

Brüssel, den 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern und der Verordnung (EG) Nr. 597/2009 des Rates über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern

{ COM(2013) 192 final }

{ SWD(2013) 105 final }

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern und der Verordnung (EG) Nr. 597/2009 des Rates über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern

1. EINLEITUNG

In dieser Folgenabschätzung wird dargelegt, wie die Kommission im Hinblick auf verschiedene Herausforderungen vorgehen sollte, vor denen ihre seit 1995 nicht mehr grundlegend reformierte Handelsschutzpolitik steht. Wichtigstes Ziel der Kommission ist es, Lösungen zu finden, mit denen das System gestrafft werden kann, damit die Instrumente ein Höchstmaß an Effizienz und Wirksamkeit entfalten können, ohne dass dabei das bestehende Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure verändert wird. Auf dieser Grundlage werden im Rahmen der Folgenabschätzung drei strategische Optionen untersucht.

Handelspolitische Schutzmaßnahmen sind Bestandteil der von der Welthandelsorganisation (WTO) aufgestellten Rechtsordnung, auf die die WTO-Mitglieder gemäß Artikel VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1994 zurückgreifen können, nämlich das Antidumping- und das Subventionsübereinkommen der WTO. Handelspolitische Schutzmaßnahmen können nur dann eingesetzt werden, wenn die einschlägigen Voraussetzungen gegeben sind und eine Untersuchung ergibt, dass eingeführte Waren gedummt oder subventioniert werden, und wenn durch diese Waren eine erhebliche Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs entsteht oder zu entstehen droht. Die verhängten Maßnahmen dürfen die festgestellte Dumping- bzw. Subventionsspanne nicht übersteigen.

Über die von der WTO vorgegebenen Mindestanforderungen hinaus enthält der EU-Rechtsrahmen zusätzliche Elemente, die als WTO+ bezeichnet werden. Hierzu zählen unter anderem die Regel des niedrigeren Zolls, die es ermöglicht Zölle einzuführen, die niedriger sind als die tatsächliche Dumping- bzw. Subventionsspanne, und die Prüfung des Unionsinteresses, bei der vor der Einführung von Maßnahmen die Interessen aller Wirtschaftsbeteiligten in der EU geprüft werden.

Eine 2006/2007 mit einem Grünbuch in Angriff genommene Reform kam aufgrund der mangelnden Annäherung der Standpunkte der beteiligten Akteure nicht zustande. Als Hauptstreitpunkte erwiesen sich dabei der Umfang der Prüfung des Unionsinteresses und die Definition des Begriffs „Wirtschaftszweig der Union“. Aufgrund der neuen Herausforderungen, die im Bereich des Handels in den letzten Jahren entstanden sind, wurde jedoch im Oktober 2011 diese neue Initiative eingeleitet.

Belege für die Notwendigkeit dieser neuen Initiative lieferten die eigenen Erfahrungen der Kommissionsdienststellen, eine Studie, die von einem externen Berater erstellt wurde, und die

öffentliche Konsultation der Beteiligten mittels eines Online-Fragebogens. Hierzu gingen Antworten von 310 Beteiligten ein, darunter europäische und nationale Wirtschaftsverbände, Unternehmen aus der EU, Einführer usw.

2. PROBLEMSTELLUNG

Es wurden verschiedene Bereiche ermittelt, in denen das System verbessert werden könnte, um den ständigen Wandel der Rahmenbedingungen für den Handel besser bewältigen zu können.

(a) Nicht optimale Transparenz und Berechenbarkeit

Probleme bei der Transparenz und Berechenbarkeit können sich auf die Qualität der eingeleiteten Maßnahmen und die Behandlung der beteiligten Akteure auswirken. Die mangelnde Offenlegung vor der vorläufigen Beschlussfassung durch die Kommission und die mangelnde Transparenz der Tätigkeit des Antidumping- und des Antisubventionsausschusses erscheinen zuweilen problematisch. Auch wurden im Zusammenhang mit den genannten Ausschüssen gewisse Ungleichbehandlungen bei der Informationsweitergabe festgestellt. Weitere vorgetragene Bedenken betreffen eher fachliche Fragen, z. B. die Bestimmung des Vergleichslandes, die Berechnung der Schadensspanne, die Analyse des Unionsinteresses, die bei Auslaufüberprüfungen verwendete Methodik, nicht vertrauliche Fassungen von Beschwerden und Eingaben oder Erstattungsverfahren.

(b) Vergeltungsmaßnahmen gegen die Anwender handelspolitischer Schutzinstrumente

Unionshersteller, die handelspolitische Schutzinstrumente anwenden oder anzuwenden beabsichtigen, sehen sich immer häufiger mit Androhungen direkter oder indirekter Vergeltungsmaßnahmen konfrontiert. Gegenwärtig müssen Unionshersteller in zunehmendem Maße Vergeltungsstrategien befürchten, worauf manche von ihnen damit reagieren, dass sie beschließen, keine Beschwerde einzulegen bzw. zu unterstützen, nicht an Untersuchungen mitzuwirken oder sogar die Mitwirkung an Untersuchungen aufkündigen. Da die geltenden Grundverordnungen keine Kooperationspflicht vorsehen, kann die Kommission unter Umständen nicht genügend Informationen einholen, um eine Untersuchung weiter zu betreiben. Die Vergeltungsmaßnahmen von Drittländern reichen von gegen dieselben Waren oder andere Waren gerichtete Gegenmaßnahmen bis hin zur Erpressung.

(c) Umgehung von Maßnahmen

Die Wirksamkeit von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen gerät durch Umgehungspraktiken zusehends in Gefahr. Zu diesen Umgehungspraktiken zählen unter anderen die geringfügige Veränderung der Waren oder deren falsche Einreihung, damit der Zoll nicht entrichtet werden muss. Für die Wirtschaftszweige der Union ist es sehr schwierig, derartige Praktiken zu erkennen, da die einschlägigen Informationen vertraulich sind und den amtlichen Statistiken nicht zu entnehmen sind.

(d) Handelsverzerrende Subventionierung und Verzerrungen bei Rohstoffen in Drittländern

Subventionierung liegt dann vor, wenn Staaten ihre Unternehmen finanziell unterstützen. Dies gilt als eine noch schwerer wiegende Form unfairer Handelspraktiken als das Dumping. Da die Beschaffung von Beweisen für eine Subventionierung in einem Drittland sehr schwierig ist und aufgrund der Wirkung der Regel des niedrigeren Zolls in parallel gelagerten Antisubventions- und Antidumpingverfahren sind jedoch Antisubventionsverfahren seltener als Antidumpingverfahren. Dies hat zur Folge, dass eine Subventionierung durch Drittländer in der Praxis häufig ungeahndet bleibt.

Sorge bereiten auch strukturelle Verzerrungen bei Rohstoffen. Diese Verzerrungen können Subventionen darstellen (z. B. wenn die Regierung billige Energie bereitstellt). Diese Subventionen sind aber häufig nicht anfechtbar und müssen deshalb im Antidumping-Kontext behandelt werden, dazu zählen unterschiedliche Formen der Ausfuhrbeschränkung oder der Handel mit Rohstoffen über Fachbörsen, die unter staatlichem Einfluss stehen und bei denen der Zugang von Unternehmen beschränkt ist.

(e) Qualität der für den Beschlussfassungsprozess verfügbaren Daten

Für Handelsschutzuntersuchungen werden Auskünfte der Beteiligten benötigt, die einen Fragebogen beantworten und den von der Kommission eingesetzten Ermittlern die Erlaubnis erteilen müssen, ihre Daten zu überprüfen. Die erhobenen Informationen sind häufig unvollständig, da es aufwendig und zeitraubend ist, die Fragebogen innerhalb einer relativ kurzen Frist auszufüllen. KMU haben noch größere Schwierigkeiten, die Fristen einzuhalten, und versäumen es, wichtige Angaben zu machen, so dass die Kommissionsdienststellen unter Umständen nur ein unvollständiges Bild erhalten.

(f) Zugang der KMU zu handelspolitischen Schutzinstrumenten

Handelspolitische Schutzinstrumente können von KMU nicht ohne Weiteres genutzt werden, weil die Beschaffung der erforderlichen Nachweise kostspielig und aufwendig ist.

(g) Mängel bei der Überprüfungspraxis

Auslaufüberprüfungen bieten derzeit nur die beiden Möglichkeiten, den betreffenden Zoll außer Kraft zu setzen oder aber ihn in unveränderter Höhe beizubehalten. Jedoch kann es bei einer zweiten oder dritten Auslaufüberprüfung, wenn die Maßnahmen bereits seit zehn Jahren und länger in Kraft sind, durchaus sein, dass sich die Marktbedingungen verändert haben, so dass eine Änderung der Höhe der Zölle angemessen wäre.

Ein weiterer Aspekt, der aufgegriffen werden sollte, betrifft die Erstattung der während des Überprüfungszeitraums erhobenen Zölle, wenn die Untersuchung ergibt, dass der betreffende Zoll außer Kraft gesetzt werden sollte.

(h) Überprüfung verschiedener Bestimmungen der Grundverordnungen

Seit 1995 die letzten umfangreicheren Änderungen der Grundverordnungen vorgenommen wurden, sind mehrere Feststellungen des WTO-Streitbeilegungsgremiums und Urteile des EuGH ergangen, die in den Grundverordnungen aufgegriffen werden müssen, und auch in der Anwendungspraxis der handelspolitischen Schutzinstrumente sind einige Fragen aufgetreten, die der Klärung bedürfen.

(i) Unzureichende Berücksichtigung der Wertschöpfungsketten

Es wird geltend gemacht, dass die handelspolitischen Schutzinstrumente die globalen Wertschöpfungsketten nicht berücksichtigen. Nach der Definition der geltenden Rechtsvorschriften sind (im Einklang mit dem WTO-Recht) den Wirtschaftszweigen der Union nur Unternehmen zuzurechnen, die Waren physisch in der EU herstellen, womit Einführer von Waren der letzten Produktionsstufe nicht als „inländische Hersteller“ bzw. „Unionshersteller“ gelten können.

(j) Zeitspanne vom Beginn der Schädigung bis zur Verhängung von Maßnahmen

In der EU ist die Zeit, die von der Einleitung eines Verfahrens bis zur Einführung vorläufiger Zölle vergeht, länger als in einigen anderen Ländern, die handelspolitische Schutzinstrumente anwenden. In Verbindung mit dem komplexen Prozess der Erhebung der notwendigen Informationen mindert dies die abschreckende Wirkung der handelspolitischen Schutzinstrumente ganz beträchtlich.

(k) Dauer handelspolitischer Schutzmaßnahmen

Handelspolitische Schutzmaßnahmen bleiben in der Regel fünf Jahre in Kraft. Nach einer Auslaufüberprüfung können sie um weitere fünf Jahre verlängert werden. Auslaufüberprüfungen können unbegrenzt wiederholt werden, somit besteht hinsichtlich der Gesamtdauer handelspolitischer Schutzmaßnahmen keine Begrenzung. Die Unionshersteller sprechen sich für die derzeitige Praxis aus. Die Einführer halten jedoch die Beibehaltung von Maßnahmen über einen Zeitraum von zehn und mehr Jahren für nicht gerechtfertigt.

3. ZIELE

(1) Allgemeine Ziele:

- (a) Beitrag zum freien und fairen Welthandel
- (b) Beitrag zu Wirtschaftswachstum, Vorteilen für die Verbraucher und zur Schaffung von Arbeitsplätzen
- (c) Wiederherstellung fairer Handelsbedingungen

(2) Spezifische Ziele:

- (a) Schaffung von Handelsbedingungen, die die Wirtschaftszweige der Union (und damit deren Arbeitnehmer) in die Lage versetzen, ihre echten Wettbewerbsvorteile im Wettbewerb einzubringen, und Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass sie die ihnen rechtmäßig zur Verfügung stehenden Instrumente in vollem Umfang dafür nutzen können, wieder gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen.
- (b) Erschließung der Vorteile von Einfuhren, die aus den echten Wettbewerbsvorteilen ausländischer Lieferanten herrühren, für Nutzer und Verbraucher.
- (c) Stärkung des Vertrauens in das System handelspolitischer Schutzinstrumente der EU und Erhöhung des Bekanntheitsgrads dieses Systems unter alle beteiligten Akteuren, auch unter den kleinen und mittleren Unternehmen.
- (d) Verbesserung der Zusammenarbeit unter allen Akteuren, die an Antidumping-/Antisubventionsverfahren beteiligt sind.
- (e) Wahrung des bestehenden Interessengleichgewichts zwischen Herstellern und Einführern.

(3) Operative Ziele:

- (a) Verbesserung von Transparenz und Berechenbarkeit
- (b) Verhindern von Vergeltungsmaßnahmen
- (c) Sicherstellen von Wirksamkeit und Durchsetzung
- (d) Förderung der Zusammenarbeit
- (e) Optimierung der Überprüfungspraxis
- (f) Erhöhung der Rechtssicherheit (Kodifizierung)

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Strategische Option 1: Keine Veränderung: Die erste Option würde den Status Quo bedeuten, d. h. die derzeitigen Rechtsvorschriften und Praktiken würden nicht geändert.

Strategische Option 2: Erarbeitung eines spezifischen Maßnahmenvorschlags für jedes einzelne ermittelte (und lösungsbedürftige) Problem mit alternativen Problemlösungsvorschlägen für eine begrenzte Anzahl von Fällen.

Strategische Option 3: Die dritte Option besteht in einem Paket genau jener spezifischen Maßnahmen, die im Rahmen von Option 2 geprüft wurden, von denen eine positive Gesamtwirkung erwartet wird und die das Interessengleichgewicht zwischen Herstellern und Einführern nicht verändern.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Option 1 – Keine Veränderung:

Zwar kann es durchaus sein, dass einige Akteure es vorziehen, den Status quo unverändert beizubehalten, doch würde dies bedeuten, dass keines der ermittelten Probleme angegangen wird. Dies würde in begrenztem Umfang negative wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Die Verwaltungslast würde zunehmen und damit würde sich der Aufwand für alle beteiligten Akteure erhöhen. Das Fehlen zusätzlicher Leitlinien zu bestimmten fachlichen Fragen einer Untersuchung und die Notwendigkeit, bestimmte rechtliche Fragen zu klären, könnten dazu führen, dass vermehrt Rechtsmittel eingelegt werden. Auf das Problem der Vergeltungsmaßnahmen, das erst in neuerer Zeit aufgetreten ist, würde gar nicht eingegangen. Langfristig könnte Untätigkeit auch in begrenztem Umfang negative Folgen für Gesellschaft und Umwelt nach sich ziehen.

Option 2 – Spezifische Maßnahmen gegen einzelne ermittelte Probleme:

Bei Option 2 werden die Auswirkungen jeder einzelnen spezifischen Maßnahme untersucht, die als Antwort auf die einzelnen ermittelten Probleme vorgeschlagen wird. In einer begrenzten Zahl von Fällen werden alternative Lösungen vorgeschlagen, deren Auswirkungen ebenfalls in jedem Einzelfall untersucht werden. Die Wirkung dieser Maßnahmen kann zwar im Hinblick auf die individuelle Problemstellung ganz beträchtlich sein, doch dürfte die Gesamtwirkung von Option 2 auf die Handelsströme eher gering ausfallen, und mit einer nennenswerten Wirkung im Hinblick auf Gesellschaft und Umwelt ist nicht zu rechnen.

Option 3 – Paketlösung:

Das bei Option 3 vorgeschlagene Paket umfasst unter anderem die so genannte **dreiwöchige Versandklausel**, d. h. eine Schonfrist, innerhalb der keine Zölle eingeführt werden. Den Einführern würde vor der Einführung von vorläufigen Zöllen eine Frist von drei Wochen zur Anpassung eingeräumt. Außerdem würden Zölle, die während der Untersuchung im Rahmen einer Auslaufüberprüfung erhoben werden, erstattet, falls die betreffenden Zölle außer Kraft gesetzt werden. Beide Vorschläge hätten für Einführer eine in begrenztem Umfang positive Wirkung.

Die negativen Folgen für die Unionshersteller wären begrenzt, da drei Wochen nicht ausreichen, um in großem Umfang zusätzliche Aufträge zu erteilen oder umfangreiche Lagerbestände aufzubauen. Von der Erstattung von Zöllen werden keine negativen Folgen für die Unionshersteller erwartet, da Maßnahmen während des gesamten Überprüfungszeitraums in Kraft bleiben.

Die **Nichtanwendung der Regel des niedrigeren Zolls** in Fällen von Subventionierung oder strukturellen Verzerrungen bei Rohstoffen würde in derartigen Fällen zu höheren Zöllen führen und könnte sich daher auf die Kosten für Einführer und Endverbraucher auswirken. Gleichzeitig könnten derartige höhere Zölle Unionsherstellern, die von derartigen unfairen Praktiken betroffen sind, Luft verschaffen, und außerdem dürften die höheren Zölle die Regierung von Drittländern und Ausführer von handelsverzerrendem Verhalten abhalten.

Option 3 sieht die Einleitung von Untersuchungen **von Amts wegen** und eine Kooperationspflicht für Unionshersteller im Fall von Vergeltungsmaßnahmen vor. Dadurch hätten die Unionshersteller bessere Möglichkeiten Schutz zu suchen, während zugleich ihre Anfälligkeit gegenüber den wirtschaftlichen Folgen von Vergeltungsmaßnahmen verringert würde. Den KMU würde ein verbesserter Helpdesk dabei helfen, Antidumping-/Antisubventionsverfahren besser zu verstehen und besser mit ihnen umgehen zu können.

Insgesamt ist von nur minimalen **Auswirkungen auf die Handelsströme** auszugehen. Die **Folgen für Gesellschaft und Umwelt** wären ebenfalls begrenzt, aber positiv, d. h. Option 3 würde dazu beitragen, den Verlust von Arbeitsplätzen in der EU zu begrenzen.

6. DIE OPTIONEN IM VERGLEICH

Option 2:

Mit Option 2 könnten – soweit damit auf die ermittelten einzelnen Problemstellungen eingegangen wird – bestimmte operative Ziele und auch ein Teil der spezifischen Ziele in begrenztem Umfang erreicht werden. Da jedoch keine Kohärenz gegeben ist, würde damit kein wesentlicher Beitrag zum Erreichen der allgemeinen Ziele geleistet. Zudem ist mit einem derartigen einzelfallorientierten Ansatz die Gefahr verbunden, dass das bestehende Interessengleichgewicht zwischen Herstellern und Einführern beeinträchtigt wird.

Option 3:

Diese Option würde dazu beitragen, dass jedes der allgemeinen Ziele ganz oder zumindest teilweise erreicht wird. Zum einen hält sie die Wirtschaftsbeteiligten von handelsverzerrenden Praktiken und Vergeltungsmaßnahmen ab, und zum anderen hilft sie dabei, wieder gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Nicht zuletzt bleibt das Interessengleichgewicht zwischen den beteiligten Akteuren gewahrt. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Option 3 auf alle spezifischen Ziele eingeht und einen beachtlichen Betrag zum Erreichen aller allgemeinen Ziele leistet.

7. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Zur Evaluierung von Folgen und Wirksamkeit dieser Initiative wurden Indikatoren konzipiert, die es ermöglichen, die Entwicklung des Systems handelspolitischer Schutzinstrumente der EU zu überwachen. Es wird vorgeschlagen, das Jahr 2013 als Bezugsjahr zugrunde zu legen und einen Evaluierungszeitraum von mindestens drei Jahren nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen vorzusehen.