



Brüssel, den 22.4.2013
COM(2013) 217 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

ZEHNTER BERICHT

**ÜBERBLICK ÜBER HANDELSCHUTZVERFAHREN VON DRITTLÄNDERN
GEGEN DIE EUROPÄISCHE UNION FÜR DAS JAHR 2012**

{SWD(2013) 140 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

ZEHNTER BERICHT

**ÜBERBLICK ÜBER HANDELSCHUTZVERFAHREN VON DRITTLÄNDERN
GEGEN DIE EUROPÄISCHE UNION FÜR DAS JAHR 2012**

1. EINLEITUNG

Ausführer aus der EU sind weiterhin von handelspolitischen Schutzmaßnahmen betroffen, die von Drittländern eingeführt werden. Solche Maßnahmen sind nach den Regeln der WTO grundsätzlich zulässig, sie werden jedoch zu protektionistischen Instrumenten, wenn sie nicht ordnungsgemäß angewandt werden. Von den Staats- und Regierungschefs der G20 wurde unter anderem der Verzicht auf protektionistische Maßnahmen zugesagt.

Von der EU werden handelspolitische Schutzmaßnahmen ebenfalls eingesetzt, sie betreffen jedoch nur einen sehr kleinen Teil der Einfuhren. Überdies legt die EU, wenn sie die Einführung von Maßnahmen in Erwägung zieht, strengere Maßstäbe an als andere WTO-Mitglieder, da vor der Verabschiedung der Maßnahmen zusätzliche Kriterien (sogenannte WTO-plus-Verpflichtungen) erfüllt sein müssen.

Neben der Anwendung hoher Qualitätsstandards bei ihren eigenen Untersuchungen besteht die Rolle der Kommission darin, die Aktivitäten von Drittländern zu überwachen, wenn sie handelspolitische Schutzmaßnahmen gegen Ausfuhren der EU einsetzen, und einzugreifen, wenn die Regeln der WTO nicht eingehalten werden. Dies geschieht beispielsweise durch technische Interventionen im Rahmen laufender Untersuchungen. Bei wichtigen Problemen, für die keine andere Lösung gefunden wird, können als letzte Möglichkeit die WTO-Streitbeilegungsverfahren in Anspruch genommen werden.

Nach einem steilen Anstieg der Zahl der Untersuchungen in den Jahren 2008 und 2009 haben entsprechende Aktivitäten gegen Ausfuhren der EU in den allerletzten Jahren zwar nicht weiter zugenommen, doch werden die Fälle komplexer, und es kamen in den letzten Jahren weitere Anwender der Instrumente hinzu. Dies machte im Jahr 2012 eine sorgfältige Überwachung und eine immer intensivere Tätigkeit erforderlich.

In diesem Bericht werden für 2012 die allgemeinen Trends, die festgestellten Probleme und die erzielten Ergebnisse aufgezeigt. Der Anhang zum Bericht enthält ferner für die wichtigsten Anwender der Instrumente eine ausführliche Analyse von Trends und Einzelfällen.

2. ALLGEMEINE TRENDS

Ende 2012 waren insgesamt **138 Maßnahmen in Kraft**, die Zahl blieb damit gegenüber dem Vorjahr relativ stabil. Die Zahl der geltenden Maßnahmen hatte sich 2012 somit stabilisiert, nachdem es im Zeitraum 2010-2011 zu einem beträchtlichen Anstieg von 123 auf 146 Maßnahmen gekommen war.

Wie in den vorigen Jahren handelte es sich größtenteils um Antidumpingmaßnahmen (94), während Schutzmaßnahmen immer noch ein Drittel aller Maßnahmen ausmachen. Hierzu sei jedoch angemerkt, dass nicht alle diese Schutzmaßnahmen Ausfuhren aus der EU direkt betreffen. Da Schutzmaßnahmen gegen alle Ursprungsländer verhängt werden, erscheinen alle in der Statistik, auch wenn es keine oder nur geringfügige Ausfuhren aus der EU gibt.

Indien machte 2012 von dem Instrument so regen Gebrauch (siehe weiter unten), dass es mit 21 geltenden Maßnahmen gegen die EU inzwischen den bisherigen angestammten Spitzenreiter, nämlich die Vereinigten Staaten (18), übertrifft. China blieb mit 16 Maßnahmen an dritter Stelle, während andere bedeutende Anwender des Instruments wie Brasilien und die Türkei ihre geltenden Maßnahmen gegen die EU auf je zehn verringert haben.

Insgesamt wurden 2012 **20 neue Maßnahmen** eingeführt. Dies ist weit weniger als im Jahr 2011 (36), das allerdings, insbesondere wegen der zahlreichen Schutzmaßnahmen (22), die in diesem Jahr eingeführt wurden, eine Ausnahme darstellt. 2012 hielt sich die Zahl der neuen

Schutzmaßnahmen in engeren Grenzen (8), und die Zahl der neuen Antidumpingmaßnahmen (12) war vergleichbar mit dem Vorjahr. Wie zu erwarten war Indien mit der Einführung von 7 neuen Maßnahmen (6 Antidumpingmaßnahmen und 1 Schutzmaßnahme) der aktivste Akteur.

2012 wurden **37 neue Untersuchungen** eingeleitet, gegenüber 33 im Jahr 2011. Hierzu sei darauf hingewiesen, dass etwa die Hälfte dieser Untersuchungen in den letzten beiden Monaten des Jahres eingeleitet wurden, d. h. der Großteil des Überwachungsaufwandes für diese Untersuchungen wird im Jahr 2013 anfallen. Das aktivste Land war Indonesien (6 Untersuchung zur Einführung von Schutzmaßnahmen), es folgten China, Ägypten und die Türkei (je 4 neue Untersuchungen). Diese neuen Untersuchungen betrafen meistens Schutzmaßnahmen (23).

3. ANHALTENDE PROBLEME

Obwohl die Interventionen der Kommission zur Lösung einer Reihe von Problemen beitrugen und in einigen Ländern zu verbesserten Standards führten, bestehen viele in der Vergangenheit aufgezeigte Probleme weiterhin. Die Kommission legt bei ihren eigenen Untersuchungen hohe Standards zugrunde und erwartet, dass vergleichbare Standards auch in Drittländern angewandt werden. Die grundlegenden Regeln der WTO sollten streng eingehalten werden, damit unbegründete Beschränkungen des Marktzugangs für EU-Wirtschaftszweige in Nichtmitgliedstaaten vermieden werden.

Die wichtigsten nach wie vor ungelösten Probleme sind folgende:

3.1. Unangemessener Einsatz der Instrumente

Bereits seit einigen Jahren gibt es eindeutige Anzeichen dafür, dass Untersuchungen zur Einführung handelspolitischer Schutzinstrumente von Drittländern als Vergeltungsmaßnahme für Maßnahmen eingeleitet wurden, die von der EU verhängt wurden, und nicht in begründeten Fällen anhand eines ordnungsgemäß mit Beweisen versehenen Antrags des betreffenden einheimischen Wirtschaftszweigs. Beispielsweise wurden in der Vergangenheit Maßnahmen gegen aus der EU ausgeführte Waren verhängt, die denen ähnelten, die zuvor Gegenstand von Untersuchungen der EU gewesen waren; dies geschah immer kurz nach der Einführung von Maßnahmen durch die EU.

In diesem Zusammenhang gibt es Hinweise darauf, dass die Volksrepublik China auch im Jahr 2012 mit dem Einsatz handelspolitischer Schutzinstrumente auf gegen sie gerichtete Untersuchungen reagiert hat. Die Presse berichtete von einem weiteren Beispiel aus dem Jahr 2012: China leitete eine kombinierte Antidumping- und Antisubventionsuntersuchung gegen Einfuhren von Polysilizium aus der EU ein und reagierte damit höchstwahrscheinlich auf die Einleitung der Untersuchung gegen Solarpaneele aus China durch die EU. Die Vereinigten Staaten standen nach der Einführung von Maßnahmen gegen Solarpaneele aus China vor genau demselben Problem.

Ein solcher Gebrauch des Instruments ist nicht akzeptabel, denn er stützt sich nicht auf den echten Antrag eines angeblich geschädigten Wirtschaftszweigs, der sich unlauterem Wettbewerb ausgesetzt sieht, sondern verfügt wahrscheinlich nur über eine dürftige sachliche und rechtliche Grundlage. Die Kommission hat sich mit diesem Problem sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene im Rahmen der Untersuchungen befasst. In Ermangelung einer sinnvollen Antwort auf ihre Bedenken hatte sie keine andere Wahl, als auf das Streitbeilegungsverfahren der WTO zurückzugreifen. Die Kommission beantragte 2012 die Einsetzung eines Panels zu den Maßnahmen Chinas gegen Röntgenscanner (eingeführt als Reaktion auf die EU-Maßnahmen gegen die gleiche Ware). Wie weiter unten erläutert, gewann die Kommission diesen Rechtsstreit, und es besteht die Hoffnung, dass China seine

Praxis in Zukunft ändert. Solange dies nicht der Fall ist, wird die Kommission weiterhin energisch intervenieren, wenn nötig auch auf WTO-Ebene.

3.2. Einsatz von Schutzmaßnahmen

Die Zahl der eingeführten Schutzmaßnahmen ging 2012 erheblich zurück. Dies ist sicherlich eine positive Entwicklung, doch die hohe Zahl neuer Untersuchungen zur Einführung von Schutzmaßnahmen bleibt besorgniserregend.

Positiv ist zu vermerken, dass Schutzmaßnahmen in einer Reihe von Fällen, auch als Folge der Interventionen der Kommission, vermieden werden konnten. Die Lage ist allerdings auch in diesen Fällen weiterhin problematisch, da immer noch zu viele Untersuchungen auf mangelhafter Grundlage eingeleitet werden; diese schaffen Unsicherheit am Markt und üben so während ihrer Dauer auch ohne, dass Maßnahmen verhängt werden, einen negativen Einfluss auf die Handelsströme aus. Die Kommission tritt daher weiterhin für ein strengeres Vorgehen bei der Einleitung von Untersuchungen zur Einführung von Schutzmaßnahmen ein.

Im Jahr 2012 machten einige Länder reichlichen Gebrauch vom Instrument der Schutzmaßnahme. Dies gilt insbesondere für Indonesien (6 neue Untersuchungen 2012, 3 im Jahr 2011 und 5 im Jahr 2010), Ägypten (4 neue Untersuchungen 2012) und die Eurasische Zollunion, bestehend aus Russland, Weißrussland und Kasachstan (3 neue Untersuchungen 2012). Die letztgenannten Untersuchungen könnten die größten Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten haben, nicht zuletzt wegen der Bedeutung der Märkte und ihrer geografischen Nähe, die die Handelsströme ebenfalls beeinflusst. Die von Indonesien und Ägypten eingeleiteten Untersuchungen sind wirtschaftlich weniger bedeutsam, erfordern aber gleichwohl sorgfältige Beobachtung, da sie von einer besorgniserregenden Tendenz beim Einsatz von Schutzmaßnahmen zeugen.

3.3. Mangel an Transparenz

Der Mangel an Transparenz ist weiter ein gewichtiger Anlass zur Sorge, sowohl in der Einleitungsphase als auch bei der Bekanntgabe der Untersuchungsergebnisse. Es handelt sich natürlich um ein wesentliches Problem, da die Parteien auf diese Weise ihre Verteidigungsrechte nicht wahrnehmen können und Zweifel an der ordnungsgemäßen Anwendung der Regeln aufkommen.

Die Kommission sucht durch ihre Interventionen beständig die Situation in den jeweiligen Fällen zu verbessern und nutzt hierfür möglichst die bilateralen Kanäle zur technischen Kommunikation, die mit einigen Ländern im Interesse einer größeren Transparenz eingerichtet wurden.

4. DIE WICHTIGSTEN ERFOLGE

In den letzten Jahren musste die Kommission zur Lösung einiger wichtiger, das System betreffender Probleme gelegentlich auf das Streitbeilegungsverfahren der WTO zurückgreifen. Panelverfahren erfordern beträchtliche Ressourcen, sind sehr zeitaufwändig, und die Ergebnisse machen sich oft erst Jahre nach dem Verfahren bemerkbar. Im Zusammenhang mit den hier behandelten Problemen wurden im letzten Jahr einige bedeutende positive Ergebnisse erzielt. Im Zuge der langwierigen Streitigkeiten mit den Vereinigten Staaten wurde die Praxis des sogenannten Zeroing (siehe den Bericht über das letzte Jahr) abgeschafft, und in dem jüngeren Streit mit China konnte die nicht hinnehmbare Praxis der Vergeltungsmaßnahmen beendet werden. Die Lösung dieser Streitfälle hatte direkte Auswirkungen auf anhängige Fälle und geltende Maßnahmen, dürfte sich aber auch in Zukunft als hilfreich erweisen, da es sich hier um systeminhärente Probleme handelte.

Zusätzlich zur Lösung systeminhärenter Probleme griff die Kommission auch fast immer in Untersuchungen ein, wenn ein klares Interesse von Wirtschaftszweigen der EU vorlag. Dies zeitigte Erfolge in einer Reihe von Fällen.

Die positiven Auswirkungen der systematischen Interventionen sowie der regelmäßigen bilateralen Kontakte mit Drittländern zur Förderung hoher Standards bei Untersuchungen im Zusammenhang mit handelspolitischen Schutzmaßnahmen stehen ebenfalls außer Frage, sind aber sehr schwer zu messen.

Die Kommission erhielt zudem regelmäßig positive Rückmeldungen aus der Wirtschaft für die Leitlinien und die gewährte Unterstützung, auch wenn die Verhängung von Maßnahmen nicht immer vermieden werden konnte.

Im Folgenden finden sich einige positive Einzelergebnisse des Jahres 2012.

China – Panelbericht über Maßnahmen gegen Röntgenscanner

Die Kommission hatte beschlossen, gegen die chinesischen Antidumpingzölle auf Einfuhren von Röntgenscannern (Zollsätze von 33,5 % bis 71,8 %) vorzugehen, da diese Maßnahmen ihrer Ansicht nach rechtlich unbegründet waren und eine Vergeltungsmaßnahme für das Verfahren der EU betreffend Frachtkontrollgeräte aus China darstellten. Das Anfang 2012 eingesetzte WTO-Panel legte im November 2012 einen Zwischenbericht mit seinen Schlussfolgerungen über die Vorbringen der EU vor. Der Zwischenbericht wurde durch den im Februar 2013 veröffentlichten Abschlussbericht bestätigt.

Dieser bedeutet einen klaren Sieg der EU, denn es wird darin bestätigt, dass China gegen mehrere Vorschriften des WTO-Antidumpingübereinkommens verstoßen hat. Insbesondere setzte sich die EU mit ihrem Vorbringen durch, dass die von China vorgenommene Schadensuntersuchung nicht objektiv gewesen sei, und das Panel stimmte den meisten verfahrenstechnischen Vorbringen der EU zu, wobei es auch bestätigte, dass China durch die nicht erfolgte Offenlegung in der öffentlich zugänglichen Akte, in der endgültigen Feststellung und in der öffentlichen Bekanntmachung gegen die Transparenzregeln verstoßen hat.

Die Feststellungen des Panels haben systemrelevante Bedeutung, da sie häufig wiederkehrende Merkmale der von China durchgeführten Untersuchungen betreffen. Der Ausgang ist somit eindeutig positiv für die EU und sollte sich in der Zukunft ebenfalls positiv auswirken.

Untersuchung Brasiliens betreffend Wein – Einstellung ohne Maßnahmen

Im März 2012 leitete Brasilien eine Untersuchung zur Einführung von Schutzmaßnahmen gegen Weineinfuhren ein. Der Fall war wirtschaftlich bedeutsam, da **Ausfuhren im Wert von jährlich über 85 Mio. EUR** (Spanien, Portugal, Italien und Frankreich) möglicherweise in Mitleidenschaft gezogen worden wären und der brasilianische Markt weiter wächst. Bei einer eingehenden Analyse des Falls stellte die Kommission erhebliche Schwächen insbesondere bei der Definition des einheimischen Wirtschaftszweigs und bei den die Schädigung und ihre Ursachen betreffenden Aspekten fest. Die Kommission gab hierzu umfangreiche Stellungnahmen ab und nahm an der öffentlichen Anhörung in Brasilia im Juni 2012 teil. Die Untersuchung wurde schließlich im Oktober 2012 ohne die Einführung von Maßnahmen eingestellt, ein positives Ergebnis, zu dem die energischen Interventionen der Kommission, die sehr gute Koordinierung mit den betroffenen Mitgliedstaaten, der Wirtschaftszweig und die in diesem Fall ebenfalls sehr aktiven Einführer in Brasilien allesamt beigetragen hatten.

Russland-Weißrussland-Kasachstan – Einstellung ohne Maßnahmen

Am 1. Februar 2012 nahm die Eurasische Wirtschaftskommission (Eurasian Economic Commission, EAEC), die Rechtsnachfolgerin der Kommission der Zollunion, ihre Tätigkeit auf; auf sie gingen am 6. Juli 2012 letztlich alle Untersuchungen der nationalen Behörden Russlands, Weißrusslands und Kasachstans über. Diese neue Behörde leitete zahlreiche neue Verfahren ein, und die Kommission intervenierte laufend, um die festgestellten rechtlichen Schwächen aufzuzeigen.

In diesem Zusammenhang wurde die am 31. August 2011 von Russland eingeleitete und später an die EAEC übertragene Untersuchung zur Einführung einer Schutzmaßnahme betreffend Graphitelektroden am 30. August 2012 ohne die Einführung irgendeiner Schutzmaßnahme eingestellt. Die Kommission hatte aktiv in das Verfahren eingegriffen, in dem es für die EU um Ausfuhren im Wert **von etwa 25 Mio EUR pro Jahr** ging.

Israel – Maßnahmen vermieden

In den letzten Jahren hat sich Israel zu einem relativ häufigen Verwender des Antidumpinginstruments gegen die EU entwickelt (Einleitung von 8 Untersuchungen seit 2009). Mehrere Widersprüche zu WTO-Regeln wurden aufgedeckt, darunter einige sehr schwerwiegender Art und einige grundlegender Art. Angesichts der systeminhärenten Beschaffenheit der ermittelten Probleme intervenierte die Kommission in allen Fällen. 2011 wurden zwei Untersuchungen ohne Maßnahmen eingestellt, und 2012 konnten Maßnahmen erneut in zwei Fällen vermieden werden (**jährliche Ausfuhren im Wert von etwa 20 Mio. EUR**), obwohl die Untersuchungsbehörden in einem dieser Fälle (Mixer für Nahrungsmittel) die Einführung von Maßnahmen vorschlugen. Eine aufmerksame Überwachung wird jedoch nach wie vor erforderlich sein, da weitere Untersuchungen laufen und die Probleme (z. B. unsinnige nicht vertrauliche Anträge) leider fortbestehen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission legt in ihren eigenen Untersuchungen hohe Standards an und erwartet dies auch von Drittländern. In diesem Zusammenhang ist systematisches Eingreifen notwendig, um die entsprechenden Länder an ihre WTO-Verpflichtungen zu erinnern.

Auch wenn die Zahl der geltenden Maßnahmen sich 2012 nach einem bedeutenden Anstieg im Jahr zuvor stabilisiert hat, wurden im letzten Quartal zahlreiche neue Untersuchungen eingeleitet. Die Komplexität der Probleme nimmt zu, und es sind in der letzten Zeit relativ neue Anwender der Instrumente hinzugekommen.

Im Zusammenhang damit hat die Kommission die Untersuchungen von Drittländern sorgfältig überwacht und hat in fast allen Fällen, in denen die Untersuchung Ausfuhren aus der EU galt, eingegriffen. Zudem wurden für die Lösung von Problemen mittels des Streitbeilegungsverfahrens der WTO beträchtliche Anstrengungen unternommen und erhebliche Ressourcen aufgewendet. Es wird davon ausgegangen, dass günstige Panelberichte sich auch auf künftige Fälle vorteilhaft auswirken werden.

Dies hatte eine Reihe positiver Entwicklungen zur Folge, und es wurden im Jahr 2012 ansehnliche Ergebnisse erzielt, so konnten in einigen Fällen Maßnahmen verhindert oder ihre negativen Folgen verringert werden, und es wurden außerdem sehr wichtige systeminhärente Probleme gelöst.

Auch in diesem Jahr funktionierte die Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten, den europäischen Herstellerverbänden und den Unternehmen hervorragend. Die EU-Delegationen auf den Ausfuhrmärkten leisteten ebenfalls intensive Unterstützung, die von den EU-Wirtschaftszweigen und den Mitgliedstaaten sehr begrüßt wurde. Einmal mehr wurden durch koordinierte gemeinsame Maßnahmen die Erfolgchancen erheblich erhöht.