



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 28.6.2012
COM(2012) 344 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

NEUNTER BERICHT

**ÜBERBLICK ÜBER HANDELSCHUTZVERFAHREN VON DRITTLÄNDERN
GEGEN DIE EUROPÄISCHE UNION**

**(AKTUALISIERUNGSSTAND: STATISTISCHE ANGABEN – 31. DEZEMBER 2011,
KOMMENTARE ZU DEN FÄLLEN UND TEXT - MÄRZ 2012)**

{SWD(2012) 184 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

NEUNTER BERICHT

**ÜBERBLICK ÜBER HANDELSCHUTZVERFAHREN VON DRITTLÄNDERN
GEGEN DIE EUROPÄISCHE UNION**

**(AKTUALISIERUNGSSTAND: STATISTISCHE ANGABEN – 31. DEZEMBER 2011,
KOMMENTARE ZU DEN FÄLLEN UND TEXT - MÄRZ 2012)**

1. EINLEITUNG

Seit Beginn der globalen Wirtschaftskrise Ende 2008 wurde sehr häufig von handelspolitischen Schutzmaßnahmen gegen die EU Gebrauch gemacht. Es wurde befürchtet, dass in einer ganzen Reihe der neuen Untersuchungen die einschlägigen Vorschriften nicht vorschriftsgemäß angewandt würden und diese Instrumente missbraucht werden könnten, um die einheimischen Wirtschaftszweige zu schützen und sie gegen ausländische Wettbewerber abzusichern.

2011 hat sich die Lage nur leicht verbessert und, wie im Folgenden dargelegt, der Einsatz der gegen die EU eingesetzten handelspolitischen Schutzinstrumente hat sich stabilisiert. Die Zahl der neuen Untersuchungen ist jedoch nach wie vor recht hoch und die Verfahren sind komplexer. In einigen Fällen hätten wichtige Fragen jedoch trotz engagierter und energischer Interventionen nicht auf technischer Ebene gelöst werden können, so dass WTO-Streitbeilegungsverfahren unvermeidbar waren. Daher war dieses Jahr durch ein erhöhtes Aktivitätsniveau gekennzeichnet.

In diesem Bericht werden für 2011 die allgemeinen Trends, die festgestellten Probleme und die erzielten Ergebnisse aufgezeigt. Er enthält ferner für die wichtigsten Anwender der Instrumente eine ausführliche Analyse von Trends und Einzelfällen.

2. ALLGEMEINE TRENDS

Ende 2011 waren **146 Maßnahmen in Kraft**, 23 Maßnahmen mehr als im Vorjahr. Dies ist die höchste Zahl seit 2008. Seitdem ist die Zahl der Maßnahmen rückläufig.

Die große Mehrheit dieser Maßnahmen fällt unter die Antidumpingverfahren (94 im Jahr 2011 gegenüber 89 im Jahr 2010), aber der Anteil der Schutzmaßnahmen nimmt stetig zu (46 gegenüber 30). Dies ist der Hauptgrund für die hohe Zahl der Maßnahmen in diesem Jahr. Ausgleichsmaßnahmen machen nur einen geringen Anteil aus.

Die USA sind nach wie vor das Land, das die meisten Maßnahmen (23) verhängt hat, gefolgt von China und Indien (jeweils 15), der Türkei (13) und Brasilien (12). Hingewiesen werden sollte auf den beachtlichen Anstieg der von Indonesien verhängten Maßnahmen, nämlich von 2 auf 8, wobei es sich in allen Fällen um Schutzmaßnahmen handelt.

Insgesamt wurde 2011 **36 neue Maßnahmen** eingeführt. Dies übersteigt erheblich die 15 Neueinführungen von 2010. Zwar war der Anstieg bei den eingeführten Antidumpingmaßnahmen nicht unerheblich (13 im Jahr 2011 im Vergleich zu 8 im Vorjahr), die Entwicklung bei den Schutzmaßnahmen dagegen war bemerkenswert. 2011 wurden nicht weniger als 22 Schutzmaßnahmen eingeführt. Diese Zahl ist jedoch in sofern zu differenzieren, als 8 dieser Maßnahmen nur die Ausweitung geltender russischer Maßnahmen auf das Hoheitsgebiet von Belarus und Kasachstan im Rahmen der neu gegründeten Zollunion betrafen. Ferner sind in dieser Zahl auch 6 von Indonesien eingeführte Maßnahmen enthalten, die Erzeugnisse betreffen, die nur selten aus der EU ausgeführt werden. Die Auswirkungen der gestiegenen Zahl an Schutzmaßnahmen sind für EU-Unternehmen daher relativ begrenzt.

Die Zahl der **neuen Untersuchungen** ist der beste Indikator für den Einsatz handelspolitischer Schutzmaßnahmen durch Drittländer. Zwar führen nicht alle Untersuchungen zu Maßnahmen – und schlagen sich somit auch nicht in den genannten Statistiken nieder –, aber jedes neue Verfahren wirkt sich normalerweise während der Untersuchung auf die Handelsströme aus, und die Ausführer müssen erhebliche

Anstrengungen unternehmen, um ihre Interessen zu vertreten. Die Zahl der neuen Untersuchungen ist seit Ende 2008, also dem Beginn der globalen Wirtschaftskrise, erheblich gestiegen und hält sich seither auf hohem Niveau. In diesem Jahr wurden **33 neue Untersuchungen eingeleitet**, im Vergleich zu 40 im Jahr 2010. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Zahl auch einige Untersuchungen einschließt, in denen es lediglich um die mögliche Ausweitung russischer Maßnahmen auf das Gebiet der neuen Zollunion geht, sowie zwei Untersuchungen, welche die ganze Zollunion betreffen, aber als getrennte Untersuchungen für jedes Land gezählt wurden.

Der überwiegende Teil dieser neuen Untersuchungen betrifft Schutzmaßnahmen (20), der Rest ausschließlich Antidumpinguntersuchungen. Einige dieser neuen Untersuchungen könnten wichtige Handelsströme beeinträchtigen und erfordern daher eine sorgfältige Überwachung und zahlreiche Eingriffe auf verschiedenen Ebenen. Andere Fälle von geringerem wirtschaftlichem Interesse sind aufgrund der systeminhärenten Art der ermittelten Probleme ebenfalls sehr wichtig; auch diese Fälle erfordern eine besondere Wachsamkeit.

3. ANHALTENDE PROBLEME

In den letzten Jahren hat die Kommission verstärkt eingegriffen, um in spezifischen Fällen festgestellte Probleme zu lösen. Diese Fragen werden auch bei den bilateralen Treffen mit den Behörden von Drittländern angesprochen, die regelmäßig oder bei Bedarf stattfinden. Diese Treffen waren bis zu einem gewissen Grade erfolgreich, da sich bei den Praktiken einiger Drittländer Verbesserungen erkennen lassen. So sind beispielsweise die Untersuchungsergebnisse einiger Länder bei der Unterrichtung transparenter; sie enthalten nun indexierte vertrauliche Daten anstatt wie früher keine Angaben. Dies ist eine positive Entwicklung.

Leider bestehen die in früheren Berichten ermittelten Probleme weiter, obwohl sie bei zahlreichen Gelegenheiten auf verschiedenen Ebenen angesprochen wurden. Die Kommission hat sich daher weiterhin bemüht, alles Erforderliche und Machbare zu tun, wozu auch die Inanspruchnahme des WTO-Streitbeilegungsverfahrens gehört, um die strikte Anwendung der grundlegenden WTO-Regeln zu gewährleisten und einen Missbrauch der handelspolitischen Schutzinstrumente zu verhindern.

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 von Schutzmaßnahmen als Reaktion auf 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.

Wie bereits im letztjährigen Bericht erwähnt, wurde gegen die EU eine Antisubventionsuntersuchung und eine Untersuchung wegen drohender Schädigung eingeleitet, kurze Zeit nachdem sie dasselbe Instrument bzw. Kriterium gegenüber dem Land eingesetzt hatte, das diese beiden Untersuchungen einleitete. Es gab auch Fälle, in denen gegen die EU Verfahren eingeleitet wurden wegen Waren, die denen ähnelten, die zuvor in EU-Verfahren untersucht wurden. In allen diesen Fällen fällt es sehr schwer zu glauben, dass dies rein zufällig geschah.

Dieser Trend hat sich 2011 leider fortgesetzt. Die genannten Untersuchungen mündeten trotz offensichtlicher Mängel in der Einführung endgültiger Zölle; 2011 wurde eine weitere dieser „Spiegeluntersuchungen“ eingeleitet. Dies sind keine isolierten Fälle, da sich andere WTO-Mitglieder demselben Problem gegenüber sahen. Vor kurzem wurden weitere ähnliche Maßnahmen angedroht.

Der Einsatz des Instruments in dieser Weise ist unangemessen und nicht akzeptabel. Die Kommission hat sich mit dieser Problematik sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene (auch in WTO-Foren) beschäftigt und wird ohne zu zögern das WTO-Streitbeilegungsverfahren in Anspruch nehmen, falls die Fälle unzulänglich begründet sind. Tatsächlich sind diese Fälle häufig sehr ähnlich aufgebaut: schwache Einleitungsbegründung (häufig auch mangelnde Transparenz durch ungerechtfertigte Heranziehung der Vertraulichkeitsregeln) ohne Beleg der Schädigung.

3.2. Mangel an Transparenz

Transparenz ist einer der Schlüsselfaktoren bei Untersuchungen im Zusammenhang mit handelspolitischen Schutzmaßnahmen. Handelspolitische Schutzmaßnahmen sind nur dann akzeptabel, wenn sie innerhalb der strengen Grenzen der WTO angewandt werden. Transparenz und aussagekräftige Unterrichtungen sind von entscheidender Bedeutung für diese Verfahren, denn nur so kann gewährleistet werden, dass die Parteien gerecht behandelt werden und ihre Interessen angemessen verteidigen können.

Obwohl spezifische Regeln für die Offenlegung der Ergebnisse einer Untersuchung gelten, die den Schutz der vertraulichen, von den mitarbeitenden Parteien bei der Untersuchung vorgelegten Daten gewährleisten, nämlich das Erfordernis der Vorlage einer aussagekräftigen nichtvertraulichen Zusammenfassung, beschließen einige mit der Untersuchung befassten Behörden nach wie vor, entscheidende Daten einfach zu streichen.

Zudem legen einige Untersuchungsbehörden den an den Antidumpinguntersuchungen beteiligten Ausführern keine ausreichend detaillierten Daten vor, so dass diese kaum nachvollziehen können, wie die Dumpingspanne genau berechnet wurde.

Bei solchen Problemen greift die Kommission in Einzelfällen ein und, sofern dies in einem Fall berechtigt ist und es keine bessere Option gibt, nimmt auch das WTO-Streitbeilegungsverfahren in Anspruch. Die Kommission setzt sich auch auf bilateralen technischen Treffen mit einigen Ländern zur Lösung dieser Probleme ein.

3.3. Missbräuchlicher Einsatz von Schutzmaßnahmen

Die genannten Statistiken zeigen, dass Schutzmaßnahmen, vor allem von bestimmten Ländern, weiterhin sehr häufig eingesetzt werden. Während dieses Instrument selbstverständlich allen Ländern offensteht, sollte sein Einsatz doch eine Ausnahme bleiben, da dadurch steigende Einfuhren aus allen Ursprungsländern beeinträchtigt werden, ohne dass das Vorliegen eines möglichen unfairen Elements (wie Dumping oder Subvention) belegt werden muss. Die WTO-Rechtsprechung sieht ebenfalls sehr strenge Kriterien für den Einsatz vor.

Leider greifen einige Länder weiterhin übermäßig auf dieses Instrument zurück, obwohl die Probleme sehr häufig von billigen Einfuhren aus einigen wenigen Ländern verursacht werden. In diesen Fällen setzt sich die Kommission immer für die Anwendung eines

landesspezifischen Instruments ein, um angesichts des erga omnes-Charakters von Schutzmaßnahmen Kollateralschäden zu meiden.

Außerdem wurden viele Untersuchungen offenbar unter Angabe unzulänglicher Gründe eingeleitet. In diesen Fällen hatten die Untersuchungen aufgrund der Unsicherheit über den Ausgang auch dann nachteilige Folgen für den Handel, wenn sie letztlich ohne die Einführung von Maßnahmen eingestellt wurden. Natürlich ist die Tatsache, dass schlussendlich keine Maßnahmen eingeführt wurden, eine positive Entwicklung, es wird aber die Auffassung vertreten, dass Drittländer mit der Entscheidung zur Einleitung einer Untersuchung viel vorsichtiger umgehen sollten, um derartige negative Folgen zu vermeiden.

Schließlich wurden 2011 erneut einige Maßnahmen über ihre ursprüngliche Geltungsdauer von 3 Jahren hinaus verlängert, obwohl sich der Wirtschaftszweig entweder erholt hatte oder sich seine Lage nicht verändert hatte, was höchstwahrscheinlich darauf zurückzuführen war, dass die ursprünglichen Maßnahmen nicht angemessen waren. Dies scheint angesichts offensichtlicher Verfahrensmängel bei der Verlängerung der Maßnahmen durch ein bestimmtes Land fast systematisch der Fall gewesen zu sein.

4. DIE WICHTIGSTEN ERFOLGE

Zu den Aufgaben der Kommission bei Drittlandsverfahren gehört die Überwachung der Untersuchungen, aber auch Beratung und Unterstützung der betroffenen europäischen Ausführer.

Im Laufe der Jahre hatte das systematische Eingreifen der Kommission bei von Drittländern eingeleiteten Untersuchungen allgemein eine positive Wirkung, denn einige Länder verbesserten die Qualität ihrer Untersuchungen. Die Kommission ist eine weltweit geachtete Untersuchungsbehörde und ihre Interventionen werden stets gut aufgenommen und sorgfältig geprüft. Hauptsächlich liegt das daran, dass die Kommission im Rahmen ihrer eigenen Untersuchungen sehr hohe Standards anlegt.

Wie bereits erwähnt, bestehen einige wichtige Thematiken weiter und nicht alle Probleme konnten gelöst werden. In einigen Einzelfällen konnte die Kommission jedoch Maßnahmen verhindern oder deren negative Folgen mildern. Auch konnten einige wichtige systeminhärente Fragen geklärt werden, was Auswirkungen auf eine Reihe früherer und künftiger Maßnahmen hat.

Auch wenn nicht in allen Fällen positive Ergebnisse erzielt werden konnten, hat die Kommission doch eine Vielzahl von Wirtschaftszweigen, Ausführern und Verwaltungen der Mitgliedstaaten unterstützt; die äußerst positiven Rückmeldungen zeigen, dass diese Unterstützung von den verschiedenen Beteiligten sehr geschätzt wurde.

Im Folgenden finden sich einige positive Einzelergebnisse des Jahres 2011.

USA – Zeroing, ein großer Fortschritt

Am 6. Februar 2012 erzielten die USA und die EU eine Vereinbarung („Roadmap“) zur Beilegung ihrer Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Zeroing. Die USA hatten Zeroing bereits in den neuen Untersuchungen seit 2007 nicht mehr eingesetzt und mit der Vereinbarung wird die Nichtverwendung von Zeroing nun auch auf Überprüfungen ausgeweitet.

Dieser Vereinbarung waren jahrelange Rechtstreitigkeiten vorausgegangen, wobei die WTO in zwei verschiedenen Fällen zugunsten der EU entschieden hatte und die USA die genannten Entscheidungen nicht umsetzte.

Es sei daran erinnert, dass es sich beim Zeroing um eine Praxis handelt, bei der nicht gedumpte Geschäftsvorgänge aus der Berechnung der Dumpingspanne ausgenommen werden, wodurch es häufig zu künstlich überhöhten Zöllen kommt. Aufgrund unserer Bemühungen hoben die USA eine Reihe von Antidumpingrechtsvorschriften auf und überprüften die geltenden Antidumpingzollsätze, ohne die Geschäfte aller von diesen Maßnahmen betroffenen EU-Ausführer dem Zeroing zu unterziehen. Bis Anfang Juni müssen noch einige weitere Überprüfungen zur Neuberechnung der geltenden Zollsätze abgeschlossen werden, dann bestehen mit den USA im diesem Bereich der Dumpingberechnungen gleiche Wettbewerbsbedingungen. Die Kommission muss die Anwendung der neuen Methode durch die USA jedoch genau verfolgen, um sicherzustellen, dass in allen künftigen Überprüfungen bei der Dumpingberechnung durchgängig kein Zeroing mehr zur Anwendung kommt.

Nähere Angaben hierzu finden sich im Anhang.

Russland-Belarus-Kasachstan – Maßnahmen nicht verlängert

In der neuen Zollunion werden von den einzelnen Ländern eingeführte Maßnahmen auf das Gebiet der Zollunion ausgeweitet, wenn nach einer Überprüfungsuntersuchung festgestellt wird, dass die nationale Produktion der letzten drei Jahre durchschnittlich mehr als 25 % der Produktion in der Zollunion ausmachte. In diesem Zusammenhang ergab die Analyse des Glasfasergewebefalls, dass Belarus die Ausweitung der Maßnahmen vorgeschlagen hat, obwohl die inländische Produktion nur im letzten Jahr der Überprüfung 25 % überstiegen hatte. Die Kommission wies die belarussischen Behörden darauf hin, dass der Durchschnittswert der letzten drei Jahre diese Schwelle nicht erreichte; daraufhin wurde beschlossen, die Ausweitung der Maßnahmen auf die Zollunion fallen zu lassen.

Ukraine – Keine Einführung von Schutzmaßnahmen

In den letzten Jahren hat die Ukraine eine relativ hohe Zahl von Untersuchungen zur Einführung von Schutzmaßnahmen vorgeschlagen, nämlich zwei 2009, drei 2010 und vier 2011. Die Kommission hat aktiv interveniert, insbesondere in den Fällen, die bei Einführung von Maßnahmen erhebliche Folgen für die Handelsströme der EU hätten, um auf die Schwachstellen der Verfahren hinzuweisen und das bestmögliche Ergebnis für die EU-Ausführer sicherzustellen. Die Interventionen der Kommission führten 2011 zum Erfolg. Zwei Untersuchungen wurden ohne die Einführung von Maßnahmen eingestellt: der Kühlschrankfall (mit Ausfuhren im Wert von etwa 45 Mio. EUR jährlich) und der Fall der Erdölzeugnisse (etwa 750 Mio. EUR jährlich).

Zwar ist dies eine positive Entwicklung, die häufige Einleitung von Untersuchungen zur Einführung von Schutzmaßnahmen bleibt aber ein Problem, wie schon im vorausgehenden Abschnitt erwähnt.

Israel – Maßnahmen vermieden

In den letzten Jahren hat sich Israel zu einem relativ häufigen Verwender des Antidumpinginstrumentes gegen die EU entwickelt (Einleitung von 7 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 die Einführung von Maßnahmen eingestellt. Für einen der Fälle hatten die untersuchenden Behörden sogar die Einführung endgültiger Maßnahmen vorgeschlagen. Eine aufmerksame Überwachung wird jedoch nach wie vor erforderlich sein, da weitere Untersuchungen laufen und die Probleme leider fortbestehen.

Jordanien – frühe Einstellung der Maßnahmen

Jordanien leitete 2008 eine Untersuchung zur Einführung von Schutzmaßnahmen gegenüber den Einfuhren von Fliesen ein. Dies war die dritte Untersuchung in sechs Jahren. Während in den beiden vorausgegangenen Fällen die Einleitung von Maßnahmen vermieden werden konnte, führte Jordanien in diesem Fall im September 2010 endgültige Zölle für einen Zeitraum von zwei Jahren ein. Angesicht der Vorgeschichte des Falls und der dabei ermittelten Schwachpunkte intervenierte die Kommission aktiv. Leider konnten Maßnahmen nicht verhindert werden, doch beschloss Jordanien im Dezember 2011, die Maßnahmen ein Jahr vor ihrem normalen Ablauf aufzuheben.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kontrolltätigkeit der Kommission und ihre Interventionen erwiesen sich 2011 erneut als notwendig, um den missbräuchlichen Einsatz der Instrumente und protektionistische Praktiken einzuschränken.

Der Einsatz handelspolitischer Schutzmaßnahmen hat sich im Vergleich zum Zeitraum 2008-2010 stabilisiert, allerdings bleibt das Engagement der Kommission angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung und der zunehmenden Komplexität der Untersuchungen hoch.

Die Interventionen der Kommission werden in der Regel in Drittländern sorgfältig verfolgt. Die Kommission ist eine international anerkannte Untersuchungsbehörde, nicht nur aufgrund ihrer Sachkenntnis, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass sie in ihren eigenen Verfahren auf hohe Standards achtet.

Dieses Jahr konnten eine Reihe positiver Ergebnisse erzielt werden. In einigen Fällen konnten Maßnahmen vermieden oder deren negative Folgen verringert werden. Auch einige wichtige systeminhärente Fragen konnten zugunsten von EU-Ausführern gelöst werden. Dies geschah im Rahmen einer intensiven Überwachung und bilateraler Kontakte mit Drittstaaten. In manchen Fällen waren auch die Ergebnisse von WTO-Panelverfahren hilfreich.

In den meisten Fällen konnte dies durch die gute Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten, den europäischen Herstellerverbänden und den betroffenen Unternehmen erzielt werden. Gemeinsame koordinierte Maßnahmen erhöhen die Erfolgchancen erheblich. Leider konnten nicht alle wichtigen Probleme gelöst werden. Weitere und noch intensivere Interventionen, wenn erforderlich auch auf Ebene der WTO, werden erforderlich sein, um diese Schwierigkeiten zu überwinden.

Die Kommission wird sich weiterhin darum bemühen, den Austausch mit anderen Untersuchungsbehörden auszubauen, um die Standards, die Transparenz und die Berechenbarkeit beim Einsatz handelspolitischer Schutzmaßnahmen zu verbessern. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um mögliche Probleme bereits im Vorfeld zu erkennen und zu vermeiden, statt sie im Rahmen laufender Untersuchungen zu lösen zu suchen, was sich häufig als sehr schwierig erweist.