



Brüssel, den 18.10.2016
COM(2016) 690 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

Für eine robuste EU-Handelspolitik, die Beschäftigung und Wachstum fördert

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat

Für eine robuste EU-Handelspolitik, die Beschäftigung und Wachstum fördert

Handel ist in der modernen globalen Wirtschaft **von zentraler Bedeutung für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit**, und die EU tritt für ein offenes, regelbasiertes Handelssystem ein. Ausfuhren sichern derzeit nahezu jeden siebten Arbeitsplatz im verarbeitenden Gewerbe in Europa (d. h. über 30 Millionen Arbeitsplätze – zwei Drittel mehr als noch vor 15 Jahren); Einfuhren hingegen sind eine wichtige Quelle von Produktivitätsgewinnen und verschaffen den Verbrauchern Zugang zu einer größeren Auswahl und zu kostengünstigeren Produkten. Das produzierende Gewerbe in der EU ist nicht nur von Energie- und Rohstoffeinfuhren abhängig, sondern auch von Bauteilen, Komponenten und Investitionsgütern wie etwa Maschinen. Diese Produkte machen insgesamt 80 % der Einfuhren in die EU aus.

Wir sind aber nicht naiv. **Freihandel muss auch fair sein.** Unfaire Handelspraktiken wie Dumping durch ausländische Hersteller oder eine Subventionierung durch ausländische Regierungen fügen der Wirtschaft und den Beschäftigten in der EU schweren Schaden zu und unterminieren die Unterstützung für den Freihandel, der ohnehin bereits Zielscheibe von Angriffen aus vielen Richtungen ist. Aus Sicht der Kommission geht es darum, den Globalisierungsprozess fair zu gestalten, damit er allen zugutekommt.

Unfaire Handelspraktiken von Drittländern werden zunehmend zu einem akuten Problem. Staatliche Eingriffe, massive Subventionen und preisverzerrende Maßnahmen haben zum Aufbau riesiger Überkapazitäten und letztlich zu gedumpten Ausfuhren in Richtung EU-Markt geführt. Gewaltige **Überkapazitäten** haben in diesem Jahr der Stahlbranche in der EU schwer zu schaffen gemacht. Die Stahlüberkapazitäten in China allein werden auf rund 350 Mio. Tonnen geschätzt, was fast der doppelten Jahresproduktion der Union entspricht. Stahleinfuhren aus China in die EU haben in den letzten drei Jahren rapide zugenommen. Aufgrund des Anstiegs der verfügbaren Mengen sind die Marktpreise für einige Stahlerzeugnisse um bis zu 40 % eingebrochen. Für den Stahlsektor, in dem seit Beginn der Finanzkrise bereits 40 000 Arbeitsplätze verloren gegangen sind, war der Schaden immens.¹ Auch in anderen Branchen ist zu beobachten, wie in kürzester Zeit Überkapazitäten aufgebaut werden, beispielsweise im Bereich Aluminium. Hier verfügt China über einen Kapazitätsüberschuss von fast 10 Mio. Tonnen, was einer Verdoppelung gegenüber dem Stand vor fünf Jahren entspricht. Angetrieben wurde diese Entwicklung durch Energiesubventionen (auf die Energiekosten entfallen bei Aluminium bis zu 40 % der Produktionskosten).

¹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/industries/metals/steel_de

Hinzu kommt, dass die von anderen wichtigen Mitgliedern der Welthandelsorganisation erhobenen höheren Zölle zu einer **Verlagerung des Handels** mit gedumpten Produkten auf den EU-Markt führen können, wodurch das Problem noch verschärft wird.

Die handelspolitischen Instrumente der EU dienen dazu, die EU gegen unfairen Handel abzusichern. Der Einsatz dieser Instrumente durch die Kommission erfolgt mit Bedacht, gezielt und evidenzbasiert. In der EU wird weniger von handelspolitischen Schutzinstrumenten Gebrauch gemacht als in vielen anderen Rechtsräumen; betroffen sind lediglich 0,21 % der Einfuhren.

Angesichts der massiven Überkapazitäten, die derzeit den EU-Markt überschwemmen, erlässt die Europäische Kommission mehr Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen als je zuvor. **Auf diese Weise werden etwa 315 000 Arbeitsplätze in Europa geschützt**, insbesondere in den Branchen Eisen und Stahl, Chemie und verwandte Industrien, Keramik und Maschinenbau. Allein im Stahlsektor sind in der EU bereits 39 Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen in Kraft, die die Stahlindustrie vor unlauterem Wettbewerb schützen sollen; 17 dieser Maßnahmen betreffen China. Innerhalb der Grenzen des geltenden EU-Rechts schöpft die Kommission das gesamte Potenzial ihres Handelsschutzinstrumentariums aus: zollamtliche Erfassung der Einfuhren, größere Transparenz, raschere Einführung von Maßnahmen und – in Ausnahmefällen – Einleitung von Verfahren wegen einer drohenden Schädigung.

Wir haben jedoch die Grenze dessen erreicht, was im Rahmen der bestehenden EU-Handelsschutzvorschriften machbar ist, um externen Überkapazitäten und Dumping Einhalt zu gebieten. Wenn wir Arbeitsplätze in Europa erhalten und einen fairen Wettbewerb auf offenen Märkten gewährleisten wollen, müssen wir unbedingt dafür sorgen, dass der EU angesichts dieser globalen Herausforderungen wirksame handelspolitische Instrumente zur Verfügung stehen. Deshalb ist **höchste Dringlichkeit geboten, was die Verabschiedung des Kommissionsvorschlags zur Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente aus dem Jahr 2013² betrifft**.

Außerdem stehen Änderungen des Rechtsrahmens auf internationaler Ebene bevor, da einige Bestimmungen zur Dumpingberechnung, die in den Protokollen über den Beitritt Chinas, Vietnams und Tadschikistans zur Welthandelsorganisation enthalten sind, demnächst außer Kraft treten werden. Die Kommission fasst **weitere Änderungen der derzeitigen EU-Handelsschutzvorschriften** – unter anderem eine neue Methode zur Dumpingberechnung – ins Auge, die ein Tätigwerden im Falle zutage getretener Subventionierungen ermöglichen und einen geordneten Übergang zum neuen System gewährleisten.

Nach Auffassung der Kommission ist es jetzt zwingend notwendig, die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU zu aktualisieren, zu stärken und rechtlich belastbarer zu machen.

² COM(2013) 192 final.

1. Der Kommissionsvorschlag zur Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente aus dem Jahr 2013

Im April 2013 hat die Kommission einen ambitionierten Vorschlag zur Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente angenommen, der mehr Transparenz, schnellere Verfahren und eine wirksamere Durchsetzung vorsieht. Insbesondere hat die Kommission vorgeschlagen, unter bestimmten, eng definierten Umständen von der Anwendung der Regel des niedrigeren Zolls Abstand zu nehmen, und zwar bei Ausfuhren, die von erheblichen Verzerrungen bei den Rohstoffen (zum Beispiel aufgrund von Doppelpreissystemen, Ausfuhrabgaben usw.) profitieren. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt zu dem Vorschlag im Jahr 2014 festgelegt.

Worum handelt es sich bei der Regel des niedrigeren Zolls?

Damit Antidumpingmaßnahmen eingeführt werden können, müssen Beweise für Dumping durch ein Drittland und für eine Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union sowie für einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Dumping und Schädigung vorliegen. Die Antidumpingzölle werden dann in Höhe der Dumpingspanne oder in einer Höhe, durch die die Schädigung beseitigt wird, festgesetzt – je nachdem, welcher Wert der niedrigere ist („niedrigerer Zoll“). So wurden beispielsweise im Zusammenhang mit den Maßnahmen gegenüber warmgewalzten Coils aus China³ eine Dumpingspanne von 102 % und eine Schadensspanne von 19 % ermittelt und die Höhe des Zolls entsprechend auf 19 % festgesetzt. **Die Regel des niedrigeren Zolls gibt somit eine Obergrenze für den zu erhebenden Zoll vor.**

Die systematische Anwendung der Regel des niedrigeren Zolls durch die EU geht über die Erfüllung der im Antidumping-Übereinkommen der WTO festgelegten grundlegenden Verpflichtungen hinaus. **Die überwiegende Mehrheit der übrigen WTO-Mitglieder (einschließlich der USA) erlegt sich keine derartige Selbstbeschränkung auf.** Die USA verhängen doppelt so viele Antidumpingmaßnahmen wie die EU, wobei die Zölle in der Regel wesentlich höher ausfallen. So belegten die USA im Jahr 2015 kaltgewalzte Stahlerzeugnisse aus China mit einem landesweit geltenden Antidumpingzoll in Höhe von 266 %, wohingegen der entsprechende Zollsatz in der EU bei 21,1 % lag⁴. Für Betonstabstahl führten die USA im Jahr 2012 einen landesweit geltenden Zollsatz von 133 % auf Einfuhren aus China ein, während der von der EU im Jahr 2016 festgesetzte Zollsatz nur 22,5 % betrug⁵. **Die erheblichen Differenzen bei der Höhe der Zölle bergen die Gefahr, dass Handelsströme in die EU umgelenkt werden, womit sich der Druck auf die Wirtschaft und die Beschäftigten zusätzlich erhöht.**

In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Die Stahlindustrie: Erhaltung von dauerhaften Arbeitsplätzen und nachhaltigem Wachstum in Europa“ vom März 2016 hat die Kommission angekündigt, die bestehenden handelspolitischen Schutzinstrumente optimal einzusetzen. Gleichzeitig hat sie auf eine zügige Verabschiedung des Modernisierungspakets durch den Rat gedrungen. Darüber hinaus hat sie dem Rat Vorschläge für Änderungen der Rechtsvorschriften unterbreitet, die darauf abstellen, Handelsschutzuntersuchungen um zwei Monate zu verkürzen und die derzeitige Methode zur Berechnung der Zielgewinnspanne zu ändern.

³ ABl. L 272 vom 7.10.2016, S. 33.

⁴ ABl. L 210 vom 4.8.2016, S. 1.

⁵ ABl. L 204 vom 29.7.2016, S. 70.

Im September 2016 stellte der Kommissionspräsident dazu in seiner Rede zur Lage der Union Folgendes fest: „... wir müssen mehr tun, wenn die Überproduktion in einigen Teilen der Welt europäische Stahlerzeuger vom Markt verdrängt. Deshalb habe ich das Thema der Überkapazitäten in diesem Jahr bereits zweimal bei Besuchen in China angesprochen. Deshalb hat die Kommission auch vorgeschlagen, die „Regel des niedrigeren Zolls“ zu ändern. Die Vereinigten Staaten erheben für Stahleinfuhren aus China einen Zoll von 265 %, aber hier in Europa haben einige Regierungen jahrelang darauf gedrungen, die Zölle für chinesischen Stahl zu senken. Ich rufe alle Mitgliedstaaten und dieses Parlament dazu auf, die Kommission dabei zu unterstützen, wenn es darum geht, unsere handelspolitischen Schutzinstrumente zu stärken. Wir sollten keine naiven Freihändler sein, aber wir sollten in der Lage sein, auf Dumping genauso kraftvoll zu reagieren wie die Vereinigten Staaten.“⁶

Trotz zahlreicher Aufforderungen seitens des Europäischen Rates, unter anderem vom März 2016 und Juni 2016, rasch zu handeln, konnte der Ministerrat bislang keine Einigung über den Modernisierungsvorschlag erzielen, da man vor allem in der Frage der Anpassung der Regel des niedrigeren Zolls nicht vorankam.

Die Kommission hat mögliche Kompromisslösungen vorgeschlagen, die vorsehen, dass die Regel des niedrigeren Zolls in bestimmten, genau definierten Fällen von massiven Überkapazitäten und/oder von Verzerrungen bei den Rohstoffen (beispielsweise bei den Energiepreisen) angepasst wird.

Angesichts der Herausforderungen, denen sich die EU-Wirtschaft derzeit gegenüber sieht, **kommt es jetzt entscheidend darauf an, dass eine Einigung über den Vorschlag erzielt wird.**

2. Der anstehende Kommissionsvorschlag: Umgang mit Situationen, in denen Marktpreise nicht den Ausschlag geben

In einer Welt globaler und komplexer Lieferketten ist es bei der herkömmlichen Berechnung von Dumping nicht möglich, alle Faktoren und Verzerrungen zu erfassen, die in einigen Schwellen- und Transformationsländern zum Tragen kommen. Angesichts massiver Subventionen, staatlicher Eingriffe, fehlender Transparenz und eines Finanzsektors, dem es an Unabhängigkeit mangelt, sowie der daraus erwachsenden unfairen Vorteile für Ausführende in bestimmten Ländern muss sich die EU schützen.

In Reaktion auf diese neuen Herausforderungen und die Transformationsprozesse in einigen Volkswirtschaften der Welt beabsichtigt die Kommission, weitere Änderungen der EU-Handelsschutzvorschriften vorzuschlagen. Dabei wird es nicht darum gehen, bestimmten Ländern einen „Marktwirtschaftsstatus“ zuzuerkennen, sondern darum, die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU so anzupassen, dass den neuen Herausforderungen und neuen rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten unter Aufrechterhaltung eines vergleichbaren Schutzniveaus Rechnung getragen werden kann.

Die Kommission wird eine neue Antidumpingmethodik für die Erfassung von Marktverzerrungen vorschlagen, die auf staatliche Eingriffe in Drittländern zurückzuführen

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_de.htm

sind und das wahre Ausmaß von Dumpingpraktiken verschleiern. Bei der Ermittlung von Verzerrungen sollen verschiedene Kriterien berücksichtigt werden, unter anderem staatliche Politik und Einflussnahme, ausgeprägte Präsenz staatseigener Betriebe, Diskriminierung zugunsten heimischer Unternehmen und Unabhängigkeit des Finanzsektors. Die neue Methodik wird „länderneutral“ sein, da sie gleichermaßen auf alle Mitglieder der Welthandelsorganisation angewandt werden kann. Die in den Antidumpingvorschriften aufgeführte Liste der Länder ohne Marktwirtschaft soll dementsprechend abgeschafft werden. Rechtsvorschriften und Praxis der EU würden sich dadurch stärker an die anderer internationaler Partner wie der USA und Kanadas annähern.

Werden Verzerrungen festgestellt, sollen Preise und Kosten bei der Berechnung des Dumpings unberücksichtigt bleiben. Die Kommission wird dann andere verfügbare Benchmarks, wie etwa die Kosten und Preise in anderen Volkswirtschaften, heranziehen. Die Kommission wird länderspezifische oder sektorspezifische Berichte erstellen, in denen entsprechende Verzerrungen beleuchtet werden. Wie es bereits heute der Fall ist, wird auch weiterhin der jeweilige Wirtschaftszweig der EU einen Antrag einreichen müssen, doch kann er sich dabei künftig auf einschlägige Berichte der Kommission stützen.

In vielen Drittländern fehlt es, was Subventionen anbelangt, an Transparenz. Subventionen tragen eindeutig zur Entstehung von Verzerrungen und Überkapazitäten bei. Die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU sollten gestärkt werden, indem es der Kommission ermöglicht wird, im Falle neuer Subventionen tätig zu werden, die erst im Laufe einer Untersuchung zutage treten.

Bei der Einführung der neuen Methodik wird die Kommission für einen geordneten und transparenten Übergang zum neuen System Sorge tragen („Bestandsschutz“). Daher will die Kommission vorschlagen, dass das neue System nur auf Untersuchungen Anwendung finden soll, die nach Inkrafttreten der rechtlichen Änderungen eingeleitet werden.

3. Schlussfolgerung

Der Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2013 wird in Kombination mit der neuen Methodik gewährleisten, dass die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU wirtschaftlich wirksam, rechtlich belastbar und politisch tragfähig bleiben und dass die Grundsätze eines freien und fairen Handels als Eckpfeiler der EU-Handelspolitik gewahrt werden.

Die Kommission ersucht den Europäischen Rat, sie in ihren Anstrengungen im Einklang mit dem in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz zu unterstützen. Insbesondere ersucht die Kommission den Europäischen Rat,

- dafür Sorge zu tragen, dass auf der Ratstagung am 11. November eine politische Einigung über den Kommissionsvorschlag von 2013, einschließlich der Anpassung der Regel des niedrigeren Zolls in bestimmten, genau eingegrenzten Fällen von Überkapazitäten und/oder Verzerrungen bei den Rohstoffen (zum Beispiel im Bereich Energie), erzielt wird, und
- den in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz zu unterstützen, der beim Umgang mit Situationen, in denen Marktpreise nicht den Ausschlag geben, und mit anstehenden Änderungen in verschiedenen WTO-Beitrittsprotokollen zugrunde gelegt werden soll.