

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.12.2006
KOM(2006) 763 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

DAS GLOBALE EUROPA

**Die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU in einer sich wandelnden globalen
Wirtschaft**

Grünbuch für die öffentliche Konsultation

DAS GLOBALE EUROPA

Die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU in einer sich wandelnden globalen Wirtschaft

Grünbuch für die öffentliche Konsultation

(Text mit Bedeutung für den EWR)

Einleitung

Die Europäische Union bedient sich, wie die meisten anderen Einfuhrländer, eines Systems handelspolitischer Schutzinstrumente. Diese Instrumente - nämlich Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen - versetzen die Europäische Union in die Lage, ihre produzierende Wirtschaft vor unlauteren Handelspraktiken oder subventionierten Einfuhren und dramatischen Verschiebungen der Handelsströme zu schützen, soweit diese die EU-Wirtschaft schädigen. Die EU muss diese Instrumente wirksam und konsequent einsetzen um sicherzustellen, dass die internationalen Handelsregeln eingehalten werden, und um die europäischen Interessen gegen unfaire Handelspraktiken zu verteidigen.

Die EU stützt sich bei der Inanspruchnahme dieser Instrumente auf Regeln, die sich aus den WTO-Übereinkommen über handelspolitische Schutzmaßnahmen ableiten, und auf deren Anwendungsgrundsätze; sie sind legitimer Bestandteil des multilateralen Freihandelssystems. Die Abwehr unlauterer Handelspraktiken ist, wie die dringend notwendige Bekämpfung von Produktnachahmungen und Diebstahl geistigen Eigentums (auch durch Missbrauch elektronischer Kommunikationsmittel), sowohl politisch als auch wirtschaftlich von entscheidender Bedeutung für die Verteidigung des freien Handels. Handelspolitische Schutzmaßnahmen ermöglichen es der EU, die Interessen der europäischen Arbeitnehmer und die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu fördern und helfen ihr maßgeblich bei der Bewältigung der Folgen der Globalisierung.

Das wichtigste wirtschaftliche Argument für Antidumping- und Antisubventionsinstrumente ist, dass die internationale Wirtschaft über keinerlei Mechanismen zur Korrektur wettbewerbsfeindlicher Praktiken verfügt, wie es sie in Form der Wettbewerbsbehörden in fast allen nationalen Volkswirtschaften gibt. Zudem existieren nur in sehr wenigen Rechtsordnungen förmliche Regeln oder Einrichtungen zur Subventionskontrolle wie in der Europäischen Union im Falle der staatlichen Beihilfen. Handelspolitische Schutzinstrumente haben sich im internationalen Recht als Mittel zur Korrektur der handelsverzerrenden Auswirkungen wettbewerbsfeindlicher Verhaltensweisen auf internationaler Ebene herausgebildet.

In den letzten zehn Jahren wurden durch handelspolitische Schutzmaßnahmen der EU die handelsverzerrenden Auswirkungen von Dumping in wichtigen Wirtschaftszweigen wie dem Stahlsektor, der chemischen Industrie und der Herstellung von Mikroprozessoren beseitigt, die die Lebensfähigkeit dieser Branchen und damit Tausende von Arbeitsplätzen in Europa bedrohten.

Die EU ist unilateral weiter gegangen als irgend ein anderes WTO-Mitglied, indem sie auf der Grundlage der WTO-Regelungen strengere Kriterien für die Anwendung handelspolitischer Schutzmaßnahmen festgelegt und die Wirkung solcher Maßnahmen auf den eigenen Markt fokussiert hat. Die EU hat ein System handelspolitischer Schutzinstrumente aufgebaut, das offener und ausgewogener sein dürfte als die Systeme aller anderen WTO-Mitglieder. Die EU war auch federführend in der Diskussion über die Reform der WTO-Vorschriften über handelspolitische Schutzmaßnahmen, die integraler Bestandteil der Doha-Runde sind. Das internationale Handelssystem kann nur funktionieren, wenn alle WTO-Mitglieder diese international vereinbarten Regeln gewissenhaft anwenden. Das Bestehen auf das Einhalten der vereinbarten Regeln auf diesem Gebiet muss ein Ziel für unsere Politik in der Zukunft bleiben.

Seit dem Abschluss des Antidumpingübereinkommens 1994 und der letzten größeren Reform des handelspolitischen Schutzinstrumentariums der EU haben sich jedoch tief greifende Veränderungen in der Weltwirtschaft ebenso wie in der Struktur der EU-Wirtschaft vollzogen. Dieser Wandel war ein wichtiger Faktor für die Festlegung der übergeordneten Prioritäten dieser Kommission, d. h. einer neuen Agenda für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Diese Prioritäten werden in der Mitteilung *Europäische Werte in einer globalisierten Welt*, dem Beitrag der Kommission zur Tagung des Europäischen Rates in Hampton Court erläutert .

Heute produzieren wesentlich mehr EU-Unternehmen außerhalb der Union für die Einfuhr in die EU oder sie haben Lieferketten, die über den EU-Markt hinausreichen. Diese Veränderungen stellen das gängige Verständnis der EU-Produktion und der wirtschaftlichen Interessen der EU in Frage. Da die handelspolitischen Schutzinstrumente aber gerade das verteidigen sollen, kann eine regelmäßige Überprüfung dazu beitragen, dass das Instrumentarium der EU auch weiterhin eine wirksame Antwort auf unfaire Handelspraktiken darstellt. Dies kann auch mithelfen, weiterhin EU-weit eine starke politische Unterstützung für den Einsatz dieser notwendigen Instrumente zu sichern.

Die Kommission hat vor kurzem eine neue Strategie vorgestellt, die die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der globalisierten Wirtschaft stärken soll, einer Wirtschaft, die sich durch die zunehmende Fragmentierung und Komplexität der Produktionsprozesse und Lieferketten und das Aufstreben großer neuer Wirtschaftsakteure, insbesondere in Asien, auszeichnet (*Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt*). Diese Überlegungen zu den handelspolitischen Schutzinstrumenten der EU sind integraler Bestandteil dieser Strategie. Das Grünbuch stellt den Wert handelspolitischer Schutzinstrumente als solchen nicht in Frage, es fordert vielmehr zu einem öffentlichen Nachdenken darüber auf, wie die EU sie in Zukunft am wirksamsten zum Schutz der europäischen Interessen einsetzen kann.

Das Grünbuch stützt sich auf die Erfahrungen der Europäischen Kommission mit der Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente sowie auf die Ergebnisse einer vor kurzem abgeschlossenen Evaluierungsstudie über diese Instrumente. Eingeflossen sind ferner die Ergebnisse informeller Gespräche mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament sowie eine Reihe von Papieren, die dem EU-Handelskommissar Peter Mandelson im Juli 2006¹ von Sachverständigen für handelspolitische Schutzinstrumente vorgelegt wurden.

¹ http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm#txts.

Die in diesem Grünbuch behandelten Fragen sind in sechs Themengruppen gegliedert:

- (1) Handelspolitische Schutzinstrumente in einer sich wandelnden globalen Wirtschaft
- (2) Abwägung verschiedener EU-Interessen in Untersuchungen über handelspolitische Schutzmaßnahmen
- (3) Einleitung und Durchführung von Untersuchungen
- (4) Form, Zeitpunkt und Dauer handelspolitischer Schutzmaßnahmen
- (5) Transparenz von Handelsschutzuntersuchungen und
- (6) Institutionelle Struktur von Handelsschutzuntersuchungen

Zu jeder Themengruppe wird eine Reihe von Fragen gestellt, die die Konsultationsteilnehmer beantworten sollten.

Kasten 1: Die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU

Antidumpingmaßnahmen. Die Antidumpingbestimmungen sind das meistgenutzte handelspolitische Schutzinstrument der Europäischen Union. Antidumpingmaßnahmen zielen auf Wareneinfuhren in die Europäische Union, die zu einem Preis erfolgen, der unter dem Normalwert auf dem Heimatmarkt des Herstellers liegt; normalerweise ermöglicht fehlender Wettbewerb und/oder staatliches Eingreifen in den Produktionsprozess dem Ausführer eine künstliche Senkung seiner Ausfuhrkosten. Dumping schädigt nicht nur Hersteller in der EU sondern auch Hersteller in Drittländern, die um den Zugang zum EU-Markt konkurrieren. Typische Beispiele für Verzerrungen, die zu Dumping führen, sind: bedeutende Zollschränken und nichttarifäre Hemmnisse, unzureichende Durchsetzung von Wettbewerbsvorschriften, Steuererleichterungen für Exportgeschäfte, künstlich niedrige Rohstoff- und/oder Energiepreise. Ergibt eine Untersuchung der EU, dass solche Einfuhren EU-Hersteller schädigen, können nach den Antidumpingvorschriften Maßnahmen zur Beseitigung der Schädigung ergriffen werden. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich normalerweise um die Einführung eines Zolls auf die gedumpten Einfuhren.

Antisubventionsmaßnahmen. Die Antisubventionsmaßnahmen ähneln den Antidumpingmaßnahmen, dienen jedoch dazu, die handelsverzerrende Wirkung von nach den WTO-Regeln anfechtbaren Subventionen für ausländische Hersteller zu korrigieren, wenn nachgewiesen werden kann, dass diese Subventionen EU-Hersteller schädigen.

Schutzmaßnahmen. Schutzmaßnahmen unterscheiden sich von den beiden anderen Maßnahmentypen darin, dass sie nicht auf die Beseitigung unlauterer Handelspraktiken ausgerichtet sind, sondern auf Änderungen des Handelsvolumens, die so unvermittelt und in solchem Umfang erfolgen, dass von den Herstellern in der EU nicht erwartet werden kann, dass sie sich an die veränderten Handelsströme anpassen. In solchen Situationen erlauben die Regeln der WTO und der EU kurzfristige Einfuhrbeschränkungen, um die Wirtschaft kurzfristig zu entlasten und ihr die Möglichkeit zu geben, sich an diese sprunghafte Veränderung anzupassen. Diese Atempause ist an die klare Verpflichtung zur Umstrukturierung geknüpft.

Zwischen Januar 1996 und Dezember 2005 führte die EU 194 endgültige Antidumpingmaßnahmen ein. Die Länder, in denen in diesem Zeitraum am häufigsten Dumping festgestellt wurde, waren China (38 Maßnahmen) und Indien (16 Maßnahmen). Am 31. Oktober 2006 waren 12 Antisubventionsmaßnahmen der EU in Kraft. Die EU hat insgesamt lediglich acht endgültige Schutzmaßnahmen unter den WTO-Vorschriften erlassen: Nur eine davon ist noch in Kraft. Die Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen gegenüber unfairen Handelspraktiken entsprechen in der EU weniger als 0,45 % des Gesamtwerts der Einfuhren.

Zum Vergleich: Zwischen 1996 und 2005 verhängten die USA 201 und Indien 309 endgültige Maßnahmen. Während die EU im betreffenden Zeitraum 294 Untersuchungen einleitete, waren es in den USA 352 und in Indien 419.

Für die Untersuchungen vor Einführung von Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen ist die **Europäische Kommission** zuständig; sie entscheidet auch, ob auf einen Antrag der Wirtschaft hin Untersuchungen eingeleitet werden, und ist für die Überprüfung geltender Maßnahmen verantwortlich. Ferner kann sie vorläufige Maßnahmen einführen und falls erforderlich dem Rat endgültige Maßnahmen vorschlagen. Der **Rat** beschließt endgültige Antidumping-/Antisubventionsmaßnahmen mit einfacher Mehrheit, während für Schutzmaßnahmen eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich ist.

TEIL 1. Welche Rolle spielen handelspolitische Schutzmaßnahmen in einer globalen Wirtschaft?

Die wirtschaftliche Berechtigung von **Antidumpingmaßnahmen** leitet sich in erster Linie aus der Tatsache ab, dass auf internationalen Märkten nur unvollkommener Wettbewerb herrscht. Es gibt keine internationale Wettbewerbsbehörde, die Fragen wettbewerbsfeindlichen Verhaltens zwischen Mitgliedstaaten regelt. Auf internationalen Märkten gibt es, anders als auf einem Binnenmarkt wie dem der EU, nur wenige Vorschriften, die das Verhalten der Unternehmen regeln.

Antidumpingmaßnahmen sind das einzige Instrument, das das internationale Recht vorsieht, um den Auswirkungen unlauterer Einfuhren aus solchen Märkten auf die EU-Wirtschaft zu begegnen. Analog dazu wird mit **Antisubventionsmaßnahmen** gegen die unfaire Subventionierung von Produzenten in Drittländern vorgegangen, da es auf internationaler Ebene keine voll entwickelten Instrumente zur Eindämmung dieser Praktiken gibt. **Schutzmaßnahmen** zielen auf Einfuhren, die aufgrund ihres massiven Anstiegs die EU-Wirtschaft ernsthaft schädigen oder ernsthaft zu schädigen drohen.

Gegenwärtig leitet die EU sehr viel mehr Antidumpinguntersuchungen als Antisubventionsuntersuchungen ein. Ein Grund, weshalb Unternehmen zögern, Antisubventionsuntersuchungen anzustrengen, ist die Furcht vor Gegenmaßnahmen der betreffenden Regierungen. Eine Lösung hierfür könnte für die Kommission darin bestehen, von sich aus mehr Antisubventionsverfahren einzuleiten.

Die wirtschaftliche Berechtigung handelspolitischer Schutzinstrumente ist unter Wirtschaftswissenschaftlern nach wie vor umstritten. Einige begründen die Notwendigkeit handelspolitischer Schutzinstrumente mit dem Fehlen international vereinbarter Wettbewerbsregeln. Andere halten sie für volkswirtschaftlich nicht vertretbar. Wieder andere bringen vor, sie könnten möglicherweise von Interessengruppen missbraucht werden, die Schutz vor konkurrenzfähigen Einfuhren suchten. Eine weitere Gruppe hält Antidumpingmaßnahmen nur dann für gerechtfertigt, wenn ein Ausführer in einem Drittland das Fehlen oder die mangelhafte Durchsetzung inländischer Wettbewerbsvorschriften ausnützt.

***Frage 1:** Welche Rolle spielen handelspolitische Schutzinstrumente in der modernen globalen Wirtschaft? Sind handelspolitische Schutzinstrumente immer noch unerlässlich, um die Einhaltung internationaler Handelsregeln sicherzustellen und europäische Interessen zu schützen? Sollte die EU prüfen, wie sie verbessert werden könnten?*

***Frage 2:** Sollte die EU neben Antidumpingmaßnahmen stärker auf Antisubventions- und Schutzmaßnahmen zurückgreifen? Sollte die Kommission unter bestimmten Umständen mehr Handelsschutzuntersuchungen von sich aus einleiten, sofern ihr die erforderlichen Beweise vorliegen?*

***Frage 3:** Gibt es angesichts des Fehlens international vereinbarter Wettbewerbsregeln Alternativen zum Einsatz handelspolitischer Instrumente?*

TEIL 2. Abwägung verschiedener EU-Interessen in Untersuchungen über handelspolitische Schutzmaßnahmen

Handelspolitische Schutzmaßnahmen müssen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse der EU liegen, dazu gehören auch die Interessen der Hersteller und Arbeitnehmer. Die EU-Vorschriften müssen weiterhin Fälle erfassen, in denen niedrigere Einfuhrpreise nicht allein auf echte komparative Vorteile von Drittländern bei Arbeits- und Produktionskosten zurückzuführen sind, sondern zusätzlich auf unfaire Wettbewerbsbedingungen, beispielsweise Subventionen oder Verzerrungen aufgrund anderer staatlicher Eingriffe.

Durch Strukturveränderungen sowohl auf globaler Ebene als auch in der EU-Wirtschaft ist es komplizierter geworden, die wirtschaftlichen Interessen der EU zu bestimmen. Die Globalisierung verstärkt die internationale Arbeitsteilung, denn die Transport- und Kommunikationskosten haben sich erheblich verringert. Europäische Unternehmen produzieren zwar zunehmend außerhalb der EU, erhalten aber wichtige Geschäftsbereiche und zahlreiche Arbeitsplätze in Europa. Mit Blick auf die handelspolitischen Schutzinstrumente lässt sich nicht ohne weiteres sagen, ob die EU-Vorschriften der Tatsache hinreichend Rechnung tragen, dass europäische Unternehmen ihre Produktion verlagern und dann mit in der EU niedergelassenen Produzenten konkurrieren und möglicherweise durch handelspolitische Schutzmaßnahmen beeinträchtigt werden.

Es liegt nicht im langfristigen wirtschaftlichen Interesse der EU, Dumping zu tolerieren, auch nicht in den Fällen, in denen europäische Unternehmen, die ihre Produktion in Drittländer ausgelagert haben, davon profitieren. Aber die EU muss sich damit auseinandersetzen, dass Maßnahmen, die durch Dumping verursachte Schäden begrenzen sollen, sich auf die Beschäftigung und die Lebensfähigkeit von EU-Unternehmen auswirken können, die, was legitim ist, ihre Produktion ausgelagert haben. Alles hängt davon ab, das richtige Gleichgewicht zwischen freiem und fairem Handel zu finden. In dieser Situation braucht die EU eindeutige Regeln.

Dieser Teil des Grünbuchs befasst sich mit vier Kernfragen, die die Prüfung des Interesses der Gemeinschaft betreffen.

Kasten 2: Antidumpingmaßnahmen gegen Lederschuhe – eine Fallstudie vom August 2006

Im Oktober 2006 führte die Europäische Union Antidumpingzölle in Höhe von 16,5 % bzw. 10 % auf die Einfuhren bestimmter Lederschuhe aus China und Vietnam in die EU ein. Die Verhängung dieser Zölle war das Ergebnis einer Untersuchung, bei der festgestellt worden war, dass die Ausfuhren aus bestimmten Drittländern gedumpte waren und Hersteller in der EU dadurch geschädigt wurden. Die Anwendung von EU- und WTO-Regeln in diesem äußerst komplexen Fall verursachte einen Konflikt zwischen den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern und zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Er illustriert zwei wichtige Sachverhalte, die in diesem Grünbuch behandelt werden.

Produktionsverlagerungen in Länder außerhalb der EU. Zwar produzieren immer noch viele EU-Unternehmen Lederschuhe in der Union selbst, aber eine erhebliche Zahl hat die eigentliche Produktion in Drittländer verlagert, andere Geschäftsbereiche jedoch in der EU belassen. Die EU-Unternehmen, die Lederschuhe in den betreffenden Drittländern produzieren, unterliegen dem Antidumpingzoll. Außerdem wurden nach den geltenden

Vorschriften für Antidumpinguntersuchungen nur Hersteller, deren Produktion sich in der EU befindet, berücksichtigt, als es festzustellen galt, ob der Antrag vom betreffenden Wirtschaftszweig der Gemeinschaft hinreichend unterstützt wurde, sodass eine Untersuchung eingeleitet werden konnte. Die Zahl der EU-Unternehmen, die Teile ihrer Produktion verlagern, nimmt indessen ständig zu, und diese Unternehmen stehen für Tausende von Arbeitsplätzen in der EU.

Interesse der Verbraucher. Der besagte Fall machte auch ein anderes Problem im Zusammenhang mit der Bestimmung des übergeordneten wirtschaftlichen Interesses der EU deutlich. In den allermeisten Fällen, insbesondere wenn es nicht um Konsumgüter geht, sind die Auswirkungen der Antidumpingmaßnahmen auf den Preis, den der Endverbraucher zahlt, in der Regel zu vernachlässigen. Dennoch muss der Frage nachgegangen werden, ob und wie die Interessen der Verbraucher bei Antidumpinguntersuchungen und der etwaigen Verhängung von Maßnahmen besser berücksichtigt werden können.

2.1. Die Prüfung des Interesses der Gemeinschaft. Die EU ist eine der wenigen Nutzer handelspolitischer Schutzmaßnahmen, die verlangen, dass Antidumpingmaßnahmen vor ihrer Einführung daraufhin geprüft werden, ob sie im allgemeinen Interesse liegen. Die entsprechende Vorschrift besagt, dass nur dann Maßnahmen eingeführt werden dürfen, wenn die Kommission feststellt, dass sie nicht dem allgemeinen Interesse der EU-Wirtschaft zuwiderlaufen. Das Antidumping-Übereinkommen der WTO verlangt keine solche Prüfung, sie hat sich jedoch als nützlich bei der Interessenabwägung in Antidumpingfällen erwiesen.

Von einigen Seiten wird jedoch vorgebracht, die EU-Hersteller hätten bei dieser Prüfung zu viel Gewicht und die Auswirkungen der Maßnahmen auf einführende Unternehmen, die Teile ihrer Produktion in Drittländer verlagert haben, würden nicht hinreichend berücksichtigt. Außerdem wird die Befürchtung zum Ausdruck gebracht, die Verbraucherinteressen würden nicht ausreichend berücksichtigt, zumal dann nicht, wenn handelspolitische Schutzmaßnahmen auf Produkte für den Endverbraucher angewandt würden. Zwar ist der Hauptzweck des EU-Instrumentariums die Beseitigung der Auswirkungen unfairen Wettbewerbs, die Fälle der jüngsten Zeit haben aber auch die Frage aufgeworfen, ob bei der Prüfung des Gemeinschaftsinteresses nicht auch den Auswirkungen der Maßnahmen auf die Kohärenz der EU-Politik insgesamt Rechnung getragen werden sollte. So könnte die EU berücksichtigen, ob Antidumpingmaßnahmen in einigen Fällen nicht die Wirksamkeit der EU-Entwicklungshilfe für ein Land beeinträchtigen.

***Frage 4:** Sollte die EU in Handelsschutzuntersuchungen die Gewichtung der Interessen verschiedener Wirtschaftsteilnehmer bei der Prüfung des Gemeinschaftsinteresses überprüfen? Wie sollte die EU, neben den Interessen von Produzenten und ihrer Arbeitnehmer in Europa, die Interessen von Unternehmen berücksichtigen, die wichtige Geschäftsbereiche und zahlreiche Arbeitsplätze in Europa erhalten haben, obwohl sie einen Teil ihrer Produktion in Länder außerhalb der EU verlagert haben? Wie sollte die EU den Interessen von Einführern oder Herstellern, die die betroffene eingeführte Ware weiterverarbeiten, gerecht werden?*

***Frage 5:** Muss die EU die Art und Weise überdenken, in der die Interessen der Verbraucher in Handelsschutzuntersuchungen berücksichtigt werden? Sollte sich die Kommission aktiver um Stellungnahmen von Verbraucherverbänden bemühen? Wie könnte ein solcher Input der Verbrauchervertreter gewichtet werden? Wie könnten die Auswirkungen handelspolitischer Schutzmaßnahmen auf Verbraucher beurteilt und überwacht werden?*

***Frage 6:** Sollte die EU in Handelsschutzuntersuchungen weiter reichende Erwägungen in die Prüfung des Gemeinschaftsinteresses einfließen lassen, beispielsweise die Vereinbarkeit mit Maßnahmen in anderen Politikbereichen? Sollte sie mit Blick auf die Entwicklungspolitik bei der Anwendung handelspolitischer Schutzmaßnahmen formal zwischen den am wenigsten entwickelten Ländern und den übrigen Entwicklungsländern unterscheiden?*

***Frage 7:** Welche Form der Wirtschaftsanalyse könnte bei diesen Bewertungen helfen?*

2.2. Interesse der Gemeinschaft – Nutzung der Prüfung für die Feinabstimmung handelspolitischer Schutzmaßnahmen. Gegenwärtig kann das Ergebnis der Prüfung des Interesses der Gemeinschaft nur lauten, dass Maßnahmen entweder eingeführt oder eben nicht eingeführt werden sollten. Dieses „Entweder-Oder“ erlaubt im Grunde genommen nicht, die Analyse zur Begründung einer Anpassung oder Änderung von Maßnahmen heranzuziehen. Es könnte jedoch sinnvoll sein, hier mehr Flexibilität zuzulassen, solange eine etwaige Anpassung der Maßnahmen die objektiven Feststellungen im jeweiligen Fall umfassend widerspiegelt. Eine solche Flexibilität wäre auf Anpassungen nach unten beschränkt, entsprechend der EU-Regel des niedrigeren Zolls, der besagt, dass der Zoll entweder in Höhe der Schadensspanne oder in Höhe der Dumpingspanne festgesetzt werden muss, je nachdem welcher Wert niedriger ist. Sie könnte theoretisch auch erlauben, bestimmte Waren aus Gründen des Gemeinschaftsinteresses von Antidumpingzöllen auszunehmen.

***Frage 8:** Sollte in Handelsschutzuntersuchungen ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen werden, die Höhe der vorgeschlagenen Maßnahmen nach Prüfung des Interesses der Gemeinschaft nach unten anzupassen? Sollte die EU ausdrücklich die Möglichkeit vorsehen, bestimmte Warentypen aus Gründen des „Gemeinschaftsinteresses“ von den Maßnahmen auszunehmen? Wenn ja, nach welchen Kriterien sollte dies geschehen?*

2.3. Zeitpunkt der Prüfung des Interesses der Gemeinschaft. Gegenwärtig ist die Prüfung des Gemeinschaftsinteresses nur nach Einleitung einer Untersuchung vorgesehen, wenn eine Entscheidung für oder gegen die Einführung von Maßnahmen getroffen werden muss. Aufgrund der WTO-Regeln, die jegliche Veröffentlichung von Antidumping-Anträgen vor Einleitung einer Untersuchung verbieten, kann derzeit die Prüfung des Interesses der Gemeinschaft nicht herangezogen werden, um zu beurteilen, wie fundiert ein Antrag ist. Einige Betroffene haben indessen vorgeschlagen, die EU solle auf eine Änderung dieser Regeln drängen.

***Frage 9:** Sollte die EU auf eine Änderung der WTO-Regeln hinarbeiten, damit die Prüfung des Interesses der Gemeinschaft im Antragsstadium von Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen angewandt werden kann? Gibt es andere Situationen, in denen diese Prüfung angezeigt wäre – beispielsweise vor der Einleitung von Untersuchungen wegen bevorstehenden Außerkrafttretens?*

2.4. Prüfung der Lebensfähigkeit des Wirtschaftszweigs. Ein Element bei der Prüfung des Interesses der Gemeinschaft ist die Untersuchung der Lebensfähigkeit des Wirtschaftszweigs in der EU. Hat ein bestimmter Wirtschaftszweig hier gute Perspektiven, so ist dies ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung über die Einführung handelspolitischer Schutzmaßnahmen.

***Frage 10:** Sind Prüfungen der Lebensfähigkeit des Wirtschaftszweigs von Belang, wenn es darum geht, über den Einsatz handelspolitischer Schutzinstrumente zu entscheiden? Wenn ja, anhand welcher Kriterien sollte in Handelsschutzuntersuchungen die Lebensfähigkeit von*

Wirtschaftszweigen der Gemeinschaft beurteilt werden (beispielsweise Produktionsumfang, Beschäftigtenzahlen, Marktanteil)?

TEIL 3. Einleitung und Durchführung von Untersuchungen

Die Betroffenen haben auf eine Reihe technischer Details im Zusammenhang mit der Einleitung und Durchführung von Handelsschutzuntersuchungen hingewiesen, bei denen Änderungen zur Verbesserung der Verhältnismäßigkeit, Wirksamkeit und Fairness solcher Untersuchungen beitragen könnten. Auf acht dieser Punkte wird im Folgenden eingegangen:

3.1. Frühzeitige Konsultationen mit den Ausfuhrländern. Die WTO-Vorschriften verbieten es, vor Einleitung eines Verfahrens Unternehmen zu kontaktieren, die unter Umständen Gegenstand von Untersuchungen sein werden. Einige Betroffene haben daher vorgeschlagen, Verbindung mit den Regierungen der ausführenden Drittstaaten aufzunehmen, bevor Untersuchungen eingeleitet werden. Das könne dazu beitragen, politische Spannungen zu vermeiden und gebe Gelegenheit, über die Waren und Praktiken zu diskutieren, die voraussichtlich Gegenstand der Untersuchung sein würden.

***Frage 11:** Sollte die EU bereits nach dem Eingang von Anträgen und vor der Einleitung von Antidumpinguntersuchungen Konsultationen mit den ausführenden Drittländern in Betracht ziehen?*

3.2. Anwendung von Antisubventionsmaßnahmen in Ländern, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Die derzeitige Praxis sieht keine Einleitung von Antisubventionsuntersuchungen vor, wenn Länder im Übergangsstadium zur Marktwirtschaft beteiligt sind; dies liegt an den breitgestreuten Preis- und Kostenverzerrungen in solchen Volkswirtschaften. Der Einsatz von Antisubventionsmaßnahmen könnte jedoch in Fällen in Betracht gezogen werden, in denen einzelnen Unternehmen in solchen Transformationsländern Marktwirtschaftsbehandlung zugestanden wird.

***Frage 12:** Sollte die EU konkret die Anwendung des Antisubventionsinstrumentariums vorsehen, wenn Unternehmen in Transformationsländern beteiligt sind, denen Marktwirtschaftsbehandlung gewährt wird?*

3.3. Vorschriften über die Zulässigkeit von Anträgen. Die EU stellt eine Reihe von Anforderungen, die für die Einleitung einer Handelsschutzuntersuchung erfüllt sein müssen. So kann nach den Regeln der WTO normalerweise nur dann eine Untersuchung eingeleitet werden, wenn auf die Hersteller, die den Antrag ausdrücklich unterstützen, mehr als 25 % der gesamten Produktion der betroffenen Ware auf dem betreffenden Markt entfallen.

Nach den geltenden Regeln können Unternehmen, die die angeblich gedumpte Ware sowohl herstellen als auch einführen, dabei unberücksichtigt bleiben. Dadurch verringert sich die Zahl der Unternehmen, die im konkreten Fall den Antrag unterstützen müssen, und Unternehmen, die einen Antrag unter Umständen ablehnen, werden damit ausgeschlossen. Einige Betroffene halten diese Anforderungen für zu großzügig.

***Frage 13:** Sollte die EU die Anforderungen hinsichtlich der Definition des Wirtschaftszweigs der Gemeinschaft in Antidumping- und Antisubventionsfällen überprüfen? Ist die für die Einleitung einer Untersuchung erforderliche Unterstützung eines Antrags angemessen? Sollte die EU die Regelung überdenken, nach der Unternehmen, die die betroffene Ware einführen*

oder mit Ausführern verbunden sind, vom Wirtschaftszweig der Gemeinschaft ausgenommen werden können?

3.4. Geringfügigkeitsschwelle für Dumping, Subventionierung und Schädigung. Die geltenden Regeln sehen vor, dass ein Fall bei Unterschreiten bestimmter Schwellenwerte als zu unbedeutend für ein Eingreifen der EU eingestuft wird. Nach den EU-Antidumpingvorschriften wird eine Untersuchung eingestellt, wenn die Dumpingspanne weniger als 2 % des Ausführpreises beträgt, dieser Wert wird als „Geringfügigkeitsschwelle“ bezeichnet.

Eine solche Geringfügigkeitsschwelle gilt auch, wenn es darum geht, die Schädigung durch gedumpte Waren festzustellen. Es werden keine Verfahren gegen Länder eröffnet, deren Einfuhren weniger als 1 % des EU-Marktes ausmachen. Die gegenwärtigen Geringfügigkeitsschwellen könnten höher oder niedriger angesetzt werden, je nachdem, wie die wirtschaftlichen Auswirkungen niedriger Dumping-/Subventionsspannen und Schadensschwellen eingeschätzt werden.

Neben diesen prozentualen Schwellenwerten könnte ein zweiter Geringfügigkeitstest in Betracht gezogen werden, bei dem die Einleitung eines Verfahrens vom Wert der Einfuhren in Euro abhängig gemacht würde.

Frage 14: Sollte die EU die gegenwärtig für Dumping- und Schädigungsfeststellung geltenden Geringfügigkeitsschwellen in Handelsschutzuntersuchungen (prozentual und absolut) ändern?

3.5. Berechnung der Dumpingspanne. Ein wichtiger Teil der Antidumpinguntersuchung ist die Ermittlung der Produktionskosten und des Normalwertes einer Ware auf dem Heimatmarkt. Einige Betroffene haben vorgebracht, es werde von der EU nicht hinreichend berücksichtigt, in welchem Ausmaß niedrige Produktions- und Verkaufsmengen in der Anlaufphase eines Produktes die Stückkosten verzerren und unrealistisch hoch erscheinen lassen können. Dies wiederum könne die Dumpingspannen aufblähen.

Frage 15: Sollte die Kommission bei den Dumpingberechnungen in Antidumpinguntersuchungen einen differenzierteren Ansatz für die „Anlaufkosten“ wählen, um Ausführern in solchen Situationen eine längere „Gnadenfrist“ einzuräumen?

Frage 16: Müssten in Antidumpinguntersuchungen andere Änderungen bei der Methode zur Berechnung der Dumpingspanne in Betracht gezogen werden, beispielsweise eine Anpassung des Kriteriums des „normalen Handelsverkehrs“?

3.6. Behandlung neuer Ausführer. Betroffene haben vorgeschlagen, die Bestimmungen über neue Ausführer, die erst nach Einleitung einer Untersuchung beginnen, Waren zu exportieren, genauer zu fassen. Hier stellt sich das Problem, dass Feststellungen auf der Grundlage einer sehr geringen Zahl von Geschäftsvorgängen getroffen werden müssen. Die Kommission kann sich mit neuen Ausführern, die ihre Tätigkeit erst während der Untersuchung aufnehmen, gegenwärtig auch nur in einer getrennten Überprüfung befassen.

Frage 17: Sollte die EU in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen die Behandlung neuer Ausführer detaillierter regeln? Sollte die EU eine zügigere Behandlung der Anträge neuer Ausführer ermöglichen, die ihre Tätigkeit erst während der Untersuchung des Hauptfalles aufnehmen?

3.7. Umstrukturierungspläne. Einige Betroffene sind der Meinung, dass die EU-Hersteller verpflichtet werden sollten, einen Umstrukturierungsplan vorzulegen, bevor sie Antidumpingmaßnahmen in Anspruch nehmen können. Andere sind der Ansicht, dass in Fällen, in denen die Probleme eines Wirtschaftszweigs unmittelbar aus unfairen Handelspraktiken resultieren, Umstrukturierungen wirkungslos sind.

Frage 18: Ist in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen der Nachweis einer Umstrukturierung durch einen Wirtschaftszweig der Gemeinschaft in irgendeiner Weise von Bedeutung? Wenn ja, in welcher Hinsicht und in welchem Stadium?

3.8. Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen. Viele Betroffene vertreten die Meinung, dass es mittelständischen Unternehmen wegen der Komplexität der Verfahren und der damit verbundenen hohen Kosten schwer fällt, Handelsschutzuntersuchungen anzustrengen und daran mitzuwirken.

Frage 19: Welche besonderen Hindernisse stehen der Mitwirkung kleiner und mittlerer Unternehmen an Handelsschutzuntersuchungen entgegen, und wie könnten diese Hindernisse beseitigt werden?

TEIL 4. Form, Zeitpunkt und Dauer handelspolitischer Schutzmaßnahmen

Die Betroffenen haben eine Reihe von Punkten im Zusammenhang mit der Einführung, der Form, der Dauer und dem Außerkrafttreten handelspolitischer Schutzmaßnahmen aufgezeigt, die überarbeitet werden könnten. Vier Punkte werden in diesem Abschnitt behandelt.

4.1. Zeitpunkt vorläufiger Maßnahmen. Einige Betroffene plädieren für eine raschere Einführung vorläufiger Antidumpingmaßnahmen. Sofern die vorläufigen Beweise auf ein schädigendes Dumping hindeuten, erlässt die Kommission gegenwärtig die vorläufigen Maßnahmen zwischen zwei und neun Monate nach Einleitung der Untersuchung.

Frage 20: Sollte die EU, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass jede Verkürzung von Fristen die Durchführung und die Transparenz von Untersuchungen beeinträchtigen könnte, erwägen, in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen, die Fristen für die Einführung oder Nichteinführung vorläufiger Maßnahmen zu verkürzen? Sollten diese Fristen flexibler gestaltet werden?

4.2. Form, Zeitpunkt und Dauer von Maßnahmen. Viele Betroffene haben die Meinung vertreten, der EU sollte ein größeres Spektrum von Maßnahmen zur Verfügung stehen, nicht nur Wertzölle, feste Zollsätze, Mindestpreise und Preisverpflichtungen. Das würde für mehr Flexibilität bei der Handhabung komplexer Fälle sorgen, die wichtige Konsumgüter betreffen. Sollte die Kommission beispielsweise, soweit die internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft das zulassen, generell die Möglichkeit haben, einen Zoll einzuführen, der schrittweise oder mit dem Volumen ansteigt, so dass der Markt Zeit hat, sich anzupassen?

Einige Betroffene sind ferner der Meinung, dass auch die Auswirkungen auf Waren berücksichtigt werden sollten, die unter Umständen lange vor Einführung von Maßnahmen bestellt wurden oder sich zum Zeitpunkt der Entscheidung bereits im Versand befinden.

Gegenwärtig gelten die Maßnahmen normalerweise fünf Jahre - die Höchstfrist, die die WTO zulässt. Es wurde eine kürzere Laufzeit vorgeschlagen, zum Beispiel abhängig vom Warentyp, der Marktsituation oder den Gegebenheiten eines Wirtschaftszweigs. Auch die Dauer der Maßnahmen, die nach einer Überprüfung wegen bevorstehenden Außerkrafttretens eingeführt werden, könnte verkürzt werden.

Frage 21: Sollte die EU in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen stärker auf flexiblere Maßnahmen zurückgreifen?

Frage 22: Müssen die EU-Maßnahmen in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen angepasst werden, um Waren mit langen Bestell- oder Transportzeiten besser Rechnung zu tragen? Wenn ja, wie?

Frage 23: Sollte ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen werden, in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen endgültige Maßnahmen für weniger als 5 Jahre zu verhängen? Wenn ja, in welcher Situation wäre eine kürzere Dauer gerechtfertigt?

4.3. Erstattung von Zöllen nach Überprüfungen wegen bevorstehenden Außerkrafttretens. Derzeit treten die Maßnahmen nach fünf Jahren außer Kraft, wenn nicht vorher eine Überprüfung wegen bevorstehenden Außerkrafttretens eingeleitet wird. Während der entsprechenden Untersuchung (die bis zu 15 Monate über den Fünfjahreszeitraum hinausgehen kann) bleiben die Maßnahmen in Kraft. Kommt die Kommission in der

betreffenden Untersuchung zu dem Schluss, dass die Maßnahmen nicht in Kraft bleiben sollten, könnte die Erstattung aller Zölle ins Auge gefasst werden, die nach dem „normalen“ Fünfjahreszeitraum erhoben wurden. Alternativ wäre denkbar, die Überprüfung wegen bevorstehenden Außerkrafttretens vor Ablauf der Höchstdauer der Maßnahme durchzuführen und abzuschließen. In diesem Fall würde sich die Erstattung von Zöllen erübrigen.

***Frage 24:** Sollten in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen Zölle, die nach Ablauf der fünf Jahre erhoben werden, zurückgezahlt werden, wenn die Überprüfung wegen bevorstehenden Außerkrafttretens ergibt, dass die Maßnahmen nicht aufrechterhalten werden sollten?*

***Frage 25:** Sollten in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen Überprüfungen wegen bevorstehenden Außerkrafttretens so angesetzt werden, dass sie an dem Tag abgeschlossen sind, an dem die Maßnahmen fünf Jahre in Kraft sind, und nicht erst dann beginnen?*

4.4. Höhere Schwellen für Überprüfungen wegen bevorstehenden Außerkrafttretens. Einige Betroffene sind der Meinung, dass Antidumpingmaßnahmen zu leicht verlängert werden können. Nach den WTO- und EU-Vorschriften muss die Wirtschaft nachweisen, dass ein erneutes Auftreten des schädigenden Dumpings „wahrscheinlich“ ist. Eine höhere Schwelle für die Wirtschaft könnte das Erfordernis einer „klar vorhersehbaren und unmittelbar drohenden Schädigung“ sein.

***Frage 26:** Sollte die EU in Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen die Voraussetzungen für die Überprüfung wegen bevorstehenden Außerkrafttretens anheben? Sollte sie beispielsweise überlegen, das Kriterium des „wahrscheinlichen Wiederauftretens“ durch das einer „drohenden Schädigung“ zu ersetzen?*

TEIL 5. Transparenz der Untersuchungen im Zusammenhang mit handelspolitischen Schutzmaßnahmen

Echte Transparenz ist für die Glaubwürdigkeit von handelspolitischen Schutzinstrumenten unerlässlich. Die EU-Vorschriften stellen einen Kompromiss dar zwischen Offenheit bei der Durchführung der Untersuchungen und der Notwendigkeit, die Vertraulichkeit wirtschaftlicher Informationen zu wahren. Die Qualität der Analyse und der daraus resultierenden Vorschläge hängt entscheidend von der Qualität der vertraulichen Informationen ab, die während einer Untersuchung zur Verfügung gestellt werden. Die Betroffenen haben mehrere Wege aufgezeigt, wie die Europäische Kommission die Transparenz von Handelsschutzuntersuchungen dennoch verbessern könnte. Auf vier Aspekte im Zusammenhang mit der Transparenz wird im Folgenden eingegangen:

5.1. Anhörungsbeauftragter. Die geltenden Vorschriften der EU beinhalten für die interessierten Parteien das Recht auf Anhörung. Einige Parteien sind der Auffassung, dass ein Anhörungsbeauftragter dazu beitragen würde, dass die Parteien dieses Recht auf Anhörung besser wahrnehmen können und dass die Rechte der Parteien beachtet werden.

Frage 27: Die Kommission führt die Funktion eines Anhörungsbeauftragten für Handelsschutzuntersuchungen ein - welche Aufgaben sollte eine solche Person genau haben?

5.2. Öffentliche Anhörungen vor Entscheidungen über die landesweite Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus. Einige Staaten gelten nicht als Marktwirtschaftsländer für die Zwecke von Handelsschutzuntersuchungen, das ist beispielsweise der Fall für China und Vietnam. Diesen Ländern kann indessen der Marktwirtschaftsstatus zuerkannt werden, wenn sie bestimmte sachliche Kriterien erfüllen. Angesichts der Bedeutung, der Komplexität und der politischen Sensibilität von Entscheidungen über die Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus für ein ganzes Land empfehlen viele Betroffene, öffentliche Anhörungen durchzuführen, bevor die Kommission einem ganzen Land diesen Status zuerkennt.

Frage 28: Sollte die Kommission bei Antidumpinguntersuchungen öffentliche Anhörungen veranstalten, bevor sie über die Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus für ein Land entscheidet?

5.3. Gleicher Informationsstand für alle. Betroffene haben darauf hingewiesen, dass Gerüchte über mögliche Beschwerden oder Untersuchungen Unsicherheit verbreiten. Es wurde auch gefragt, ob die Arbeit des Antidumping-Ausschusses nicht transparenter gemacht werden könnte.

Frage 29: Sollte in Bezug auf die Arbeit des Antidumping-Ausschusses mehr Offenheit herrschen, sollten zum Beispiel die Tagesordnungen der Sitzungen und/oder die Sitzungsprotokolle veröffentlicht werden?

5.4. Besserer Zugang zu nicht vertraulichen Informationen. Wenn Parteien die nicht vertraulichen Unterlagen einer Antidumpinguntersuchung einsehen wollen, müssen sie das derzeit persönlich in den Räumlichkeiten der Europäischen Kommission tun. Es wäre möglich, diese Unterlagen online zugänglich zu machen. Einige Betroffene könnten dies jedoch als zu weite Verbreitung nicht vertraulicher Geschäftsdaten ansehen.

Frage 30: *Wäre es wünschenswert, bei Handelsschutzuntersuchungen die nicht vertraulichen Unterlagen über das Internet zugänglich zu machen? Wären Zwischenlösungen besser geeignet - zum Beispiel die Veröffentlichung eines Verzeichnisses der Dateien?*

TEIL 6. Institutionelle Regelung

Der Rückgriff auf handelspolitische Schutzinstrumente kann politisch sehr heikel sein, gleichzeitig hängt ihre Glaubwürdigkeit von einer transparenten, vorhersehbaren und streng kontrollierten Nutzung ab. Die Entscheidungen müssen sich auf die Ergebnisse der Untersuchungen stützen. Die derzeitige institutionelle Struktur, die in den gemeinschaftlichen Grundverordnungen über die einzelnen handelspolitischen Schutzinstrumente festgeschrieben ist, sieht eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommission und Rat vor. Die Entscheidungen können vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nachgeprüft werden und müssen außerdem mit den WTO-Verpflichtungen der EU vereinbar sein. Dieser institutionelle Rahmen hat bisher gut funktioniert, einige Betroffene geben jedoch zu bedenken, es erlaube zuweilen, dass Entscheidungen von externen Faktoren beeinflusst würden, die nicht direkt mit den Untersuchungssachverhalten verknüpft seien.

Frage 31: *Sollte der gegenwärtige institutionelle Rahmen für die Einführung von Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen beibehalten werden? Kann die Art und Weise, in der die Entscheidungen getroffen werden, verbessert werden?*

Beiträge zu dieser Grünbuch-Konsultation

Alle interessierten Parteien, einschließlich des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten, werden gebeten, sich zu den in diesem Grünbuch aufgeworfenen Fragen zu äußern. Hierfür steht ein strukturierter Fragebogen zur Verfügung. Die Kommission würde es sehr begrüßen, wenn alle betroffenen Akteure, einschließlich Behörden von Drittländern, Stellung nehmen würden.

Die Kommission bittet die Antwortenden ferner, auch Punkte im Zusammenhang mit den handelspolitischen Schutzinstrumenten der EU anzusprechen, auf die in diesem Papier nicht direkt eingegangen wird.

Frage 32: Gibt es andere Aspekte im Zusammenhang mit den handelspolitischen Schutzinstrumenten der EU, die Ihrer Meinung nach diskutiert werden sollten?

Den Fragebogen zum Grünbuch finden Sie im Internet unter:

http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_en.htm

Die Antworten sollten der Kommission spätestens am 31. März 2007 vorliegen. Die eingegangenen Stellungnahmen werden online veröffentlicht, sofern nicht ausdrücklich um vertrauliche Behandlung gebeten wird. In diesem Fall wird der Stellungnehmende lediglich namentlich aufgeführt. Gegen Ende des Konsultationszeitraums wird die Kommission voraussichtlich ein Seminar mit den Betroffenen veranstalten. Nach dieser öffentlichen Diskussion wird die Kommission die Ergebnisse der Grünbuch-Konsultation bekannt geben und prüfen, ob weitere Maßnahmen folgen sollten.