

Überarbeitung der Antidumping-Grundverordnung (MES China)

*Kommentierung der Vorschläge der Europäischen Kommission
vom 9. November 2016*

Thesen

- ✓ Die Überarbeitung der Antidumping-Grundverordnung muss WTO-konform erfolgen.
- ✓ Das Schutzniveau für die geschädigten Unternehmen muss auch nach der Überarbeitung der Grundverordnung erhalten bleiben. Hierzu muss die Möglichkeit des Rückgriffs auf alternative Preise gegeben sein.
- ✓ Nachweishürden für die klagenden Unternehmen müssen auf ein Minimum reduziert werden. Die geplanten Kommissionsberichte müssen hierzu einen großen Beitrag zum Nachweis von Marktverzerrungen leisten. Diese müssen verpflichtend erstellt werden.
- ✓ Der Kommissionsvorschlag muss deutlich konkretisiert werden und der Industrie Rechtssicherheit bieten. Leitlinien können dabei helfen.

Hintergrund

- Die Importkrise der Stahlindustrie ist nicht überwunden. Chinesische Importe befinden sich trotz einiger erfolgreicher Antidumping-Maßnahmen mit 6 Mio. t noch immer auf einem doppelt so hohen Niveau wie in 2013. Dabei kommen nach wie vor unfaire Praktiken wie Dumping und unerlaubte Subventionen zur Anwendung. Die Stahlindustrie in Deutschland und der EU ist dringend auf einen effektiven Handelsschutz angewiesen.
- Seit dem 11. Dezember 2001 ist China Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO). Nach 15 Jahren waren am 11. Dezember 2016 Regelungen in Chinas WTO-Beitrittsprotokoll ausgelaufen. Die Stahlindustrie sah die große Gefahr, dass mit dem Auslaufen von Artikel 15(a)(ii) im Protokolltext China pauschal als Marktwirtschaft anerkannt werden würde.
- Die Konsequenz wäre gewesen, dass die EU in jedem Antidumping-Verfahren statt des Vergleichslandprinzips immer verzerrte chinesische Inlandspreise hätte zugrunde legen müssen. Dadurch wäre ein Dumpingnachweis kaum noch zu führen gewesen. Unternehmen, die nicht unter marktwirtschaftlichen Bedingungen produzieren, hätten somit ungehindert Waren in größeren Mengen zu Dumpingpreisen in die EU exportieren können.
- Die Europäische Kommission hat am 9. November 2016 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Antidumping-Grundverordnung vorgelegt. Demnach sollen alternative Berechnungsmethoden bei Antidumpingverfahren (Verwendung

internationaler Preise, Kosten oder Benchmarks statt verzerrter Inlandspreise) weiterhin möglich sein.

- Allerdings wird dies nicht mehr daran festgemacht, ob ein Land als Marktwirtschaft anzusehen ist. Vielmehr soll die Verwendung alternativer Preise ermöglicht werden, wenn im beklagten Land signifikante Marktstörungen vorliegen. Zur Unterstützung der klagenden Industrie will die Europäische Kommission Länderberichte veröffentlichen, die Marktstörungen in bestimmten Bereichen (z.B. Energiemarkt, Rohstoffe) bzw. spezifischen Sektoren analysiert.
- Die EU-Kommission glaubt damit einen ausgewogenen Kompromiss gefunden zu haben, zwischen der von ihr als notwendig angesehenen Anpassung des Europäischen Antidumpingrechts an den Wegfall von Artikel 15a(ii) und dem unverzichtbaren Erhalt eines weiterhin effektiven Handelsschutzinstrumentariums.

Allgemeine Bewertung des Kommissionsvorschlages

Der Kommissionsvorschlag bedeutet gegenüber der derzeit geltenden Rechtslage eine massive Verschlechterung des EU-Handelsschutzes

- Die „neue“ Normalwertberechnungsmethode bei staatlich verursachten signifikanten Marktstörungen ist in ihrem grundsätzlichen Ablauf bereits dem Art. 2 Abs. 3 und Abs. 5 der derzeit geltenden Antidumpinggrundverordnung zu entnehmen.
- Der Vorschlag verbessert den Schutz der europäischen Wirtschaft daher nicht wirklich, sondern erleichtert lediglich den Rückgriff auf bereits existierende Preiskalkulationsmethoden (Anwendung von „Cost Adjustment“ bei nachweislichen Marktverzerrungen bei einzelnen Kostenbestandteilen).
- Daher ist zu befürchten, dass dies zu niedrigeren AD-Zöllen gegenüber chinesischen Produkten führen wird.¹

Auf die klagenden Unternehmen kommen erhebliche Nachweishürden zu

- Die Beweislast, ob alternative Berechnungsmethoden angewendet werden dürfen, wird den europäischen Antragstellern auferlegt.
- Eine Berichterstattung durch die Kommission hilft dem Antragsteller lediglich bei der Feststellung einer „besonderen Marktsituation“, nicht aber bei der eigentlichen Berechnung des Normalwertes. Insgesamt drohen erhebliche Hürden für die klagenden Unternehmen, den Nachweis von Marktverzerrungen zu erbringen – dies gilt gerade bei einer „Case-by-case“-Betrachtung.

Eine Überarbeitung der Antidumping-Grundverordnung kann ohne Eile erfolgen

- Ein Tag nach dem Auslaufen des Artikels im chinesischen Beitrittsprotokoll hat China ein Verfahren gegen die EU und die USA angestrengt. Der Zeitdruck, eine geeignete WTO-konforme Lösung beim Handelsschutz zu finden, ist damit nicht mehr gegeben.
- Bei einem möglichen Unterliegen vor der WTO wegen Verstoßes gegen Artikel 15 (a) im chinesischen Beitrittsprotokoll oder das Antidumpingübereinkommen – Streitbeilegungsverfahren der WTO dauern in der Regel zwei bis drei Jahre –

¹ Studie von Prof. Marc Bungenberg, Direktor des Europa-Instituts in Saarbrücken, März 2017.

ist der EU noch einmal ausreichend Zeit gegeben, um das EU-Recht WTO-rechtskonform auszugestalten. Ein WTO-Streitbeilegungsverfahren führt bei Unterliegen nicht zu einer rückwirkenden Rückerstattung von gezahlten Zöllen. Betrachtet man nur die rechtlichen Bedingungen, so hätte die EU für eine Reform des Antidumpingrechts also noch Zeit.

Forderungen der Stahlindustrie

Effektivität von Handelsschutz muss erhalten bleiben

- Es muss eine effektive WTO-konforme Dumpingberechnungsmethodik erhalten bleiben. Dabei muss es möglich bleiben, auf die Verwendung verzerrter Preise und Kosten im beklagten Land zu verzichten. Ziel muss es sein, die gleiche Schutzwirkung (Höhe der Antidumpingzölle) bei der neuen im Vergleich zur aktuell praktizierten Methodik sicherzustellen.
- Die Vergleichslandmethode sollte bis zu einer gegenteiligen Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums bei staatlichen Marktverzerrungen herangezogen werden, wenn WTO-Beitrittsprotokolle die Möglichkeit alternativer Normalwertberechnungsmethoden vorsehen.
- Das US-amerikanische Antidumpingrecht verpflichtet beklagte Unternehmen (aus Staaten, deren Märkte durch staatlichen Einfluss verzerrt sind), sich von den Vorwürfen entlasten zu müssen. Die Europäische Kommission sollte prüfen, ob dieses Vorgehen auch in der EU angewendet werden kann.

Keine zusätzlichen Nachweishürden für klagende Unternehmen aufbauen

- Die Behandlung Chinas als Nicht-Marktwirtschaft bildet bislang eine sichere rechtliche Grundlage, um alternative Berechnungsmethoden in Antidumping-Verfahren gegen chinesische Unternehmen nutzen zu können. Der Wegfall dieser Vermutungsregel darf nicht zu unüberwindbaren Nachweishürden auf europäischer Seite führen.
- Für die Stahlindustrie in Deutschland stellen Antidumpingverfahren bereits heute schon eine große Belastung aufgrund der aufwendigen Nachweisführung dar. Ein Nachweis von einzelnen Marktverzerrungen („factor by factor“) ist für die klagenden Unternehmen kaum zu erbringen.
- Daher muss in besonderem Maße darauf geachtet werden, dass die Verfahren zum Nachweis von Marktverzerrungen effizient ausgestaltet sind und auf eindeutiger Rechtsgrundlage erfolgen. Beides ist durch den vorliegenden Vorschlag noch nicht hinreichend gewährleistet.

Ausreichende Unterstützung durch die Kommission sicherstellen

- Der chinesische Markt ist gekennzeichnet von Intransparenz. Der klageführenden Industrie wird es kaum möglich sein, allein ausreichende Belege für Marktverzerrungen auf dem chinesischen Markt vorzulegen. Hier ist die Europäische Kommission gefordert.

- Die von der Europäischen Kommission angekündigten Berichte müssen den klagenden Unternehmen eine ausreichende Basis bieten, um Marktverzerrungen nachzuweisen.
 - Dazu gehört, dass die Kommission verpflichtet sein muss, Berichte zu erstellen, wenn einzelne Wirtschaftszweige dies beantragen.
 - An die Berichte sind hohe inhaltliche Anforderungen zu stellen.
- Grundsätzlich sollten das Europäische Parlament und der Europäische Rat einen Entwurf der Marktstörungsberichte fordern, bevor sie ihre Standpunkte verabschieden.

Transparenz und Berechenbarkeit von Handelsschutz erhöhen

- Der Vorschlag der Kommission ist sehr vage formuliert und lässt viel Auslegungsspielraum bei der Bewertung einzelner Länder. Die Stahlindustrie fordert klare objektive Kriterien. Der Einfluss politischer Beweggründe sollte auf ein Minimum reduziert werden.
- Vage bleibt der Verordnungsvorschlag vor allem bei der Benennung der Maßstäbe zur Feststellung signifikanter Marktverzerrungen. Dabei ist nicht klar definiert, ab wann genau eine Verzerrung als „signifikant“ einzustufen ist. Hier besteht noch Nachbesserungsbedarf.
- Die Leitlinien der EU-Kommission sollten klarstellen, welche Nachweise für eine staatliche Marktverzerrung zu erbringen sind, und wie in diesem Zusammenhang verschiedene, exemplarisch in Art. 2 Abs. 6a Antidumping-Grundverordnung angeführte unbestimmte Rechtsbegriffe, zu verstehen sind. Insbesondere ist eine Definition des relevanten Marktes zu geben.
- Leitlinien sollten zudem klären, wie eine Normalwertberechnung nach der neuen Kalkulationsmethode in Art. 2 Abs. 6a Antidumping-Grundverordnung zu erfolgen hat, insbesondere unter welchen Voraussetzungen Drittlandpreisfaktoren herangezogen werden können.
- Die Kommission muss sich klar äußern, nach welchen Kriterien die Auswahl des „geeigneten repräsentativen Landes mit einem dem Ausfuhrland ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand“ erfolgt.

Stand: 13.03.2017