

ZK (anders als bei Gesamtsicherheiten) nicht zulässig war. Schließlich sprechen auch Sinn und Zweck des Zahlungsaufschubs gegen das geschilderte Verständnis vom Regelungsgehalt des Art. 89 Abs. 4 UZK. Bei der direkten Vertretung mit Schuldbeitritt dient der Zahlungsaufschub allein dem Zweck, dem Vertretenen (der typischerweise nicht über einen Zahlungsaufschub gem. Art. 110 UZK verfügt) den Zahlungsaufschub in Bezug auf den in der angenommenen Zollanmeldung aufgeführten Abgabebetrag zur Verfügung zu stellen. Ein Zahlungsaufschub für nacherhobene Abgaben kommt bereits mangels Schuldbeitritt des direkten Vertreters nicht in Betracht; der Zahlungsaufschub steht insoweit nicht zur Verfügung. Damit ist offensichtlich, dass eine für den Zahlungsaufschub gestellte Gesamtsicherheit nicht für Nacherhebungsbeträge zur Verfügung steht.

X. Fazit

Der UZK ist aus dem bereits zum 24.6.2008 in Kraft getretenen MZK hervorgegangen. Vor allem wegen der IT-Probleme ist der MZK letztlich gescheitert. Und jetzt: Der UZK kommt zum 1.5.2016, aber soweit die Bestimmungen IT-affin sind, erst 2020 (oder später).

Es gibt nunmehr nicht nur eine DVO sondern sogar drei: Delegated Act (UZK-DA), Implementing Act (UZK-IA) und Transitional Delegated Act (UZK-TDA). Lux und andere mussten ein Buch schreiben, um das neue Unionsrecht lesbar zu machen. Das sagt alles über die technische Qualität des neuen europäischen Zollrechts.

Unser Thema war das Zollschedrecht, das ab 1.5.2016 tatsächlich zur Anwendung kommt. Auch hier herrscht der Eindruck vor, dass trotz der jahrelangen Gesetzgebungsarbeit mit der „heißen Nadel“ eine „gute Botschaft“ gestrickt wurde, nämlich Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße zu ahnden, nicht aber mit Zolsschulden zu bestrafen. Daran kann sich auch das Verbrauchsteuerrecht ein Beispiel nehmen, das der BFH⁵⁴⁾ wieder mit pönalen Steuerschulden – ohne interpretatorische Not und antiquiert – ausstattet (Art. 125, 42 UZK). Schließlich, das erklärt aus unserer Sicht auch einen Teil der „Pannen“, ist beim UZK nicht immer ausreichend mit der erforderlichen juristischen Technik gearbeitet worden, was erstaunt, wenn man bedenkt, wie viele, auch juristisch gebildete Personen sich an diesem Gesetzgebungswerk beteiligt haben.

54) Vgl. BFH-Urteil vom 14.5.2013, VII R 39/11, ZfZ 2013, 299.

Die Zukunft der Antidumpingzölle auf Stahlprodukte aus China – Entscheidende Weichenstellungen für die europäische Stahlindustrie

Rechtsanwalt Dr. Florian Wolf, Berlin^{*)}

Unter den handelspolitischen Schutzinstrumenten, die der EU nach Maßgabe der WTO-Regeln zur Verfügung stehen, stellen Antidumpingverfahren quantitativ das bedeutsamste dar. Durch Antidumpingzölle kann die EU die Wettbewerbsbedingungen für ihre Unternehmen angleichen und einer Schädigung ihrer Wirtschaft durch Einfuhren unterpreisiger Waren entgegenwirken. Ausgesprochen starke Dumping-Tendenzen gingen in den vergangenen Jahren vom chinesischen Stahlsektor aus. Bedingt durch die Konjunkturabkühlung in China seit 2014 nahm die Stahlnachfrage am chinesischen Markt stark ab. Zugleich stiegen die Überkapazitäten der chinesischen Stahlindustrie stark an. Die Überkapazitäten resultierten in einer wahrnehmbaren Zunahme unlauterer Handelspraktiken, die die Europäische Kommission allein seit 2015 zu rund einem Dutzend neuer handelspolitischer Untersuchungen mit Bezug zur Stahlindustrie veranlasste.¹⁾ In einer Vielzahl von Fällen wurden Antidumpingzölle verhängt.

Das handelspolitische Schutzinstrument des Antidumpingzolls, wie es derzeit in der Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 vom 30.11.2009 (Antidumping-Grundverordnung – AD-GVO) geregelt ist, könnte Ende des Jahres 2016 erheblich an Wirksamkeit verlieren. Durch das bevorstehende Außerkrafttreten bestimmter Vorschriften des Protokolls über den WTO-Beitritt Chinas²⁾ muss der Volksrepublik China möglicherweise ab Dezember 2016 der Status als Marktwirtschaft zuerkannt werden. Sollte das geschehen, würden die Mög-

lichkeiten der EU, die europäische Stahlindustrie durch Antidumpingzölle zu schützen, erheblich beeinträchtigt.

Vor diesem Hintergrund widmet sich der vorliegende Beitrag nach einer kurzen Darstellung der derzeitigen Voraussetzungen zur Festlegung von Antidumpingzöllen der Diskussion zur WTO-rechtlichen Einschätzung des Marktwirtschaftsstatus Chinas ab Dezember 2016, um schließlich Handlungsoptionen der EU zur Wahrung der Effektivität von Antidumpingzöllen aufzuzeigen.

I. Grundzüge des Antidumpingverfahrens

Gemäß Art. 207 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verfügt die EU über die alleinige Rechtssetzungskompetenz im Bereich der Handelspolitik. Art. 207 Abs. 1 AEUV benennt Antidumpingzölle ausdrücklich als handelspolitisch zulässige Schutzmaßnahme. Die Erhebung von Antidumpingzöllen ist in der AD-GVO geregelt und orientiert sich stark an den Vorgaben des WTO-Anti-

*) Der Autor ist Mitarbeiter von Blomstein Part mbB, Berlin. Er dankt Herrn Dipl.-Jur. Robert Welker für seine hilfreiche Unterstützung bei der Erstellung dieses Aufsatzes.

1) Vgl. Mitteilung der Kommission, COM(2016) 155 final, 2 ff.

2) Protokoll zum Beitritt der Volksrepublik China vom 23.11.2001, WT/L/432, abrufbar unter www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#chn.

dumping-Übereinkommens von 1994,³⁾ das teilweise wortgetreu⁴⁾ in Unionsrecht umgesetzt wurde.⁵⁾

Auf der Grundlage der AD-GVO sind derzeit ein knappes Dutzend endgültige sowie zwei vorläufige Antidumpingzölle auf Produktsegmente der chinesischen Stahl- und Edelstahlindustrie in Kraft. Zuletzt hat die EU die folgenden Zölle eingeführt:

- kaltgewalzte Flachstahlerzeugnisse aus nicht rostendem Stahl (DVO Nr. 2015/1429);
- nahtlose Rohre aus Eisen oder Stahl (DVO Nr. 2015/2272);
- kornorientierte flachgewalzte Erzeugnisse aus Sili-cium-Elektrostahl (DVO Nr. 2015/1953);
- Rohrformstücke, Rohrverschlussstücke und Rohrverbindungsstücke aus Eisen oder Stahl (DVO Nr. 2015/1934);
- Vor- und Nachspanndrähte und –Litzen aus nicht legiertem Stahl (DVO Nr. 2015/865);
- geschweißte Rohre aus Eisen oder nicht legiertem Stahl (DVO Nr. 2015/110);
- (vorläufig:) hochdauerechter Betonstabstahl (VO Nr. 2016/113).

Zur Einführung eines Antidumpingzolls gemäß Art. 9 Abs. 4 Satz 1 AD-GVO sind vier Voraussetzungen erforderlich: Das Vorliegen von Dumping, die Schädigung eines Wirtschaftszweigs der Union, ein Kausalzusammenhang zwischen Dumping und Schädigung sowie die Feststellung, dass ein Eingreifen der EU im Gemeinschaftsinteresse (Art. 21 AD-GVO) liegt. Die ersten drei Voraussetzungen sind die zentralen Weichenstellungen im Antidumpingverfahren und sollen daher nachfolgend knapp dargestellt werden.

1. Feststellung der Dumpingspanne

Preisdumping stellt im Kern das Ausnutzen einer geographischen Preisdifferenzierung dar. Zur Feststellung einer Dumpingspanne müssen daher die Preise der betroffenen Ware im Ausfuhrland (Normalwert) mit dem Ausführpreis verglichen werden, Art. 1 Abs. 2 AD-GVO. Die Berechnungsmethodik ist in Art. 2 der AD-GVO niedergelegt und folgt Art. 2 des WTO-Antidumping-Übereinkommens. Die Vergleichbarkeit beider Werte wird durch die Berücksichtigung zahlreicher preismodifizierender Faktoren sichergestellt, Art. 2 Abs. 10 AD-GVO.

Der Normalwert stützt sich grundsätzlich auf die Inlandspreise des Ausführers, also die Preise, die dem Ausführer im normalen Handelsverkehr im Ausfuhrland gezahlt wurden (Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 1 AD-GVO). Wird die Ware von dem Ausführer im Ausfuhrland weder hergestellt noch verkauft, können auch die Preise anderer Verkäufer oder Hersteller herangezogen werden (Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 2 AD-GVO – Marktpreise im Inland). Finden Verkäufe der gleichartigen Ware im Ausfuhrland nicht oder nur in zu geringem, nicht repräsentativem Ausmaß statt, wird der Normalwert rechnerisch anhand der Herstellkosten zuzüglich eines angemessenen Betrags für Vertriebs-, Verwaltungs- und Gemeinkosten und für Gewinne (Art. 2 Abs. 3 Unterabs. 1, 1. Alt. AD-GVO – kalkulatorische

Preise) oder anhand von repräsentativen Preisen bei der Ausfuhr in ein Drittland ermittelt (Art. 2 Abs. 3 Unterabs. 1, 2. Alt. AD-GVO – Ausführpreise in ein Drittland).

Diese Berechnungsgrundsätze – insbesondere die Ermittlung des Normalwerts anhand der im Inlandsmarkt des Ausfuhrlandes erzielbaren Preise – beruhen auf der Prämisse einer funktionierenden Marktwirtschaft im Ausfuhrland. Sie sind daher kein geeigneter Maßstab für Ausfuhrländer, die keine Marktwirtschaft sind. Hierzu zählen die in der Fußnote zu Art. 2 Abs. 7 Buchst. a AD-GVO⁶⁾ und in Art. 2 Abs. 7 Buchst. b AD-GVO⁷⁾ genannten Staaten, einschließlich der Volksrepublik China. Für diese Länder wird der Normalwert gemäß Art. 2 Abs. 7 Buchst. a AD-GVO zwar ebenfalls grundsätzlich über die Methoden des Marktpreises, der kalkulatorischen Preise oder der Ausführpreise in andere Länder ermittelt. Als Grundlage hierfür dienen jedoch nicht die Preise im Ausfuhrland, sondern diejenigen in einem Drittland mit Marktwirtschaft.

Die Kommission muss hierfür ein geeignetes Drittland nach Art. 2 Abs. 7 Buchst. a Unterabs. 2 AD-GVO unter gebührender Berücksichtigung aller zum Zeitpunkt der Auswahl zur Verfügung stehenden zuverlässigen Informationen auswählen. In der Praxis wird die Auswahl eines Drittlandes maßgeblich dadurch erschwert, dass die Kommission auf die freiwillige Mitarbeit von Herstellern der gleichartigen Ware im potentiellen Vergleichsland angewiesen ist.⁸⁾ Bei Verfahren mit Bezug zur chinesischen Stahlindustrie war die Mitarbeitsquote oftmals so gering, dass die Kommission faktisch auf das jeweils einzige Vergleichsland mit mitarbeitenden Herstellern beschränkt war. Lässt sich ein geeignetes marktwirtschaftliches Drittland nicht ausmachen, kann die Berechnung des Normalwerts gemäß Art. 2 Abs. 7 Buchst. a AD-GVO jedoch auch auf jeder anderen angemessenen Grundlage erfolgen.⁹⁾

Für die in Art. 2 Abs. 7 Buchst. b AD-GVO genannten Staaten – einschließlich China – sowie die in der Fußnote zu Art. 2 Abs. 7 Buchst. a AD-GVO genannten Staaten mit WTO-Mitgliedschaft¹⁰⁾ findet diese Methode nicht ausnahmslos Anwendung. Vielmehr hat in diesen Staaten jeder Ausführer gemäß Art. 2 Abs. 7

3) Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, abrufbar unter www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#antidump.

4) Vgl. etwa Schmidt in Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Art. 2 AD-GVO, Rz. 2.

5) Vgl. Erwägungsgrund 3, VO (EG) Nr. 1225/2009.

6) Albanien, Armenien, Aserbaidshjan, Belarus, Georgien, Kirgisistan, Nordkorea, Moldawien, die Mongolei, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

7) Volksrepublik China, Vietnam und Kasachstan.

8) Vgl. die Erwägungsgründe zu DVO Nr. 2016/181, DVO Nr. 2016/501, DVO Nr. 2015/2272, DVO Nr. 2015/1934 und VO Nr. 2016/113. Bei der Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf kaltgewalzte Flachstahlerzeugnisse aus nicht rostendem Stahl wurden bspw. 36 Hersteller aus vier Ländern kontaktiert, nur zwei davon teilten die angefragten Informationen mit. Bei der Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf bestimmte kaltgewalzte Flachstahlerzeugnisse aus Eisen oder Stahl wurden 36 bekannte und potentielle Hersteller aus neun Ländern kontaktiert, nur ein Hersteller teilte die angefragten Informationen mit.

9) So etwa bei den Antidumpingzöllen auf nahtlose Rohre aus rostfreiem Stahl mit Ursprung in der Volksrepublik China, vgl. Erwägungsgründe 49 ff., VO Nr. 627/2011: Bestimmung des Normalwerts anhand des in der Union tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preises.

10) Das trifft auf alle dort genannten Staaten außer Aserbaidshjan, Belarus und Nordkorea zu.

Buchst. b AD-GVO die Möglichkeit, die Feststellung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Einzelfall zu beantragen. Der Antragsteller muss gemäß Art. 2 Abs. 7 Buchst. c AD-GVO beweisen, dass bei ihm die folgenden Kriterien erfüllt sind:

- Geschäftsentscheidungen und Kosten richten sich nach entsprechenden Marktsignalen und werden ohne nennenswerten staatlichen Einfluss festgelegt und die Kosten beruhen auf Marktwerten;
- Die Unternehmen verfügen über eine einzige klare Buchführung, die von unabhängigen Stellen nach internationalen Rechnungslegungsgrundsätzen geprüft und in allen Bereichen angewendet wird;
- Es bestehen keine nennenswerten Verzerrungen infolge des früheren nicht marktwirtschaftlichen Systems;
- Es gelten Konkurs- und Eigentumsvorschriften, die Rechtssicherheit und Stabilität sicherstellen; und
- Währungsumrechnungen erfolgen zu Marktkursen.¹¹⁾

Die Beweisführung erfordert also weitreichende Auskünfte über die Geschäftstätigkeit der Antragsteller, denen zumindest im chinesischen Stahlsektor praktisch keine Erfolgsaussichten beschieden sind. Daher beantragen chinesische Stahlhersteller in aller Regel keine Marktwirtschaftsbehandlung.

Der Ausfuhrpreis wird demgegenüber regelmäßig¹²⁾ durch den tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preis der in die Gemeinschaft verkauften Ware bestimmt, was selten eine Schwierigkeit darstellen dürfte.

Zwischen Normalwert und Ausfuhrpreis wird schließlich ein „gerechter Vergleich“ durchgeführt, bei dem preismodifizierende Faktoren gemäß Art. 2 Abs. 10 AD-GVO umfassend zu berücksichtigen sind. Dieser Vergleich kann entweder auf der Grundlage gewogener Durchschnittswerte oder je Geschäftsvorgang oder anhand einer Kombination von beidem erfolgen, Art. 2 Abs. 11 AD-GVO.¹³⁾ Übersteigt der Normalwert den Ausfuhrpreis, stellt die Differenz die Dumpingspanne dar. Bei Staaten mit Marktwirtschaftsstatus fallen die so feststellbaren Dumpingspannen regelmäßig geringer aus als bei Staaten ohne Marktwirtschaft, was sich in niedrigeren Antidumpingzöllen niederschlagen kann.

2. Feststellung der Schädigung eines EU-Wirtschaftszweiges

Die Schädigung eines Wirtschaftszweiges der Union kann in drei verschiedenen Formen auftreten: Eine tatsächlich eingetretene bedeutende Schädigung, eine lediglich drohende bedeutende Schädigung oder eine erhebliche Verzögerung der Errichtung eines Wirtschaftszweiges. Gemäß Art. 3 Abs. 2 AD-GVO erfordert die Feststellung einer Schädigung die Prüfung des Volumens der gedumpten Einfuhren, ihrer Auswirkungen auf die Preise gleichartiger Waren auf dem Gemeinschaftsmarkt sowie die Auswirkungen dieser Einfuhren auf den Wirtschaftszweig der Gemeinschaft. Insbesondere der dritte Prüfungsschritt ist ausgesprochen aufwändig. Die Kommission erhebt hierfür umfangreiche Daten u.a. zu Produktivität, Rentabilität, Kapazitätsauslastung, Cashflow, Lagerbeständen, Be-

schäftigung, Löhnen, Wachstum, Kapitalbeschaffungs- und Investitionsmöglichkeiten, Art. 3 Abs. 5 AD-GVO. Die Feststellung einer Schädigung des EU-Wirtschaftszweigs ist daher zeitaufwendig und verzögert die Einführung von Antidumpingzöllen.

Für alle festgestellten schädlichen Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig muss überdies stets ein Kausalitätsnachweis zu den gedumpten Einfuhren erbracht werden (Art. 3 Abs. 6 AD-GVO). Hierfür erhebt die Kommission auch umfangreiche Daten darüber, inwiefern Entwicklungen auf dem Gemeinschaftsmarkt von anderen Faktoren abhängen können (Art. 3 Abs. 7 AD-GVO).

II. Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus an China

Die WTO-rechtliche Zulässigkeit der Anwendung der Vergleichsmethodik, bei der zur Berechnung des Normalwerts nicht die Preise im Ausfuhrland, sondern die Preise in einem Vergleichsland herangezogen werden, folgt für China aus Abschnitt 15 Unterabs. (a)¹⁴⁾ des Beitrittsprotokolls Chinas zur WTO. Demnach kann ein Einfuhrland bei der Berechnung von Antidumpingzöllen aus China eine Methodik anwenden, die nicht auf einem strengen Vergleich mit Inlandspreisen oder -kosten in China basiert. Abschnitt 15 Unterabs. (a)(ii) konkretisiert diese Regelung dahingehend, dass eine Vergleichsmethodik angewendet werden darf, wenn die betroffenen chinesischen Hersteller nicht klar nachweisen können, dass in ihrem Wirtschaftszweig in Bezug auf Herstellung, Produktion und Verkauf der Ware marktwirtschaftliche Bedingungen herrschen.

Dieser Unterabsatz (a)(ii) des Abschnitts 15 des Beitrittsprotokolls tritt jedoch gemäß Abschnitt 15 Unterabs. (d) des Beitrittsprotokolls¹⁵⁾ 15 Jahre nach dem Beitritt Chinas, also am 11.12.2016, außer Kraft.

Das Außerkrafttreten des Abschnitts 15 Unterabs. (a)(ii) des Beitrittsprotokolls hat eine lebhafte Diskussion über die daraus resultierenden Rechtsfolgen ausgelöst. Wegen seiner unklaren Regelungstechnik ist der Abschnitt 15 des Beitrittsprotokolls unterschiedlichen Auslegungen zugänglich. Nach der weitestgehenden vertretenen Auslegung muss China mit Außerkrafttreten des Abschnitts 15 Unterabs. (a)(ii) des Beitrittsprotokolls von den WTO-Mitgliedern der Marktwirtschaftsstatus faktisch zuerkannt werden und

11) Vgl. zu allen: Erwägungsgrund 22, VO Nr. 627/2011.

12) Zu den Ausnahmen, insbesondere bei Ausfuhren ausschließlich an verbundene Unternehmen, vgl. Art. 2 Abs. 9 AD-GVO.

13) Ausführlich Wenig in Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, K.II. Antidumping- und Antisubventionsrecht, Rz. 138 ff.

14) „(a) Bei der Ermittlung der Vergleichbarkeit der Preise gemäß Artikel VI des GATT 1994 und des Antidumping-Übereinkommens verwendet das einführende WTO-Mitgliedsland entweder chinesische Preise oder Kosten des untersuchten Wirtschaftszweiges oder eine Methodik, die nicht auf einem strengen Vergleich mit Inlandspreisen oder -kosten in China basiert, die den folgenden Regeln unterliegt: (...)“

(ii) Das einführende WTO-Mitglied darf eine Methodik anwenden, die nicht auf einem strengen Vergleich mit Inlandspreisen oder -kosten in China basiert, falls die untersuchten Hersteller nicht klar nachweisen können, dass im Wirtschaftszweig, der die gleichartige Ware herstellt, in Bezug auf Herstellung, Produktion und Verkauf der Ware marktwirtschaftliche Bedingungen herrschen.“

15) „(d) Sobald nach internationalem Recht des einführenden WTO-Mitglieds festgestellt wurde, dass China ein Land mit Marktwirtschaft ist: (...)“

(ii) In jedem Fall treten die Bestimmungen des Unterabsatzes (a) (ii) 15 Jahre nach dem Beitritt außer Kraft.“

bei der Berechnung von Antidumpingzöllen die chinesischen Inlandspreise für die Kalkulation des Normalwerts herangezogen werden.¹⁶⁾ Die EU wäre dann verpflichtet, die Dumpingspanne auf Grundlage chinesischer Inlandspreise zu berechnen. Konsequenz wären regelmäßig deutlich geringere Dumpingspannen. Indikator dafür ist, dass bei chinesischen Herstellern, denen gemäß Art. 2 Abs. 7 Buchst. b AD-GVO eine marktwirtschaftliche Behandlung zuteilwird, der ermittelte Normalwert durchschnittlich 30 % niedriger war als bei Anwendung der Vergleichsmethode.

Nach dem engsten Verständnis des Abschnitts 15 des Beitrittsprotokolls hat das Außerkrafttreten des Unterabsatzes (a)(ii) hingegen keine entscheidende Auswirkung auf den Marktwirtschaftsstatus Chinas und die zulässige Berechnungsmethode für Antidumpingzölle. Nach den Vertretern dieser Ansicht folgt aus einer Gesamtschau der Unterabsätze (a) und (d), dass das Außerkrafttreten von Unterabsatz (a)(ii) unabhängig davon erfolge, ob die EU festgestellt habe, dass China ein Land mit Marktwirtschaft sei. Daher könne aus dem Außerkrafttreten der Vorschrift nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass China automatisch den Marktwirtschaftsstatus zuerkannt bekommen müsse. Zudem bliebe die EU in Zukunft berechtigt, bei der Berechnung von Antidumpingzöllen die Vergleichsmethodik anzuwenden.¹⁷⁾

Ferner werden auch Kompromissansätze vertreten, z.B., dass Abschnitt 15 Unterabs. (a)(ii) des Beitrittsprotokolls eine Beweislastregel darstellt und die EU ab Außerkrafttreten der Regelung die Vergleichsmethodik zwar weiter anwenden darf, zuvor aber darlegen und beweisen muss, dass im betroffenen Wirtschaftszweig Chinas keine marktwirtschaftlichen Bedingungen herrschen.¹⁸⁾

Wegen der Unsicherheit in Bezug auf die WTO-rechtlichen Anforderungen an eine Antidumping-Gesetzgebung der EU ab Ende 2016 einerseits und der handelspolitischen und ökonomischen Auswirkungen des zukünftigen Vorgehens der EU andererseits, ist es derzeit noch offen, ob und wie die EU auf das Außerkrafttreten des Abschnitts 15 Unterabs. (a)(ii) des Beitrittsprotokolls reagieren wird. Die Kommission untersucht derzeit die Auswirkungen verschiedener Lösungsmöglichkeiten, um einen Gesetzgebungsvorschlag vorzubereiten. Für eine Änderung der AD-GVO sind im Anschluss der Rat und das Europäische Parlament zuständig.

Die EU sollte dabei aber vermeiden, sich für einen nicht notwendigen, überobligatorischen Ansatz zu entscheiden. Die Auslegung des WTO-Rechts obliegt letztlich dem WTO Appellate Body.¹⁹⁾ Es ist daher zu befürworten, wenn die EU nicht vorschnell eine Änderung der AD-GVO beschließt, in der China aus der Gruppe der nicht-marktwirtschaftlichen Länder herausgenommen wird. Eine möglichst strikte Wahrung des Status quo durch die EU würde zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem von China angestregten Streitbeilegungsverfahren bei der WTO führen. Ein solches Verfahren würde aber die WTO-rechtlich zulässigen Handlungsmöglichkeiten klarstellen und der EU ermöglichen, die Wirksamkeit ihrer handelspolitischen Schutzinstrumente auch nach dem Jahr 2016 nicht mehr als erforderlich einzuschränken.

III. Zukünftige Maßnahmen der EU zum Schutz der Stahlindustrie

Die großen Herausforderungen, denen sich die europäische Stahlindustrie gegenüber sieht, sind auch der Europäischen Kommission bewusst. Bereits im April 2013 hatte die Kommission einen Vorschlag für eine Änderungsverordnung zur AD-GVO veröffentlicht.²⁰⁾ Sie hatte darin mehrere Instrumente vorgeschlagen, um die Schutzmaßnahmen der AD-GVO effektiver zu gestalten. Insbesondere schlug sie vor, die Regel des niedrigeren Zolls („lesser duty rule“) bei Vorliegen eines Umgehungs- oder Subventionierungssachverhalts oder bei Feststellung struktureller Verzerrungen des Rohstoffangebots unangewendet zu lassen. Das Reformvorhaben wurde jedoch in der Folge nicht umgesetzt. Mitgliedstaaten mit traditionell wirtschaftsliberaler Politik wie das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Schweden befürchteten eine langfristige handelspolitische Auseinandersetzung mit China und höhere Preise bei importierten Gütern. Das Reformvorhaben wurde daher vom Rat nicht verabschiedet.

Die Kommission hat das Reformvorhaben wieder aufgenommen und im März 2016 die Mitteilung „Die Stahlindustrie: Erhaltung von dauerhaften Arbeitsplätzen und nachhaltigem Wachstum in Europa“²¹⁾ veröffentlicht. Darin findet sie deutliche Worte zur Blockadehaltung einiger Mitgliedstaaten und fordert „den Worten Taten folgen zu lassen und das Modernisierungspaket zügig zu verabschieden“.

Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung neben Vorschlägen zur Förderung von Investitionen und zur Wettbewerbspolitik auch Maßnahmen zur Beschleunigung von Antidumpingverfahren und zur Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente vor.

1. Vorherige Überwachung der Einfuhren von Stahlerzeugnissen

Einer der von der Kommission vorgesehenen Pfeiler verbesserter handelspolitischer Schutzinstrumente ist die Überwachung der Einfuhr von Stahlerzeugnissen. Solche Überwachungsmaßnahmen sollen eingeführt werden, sobald Einfuhrtrends eine Schädigung von Produzenten in der EU zu verursachen drohen.

Die Kommission hat bereits am 28.4.2016 mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2016/670 die Einführung einer vorherigen Überwachung der Einfuhren bestimmter Eisen- und Stahlerzeugnisse mit Ursprung in bestimmten Drittländern beschlossen. Die Kommission stellt in den Erwägungsgründen zur DVO 2016/670 fest, dass die Gesamtausfuhren von Stahl aus Drittstaaten, vor allem aus China, aufgrund des allgemeinen Konjunkturrückgangs und der sinkenden Binnennachfrage drastisch gestiegen sind. Dadurch seien die Stahlpreise weltweit eingebrochen. Die chi-

16) Tietje/Nowrot, Policy Papers on Transnational Economic Law Nr. 34 (2011), 1, 91.; vgl. auch Müller, EuZW 2016, 291, 295.

17) O'Connor, Market-economy status for China is not automatic, 27.11.2011, abrufbar unter www.voxeu.org/article/china-market-economy.

18) Miranda, Global Trade and Customs Journal 2014, 94, 100 ff.

19) Vgl. Müller, EuZW 2016, 291, 295.

20) COM(2013) 192 final.

21) COM(2016) 155 final.

nesische Überkapazität werde auf etwa 350 Mio. Tonnen geschätzt, was etwa 40 % der chinesischen Produktion und fast dem Doppelten der jährlichen Gesamtproduktion der EU entspräche.²²⁾

Die Kommission kommt daher zu dem Ergebnis, dass aufgrund der gegenwärtigen Trends bei Stahlerzeugnisimporten und der Anfälligkeit der EU-Stahlindustrie sowie der Wahrscheinlichkeit weiter steigender Einfuhren von einer drohenden Schädigung der EU-Stahlindustrie ausgegangen werden könne.²³⁾

Um der Kommission eine tragfähige Datengrundlage über Einfuhren in das Zollgebiet der EU zu verschaffen, damit diese auf einen starken Zuwachs von Stahlimporten zeitnah reagieren kann, unterliegt die Überführung von bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen, die in Anhang I der DVO gelistet sind, aus bestimmten Drittländern einschließlich China der vorherigen Überwachung durch die EU.²⁴⁾ Zu diesem Zweck ist gemäß Art. 2 Abs. 1 DVO Nr. 2016/670 die Überführung dieser Eisen- und Stahlerzeugnisse in den zollrechtlich freien Verkehr der EU von der Vorlage eines Überwachungspapiers abhängig.

Das Überwachungspapier wird auf Antrag des Einführers von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats ausgestellt. In Deutschland ist die zuständige Behörde das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).²⁵⁾ Die Einfuhrabfertigung erfolgt nach Maßgabe des § 37 der Außenwirtschaftsverordnung. Einzelheiten lassen sich der Mitteilung des BAFA über die vorherige Überwachung der Einfuhren bestimmter Eisen- und Stahlerzeugnisse mit Ursprung in bestimmten Drittländern – Kalenderjahr 2016 – vom 4.5.2016 entnehmen.²⁶⁾ Die Maßnahme ist zunächst bis zum 15.5.2020 befristet.

Die vorherige Überwachung der Einfuhr bestimmter Stahlerzeugnisse ist als ein erster Schritt zur Einführung wirkungsvollerer Handelsschutzmaßnahmen zu begrüßen. Sie ermöglicht der Kommission ein schnelleres und gezielteres Eingreifen auf Grundlage belastbarer Daten. Auch der mit der Überwachung verbundene Aufwand für die Einführer hält sich in Grenzen. Zum einen wird das Überwachungspapier gemäß Art. 2 Abs. 3 DVO Nr. 2016/670 von der zuständigen Behörde binnen fünf Arbeitstagen nach Vorlage des Antrags ohne Weiteres und gebührenfrei für alle beantragten Mengen ausgestellt. Zum anderen kann der Einführer Spediteure oder Frachtführer zur Beantragung der Überwachungsdokumente bevollmächtigen.²⁷⁾

2. Verkürzung von Antidumpingverfahren

Die Kommission möchte darüber hinaus weitere Möglichkeiten prüfen, um die Annahme vorläufiger Maßnahmen zu beschleunigen. Sie verweist darauf, dass bei der derzeitigen Praxis die Mitgliedstaaten vor Annahme vorläufiger Maßnahmen im Ausschuss konsultiert werden. Es bestehe die Möglichkeit, häufiger auf schriftliche Konsultationen zurückzugreifen. In besonders dringenden Fällen könnten vorläufige Maßnahmen auch nach einfacher Unterrichtung der Mitgliedstaaten auferlegt werden.

Die Kommission hat zudem angekündigt, ihre Geschäftsordnung weiter zu optimieren, Anträge auf Fristverlängerung für die Beantwortung von Fragebogen strenger

zu bewerten und falls möglich, Anhörungen durch Zusammenlegung zu straffen. Auf diese Weise könnte das Gesamtverfahren nach Ansicht der Kommission um mindestens einen Monat beschleunigt werden.²⁸⁾

3. Abschaffung oder Modifizierung der „lesser duty rule“

Eine Möglichkeit zum verbesserten Schutz der europäischen Stahlindustrie wäre die Abschaffung oder Modifizierung der „lesser duty rule“. Diese Regelung in Art. 7 Abs. 2 AD-GVO und Art. 9 Abs. 4 Satz 4 AD-GVO legt fest, dass einerseits der Zoll die ermittelte Dumpingspanne nicht übersteigen darf und der festgelegte Zoll andererseits sogar niedriger sein sollte als die ermittelte Dumpingspanne, wenn das ausreichend ist, um die durch die gedumpten Einfuhren verursachte Schädigung des betroffenen Wirtschaftszweigs zu beseitigen.

Die „lesser duty rule“ beruht auf Art. 9.1 des WTO-Antidumping-Übereinkommens von 1994. Der zulässige Zoll bewegt sich nach dieser Regelung zwischen der ermittelten Dumpingspanne als Höchstwert und dem Zoll der notwendig ist, um die festgestellte Schädigung auszugleichen, als niedrigstem Wert.²⁹⁾ Bei Art. 7 Abs. 2 AD-GVO und Art. 9 Abs. 4 Satz 4 AD-GVO handelt es sich um WTO-Plus Regelungen, die vom WTO-Antidumping-Übereinkommen nicht verpflichtend vorgesehen sind. Die Praxis der Unionsorgane entspricht dieser „Soll“-Vorschrift bislang ausnahmslos.³⁰⁾ Sie ermöglicht die Festlegung eines Zolls, der die Schädigung, die den Unionswirtschaftszweig trifft, ausgleicht, aber unter der ermittelten Dumpingspanne liegt. Auf diesem Wege werden die Preise für in der EU ansässige Kunden niedrig gehalten.

Durch die Anwendung der „lesser duty rule“ wird in aller Regel die Schadensspanne für die Bemessung des Zolls herangezogen, die oftmals erheblich unter der Dumpingspanne liegt.³¹⁾ Gleichzeitig wenden manche Drittstaaten, insbesondere die Vereinigten Staaten, die „lesser duty rule“ nicht an, mit der Folge, dass die dort eingeführten Antidumpingzölle wesentlich höher sind. Dadurch steigen die Ausfuhren von Stahl in die EU

22) DVO Nr. 2016/670, Erwägungsgrund 6.

23) DVO Nr. 2016/670, Erwägungsgrund 11.

24) Ausgenommen sind Einfuhren, deren Nettogewicht 2.500 Kilogramm nicht überschreiten, sowie Erzeugnisse mit Ursprung in Norwegen, Island und Liechtenstein, Art. 1 Abs. 1 und 3 DVO Nr. 2016/670.

25) Der Antrag ist unter Verwendung des Vordrucks E 3c zu stellen, der unter www.bafa.de/bafa/de/weitere_aufgaben/einfuhr/formulare/index.html abgerufen werden kann.

26) Die Mitteilung ist abrufbar unter www.bafa.de/bafa/de/weitere_aufgaben/einfuhr/einfuhrausschreibungen/stahl/ueberwachungspflichtige_waren/2016uew_stahl.pdf.

27) Mitteilung des BAFA über die vorherige Überwachung der Einfuhren bestimmter Eisen- und Stahlerzeugnisse mit Ursprung in bestimmten Drittländern – Kalenderjahr 2016 – vom 4.5.2016, Ziffer 1.

28) Mitteilung der Kommission COM(2016) 155 final, Zusätzliche Anstrengungen zur Beschleunigung des Verfahrens, 5.

29) Vgl. Luo, Anti-dumping in the WTO, the EU and China, 2010, S. 128.

30) Scharf in Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Art. 9 AD-GVO, Rz. 13.

31) In der Verordnung (EU) Nr. 2016/113 vom 28.1.2016 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von hochdauerfestem Betonstahl mit Ursprung in der Volksrepublik China lag die Dumpingspanne zwischen 51,5 % und 66 %, die Schadensspanne aber lediglich zwischen 9,2 % und 13 %.

noch weiter an, weil als Reaktion auf höhere Zölle in Drittstaaten Ausfuhren in die EU umgelenkt werden.

Als Konsequenz hat die EU in ihrem Änderungsentwurf der AD-GVO vorgeschlagen, die „lesser duty rule“ dann unangewendet zu lassen, wenn im Zusammenhang mit der betroffenen Ware im Ausfuhrland strukturelle Verzerrungen des Rohstoffangebots festgestellt wurden.³²⁾ Nachdem die Änderung der AD-GVO im Jahr 2014 zunächst nicht weiterverfolgt wurde, hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 16.3.2016 erneut ihr Bestreben bekräftigt, die lesser duty rule zu modifizieren, indem sie eine Aufhebung der Regel in Situationen befürwortet, in denen auf dem Markt des Ausfuhrlandes Verzerrungen festgestellt werden.³³⁾

Um die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen, erwägt die Kommission in einem internen Diskussionspapier von Mitte April 2016, eine Ausnahme von der „lesser duty rule“ nicht an eine Verzerrung des Rohstoffmarkts, sondern an das Vorliegen massiver Überkapazitäten in einem Wirtschaftszweig zu knüpfen. In Situationen, in denen im Ausfuhrland massive Überkapazitäten bestehen, soll es nach dem Arbeitspapier zulässig sein, den Zoll nicht nach der Schadensspanne, sondern nach der Dumpingspanne zu richten.

Auch der politische Druck auf das Vereinigte Königreich, seine Blockadehaltung gegen eine Reform der „lesser duty rule“ aufzugeben, ist gestiegen. So hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung zum Marktwirtschaftsstatus Chinas den Rat aufgefordert, bezüglich der Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente der EU eine rasche Einigung mit dem Parlament anzustreben.³⁴⁾ Auch die Bundesregierung drängt das Vereinigte Königreich zusammen mit Frankreich verstärkt zu einem Einlenken. Wegen drohender Schließungen von Stahlwerken in Großbritannien ist zudem der innenpolitische Druck auf die Regierung des Vereinigten Königreichs zuletzt gestiegen.

IV. Ausblick

Die europäische Stahlindustrie steht wegen der hohen Überkapazitäten chinesischer Stahlhersteller und der gleichzeitigen Zunahme unlauterer Handelspraktiken stark unter Druck. Dieser Druck könnte nach Außerkrafttreten des Abschnitts 15 Unterabs. (a)(ii) des Beitrittsprotokolls Chinas zur WTO noch erheblich steigen, wenn die EU sich entscheiden sollte, die Dumpingspannen chinesischer Hersteller zukünftig auf Grundlage chinesischer Preise und Kosten zu berechnen. Ein solcher Schritt sollte daher nicht vorschnell vorgenommen werden, solange dessen rechtliche Notwendigkeit auf WTO-rechtlicher Ebene nicht geklärt ist.

Unabhängig davon bedürfen die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU einer dringenden Reformierung. Das gilt insbesondere mit Blick auf die „lesser duty rule“. Die Regelung des niedrigeren Zolls sollte zukünftig zumindest dann unangewendet bleiben, wenn in einem Ausfuhrland erhebliche Überkapazitäten festgestellt werden. In solchen Fällen könnten durch die Erhebung höherer Zölle effektiver als bisher faire Bedingungen für den betroffenen EU-Wirtschaftszweig geschaffen werden.

32) Das Europäische Parlament hat strukturelle Verzerrung in seinem Standpunkt vom 16.4.2014, EP-PE_TC1-COD(2013)0103, Artikel 1 Ziffer 1d. (Abänd. 19), wie folgt definiert: „Von einer strukturellen Verzerrung des Rohstoffangebots wird ausgegangen, wenn der Preis des betreffenden Rohstoffs nicht ausschließlich auf der Grundlage des üblichen Zusammenspiels der Kräfte des Marktes – Angebot und Nachfrage – ermittelt wurde und diese widerspiegelt. Solche Verzerrungen sind auf Eingriffe von Drittländern zurückzuführen, wobei unter anderem Ausfuhrsteuern, Ausfuhrbeschränkungen sowie Doppelpreissysteme zu nennen sind“.

33) Mitteilung der Kommission COM(2016) 155 final, Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente, 5 f.

34) Entschließung des Europäischen Parlaments zum Marktwirtschaftsstatus Chinas vom 12.5.2016, 2016/2667(RSP).

Vollständige Geltung des Unionszollkodex – wann wird das nationale Zollrecht angepasst?

Dr. Carsten Weerth, BSc (Glasgow), LL.M., M.A., Bremen¹⁾

I. Einleitung

Seit dem 1. Mai 2016 das neue EU-Zollrecht vollständig wirksam²⁾ (obwohl das UZK-Recht mit zahlreichen Übergangsfristen bis Ende 2020 versehen ist).

Ist damit alles klar geregelt? Nein!

Ein Blick auf das nationale Zollrecht (ZollVG, ZollV, AWG, AWW) lässt erkennen, dass noch ein erheblicher Umsetzungsbedarf besteht. Dieser kurze Beitrag beleuchtet den Anpassungsbedarf der einzelnen Vorschriften und stellt die Frage, welche Folgen daraus entstehen.

II. Anpassungsbedarf des nationalen Zollrechts

Das nationale Zollrecht darf auf Grund des Subsidiaritätsgrundsatzes nur diejenigen Inhalte regeln, die nicht bereits vom Unionsrecht endgültig geregelt werden. Das nationale Zollrecht besteht in Deutschland aus dem Zollverwaltungsgesetz (ZollVG), der Zollverordnung (ZollV), dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV).

1) Der Autor ist beim Hauptzollamt Bremen tätig und er ist nebenberuflich Lehrbeauftragter an der FOM Hochschule für Ökonomie und Management.

2) Vgl. Weerth, Neuerungen in Zollverwaltung & Zollrecht in 2016: Gründung der Generalzolldirektion (GZD) und Geltung des Unionszollkodex (UZK), juris-PR Transport- und Speditionsrecht, 1/2016, Anm. 5.