EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.12.2019
COM(2019) 639 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Überprüfung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Überprüfung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014

1. EINFÜHRUNG

Dieser Bericht befasst sich mit der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014[1] (im Folgenden „Durchsetzungsverordnung"), die die Regeln und Verfahren für die Gewährleistung einer wirksamen und fristgerechten Ausübung der Rechte der Europäischen Union aus internationalen Handelsübereinkünften enthält. Die Durchsetzungsverordnung ermöglicht der Europäischen Union die Aussetzung oder Rücknahme von Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens der Welthandelsorganisation (WTO) und anderer internationaler Handelsübereinkünfte – einschließlich regionaler und bilateraler Übereinkünfte – *nach* einer Entscheidung über Handelsstreitigkeiten im Rahmen der jeweiligen Übereinkunft. Sie ermächtigt die Kommission zudem, im Einklang mit Artikel 8 des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen oder mit Bestimmungen über Schutzmaßnahmen in anderen internationalen Übereinkünften Verpflichtungen wieder ins Gleichgewicht zu bringen und auf Änderungen von Zugeständnissen durch andere WTO-Mitglieder zu reagieren, wie in Artikel XXVIII GATT vorgesehen.

Die Aussetzung oder Rücknahme von Verpflichtungen kann zu handelspolitischen Maßnahmen der EU führen, die im Wege eines Durchführungsrechtsakts nach dem Prüfverfahren erlassen werden. Zu diesen Maßnahmen zählen i) die Aussetzung von Zollzugeständnissen und die Einführung neuer oder höherer Zölle; ii) die Einführung oder Erhöhung mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen für Waren durch Kontingente, Einfuhr- oder Ausfuhrlizenzen oder andere Maßnahmen und iii) die Aussetzung von Zugeständnissen in Bezug auf Waren, Dienstleistungen oder Lieferanten im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

2. ÜBERPRÜFUNGSPFLICHT

In Artikel 10 der Durchsetzungsverordnung wurde der Europäischen Kommission die Aufgabe übertragen, den Anwendungsbereich der Verordnung – insbesondere hinsichtlich der handelspolitischen Maßnahmen, die erlassen werden können – sowie die Durchführung der Verordnung zu überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat über die gewonnenen Erkenntnisse zu berichten. Nachdem die erste Überprüfung (Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung) im Juli 2017 stattgefunden hatte, war die Überprüfung nach Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung für den 18. Juli 2019 vorgesehen.

Als die Überprüfung durchgeführt wurde, stellte sich heraus, dass die Verordnung geändert werden musste. Entsprechend wird der Überprüfungsbericht nun zusammen mit einem Legislativvorschlag zur Änderung der Verordnung vorgelegt.

[1] Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln (ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 50).

3. ÜBERPRÜFUNG DES ANWENDUNGSBEREICHS, DER HANDELSPOLITISCHEN MAßNAHMEN UND DER DURCHFÜHRUNG DER DURCHSETZUNGSVERORDNUNG

3.1. Anwendungsbereich der Verordnung

In Artikel 3 der Durchsetzungsverordnung ist festgelegt, in welchen Situationen die Durchsetzungsverordnung Anwendung findet und die EU das Recht hat, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die EU kann diese nur ergreifen 1) nach einer verbindlichen Entscheidung über einen Handelsstreit zugunsten der EU, 2) zum Zweck von Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts als Reaktion auf eine Schutzmaßnahme eines anderen Landes, wie nach den anwendbaren internationalen Handelsregeln vorgesehen, oder 3) wenn ein WTO-Mitglied seine Zugeständnisse nach Artikel XXVIII GATT 1994 ändert oder zurücknimmt und keine ausgleichende Regelung vereinbart wird.

3.1.1. Nach einer verbindlichen Entscheidung über einen Handelsstreit zugunsten der EU

Die erste Situation, in der die Durchsetzungsverordnung angewendet werden kann, liegt vor, wenn ein Streitbeilegungsverfahren in der WTO oder im Rahmen anderer internationaler Handelsübereinkünfte zu einer verbindlichen Entscheidung über den Handelsstreit geführt hat und sich daraus für die EU das Recht ergibt, Verpflichtungen aufgrund der Nichtumsetzung durch die unterliegende Partei auszusetzen.

Im Überprüfungszeitraum kam ein solcher Fall nicht vor; nach der Annahme des Compliance-Berichts des Berufungsgremiums im laufenden WTO-Streitfall Boeing[2] im April 2019, in dem bestätigt wurde, dass die Subventionen der Vereinigten Staaten an Boeing Airbus weiterhin erheblich schädigten, führte die Kommission eine öffentliche Konsultation[3] zu einer vorläufigen Liste mit Waren aus den Vereinigten Staaten durch, für die die Union Gegenmaßnahmen ergreifen kann. Ein WTO-Schiedsverfahren in Bezug auf die Höhe der Gegenmaßnahmen läuft derzeit. Öffentliche Konsultationen sind der erste Schritt auf dem Weg zur Einführung handelspolitischer Maßnahmen im Rahmen der Durchsetzungsverordnung.

Bekanntermaßen befindet sich das WTO-Berufungsgremium in einer Krise. Was die WTO anbelangt, so wurde die Verordnung unter der Prämisse konzipiert, dass es einen voll funktionierenden Streitbeilegungsmechanismus, einschließlich Rechtsmittelprüfung durch das WTO-Berufungsgremium, gibt, der zu einer endgültigen und verbindlichen Entscheidung führt. Während der letzten beiden Jahre wurde diese Gewissheit durch die Blockierung der Ernennung neuer Mitglieder des Berufungsgremiums zunehmend infrage gestellt. Das WTO-Berufungsgremium kann Berufungen nicht mit weniger als drei Mitgliedern bearbeiten. Seit dem 11. Dezember 2019 hat das Berufungsgremium nur noch ein Mitglied. Gegen künftige Panelberichte können dann Rechtsmittel „ins Leere“ eingelegt werden, was dazu führen würde, dass die Parteien keine endgültige, verbindliche und rechtskräftige Entscheidung erhalten würden.

---

[2] United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint (DS353).

[3] WTO-Streitfall Boeing: EU erstellt vorläufige Liste von US-Produkten, die für Gegenmaßnahmen in Betracht gezogen werden; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162.

Die EU hat zwar Notfallmaßnahmen in Form einer „Interimsvereinbarung“ erarbeitet, die darauf abzielt, den WTO-Berufungsmechanismus im Wege eines Schiedsverfahrens nach Artikel 25 der WTO-Streitbeilegungsvereinbarung nachzubilden, doch ist diese Vereinbarung kein Automatismus und für die EU besteht keine Garantie dafür, dass die andere Partei zustimmt.

Bei der Überprüfung des Anwendungsbereichs der Durchsetzungsverordnung bezüglich anderer internationaler Handelsübereinkünfte wurde ein weiteres Problem festgestellt: Zu einer ähnlichen Situation einer blockierten Streitbeilegung kann es auch im Rahmen anderer Handelsübereinkünfte, einschließlich regionaler und bilateraler Übereinkünfte, kommen, wenn ein Drittland nicht so kooperiert, wie es für einen funktionierenden verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus erforderlich ist. Wenn beispielsweise die andere Vertragspartei keinen Schiedsrichter bestellt und es keinen Auffangmechanismus gibt, um dem abzuhelfen, wäre die EU nicht in der Lage, eine verbindliche Entscheidung zu erwirken, die durchgesetzt werden kann.

Da die Durchsetzungsverordnung nur *nach* einer verbindlichen Entscheidung angewendet werden kann, kann das Ziel der Verordnung – nämlich die EU mit den Instrumenten auszustatten, die erforderlich sind, um wirksam und rasch auf rechtswidrige Maßnahmen von Drittländern zu reagieren und die wirtschaftlichen Interessen der EU zu schützen – nicht erreicht werden. Diese Lücke muss geschlossen und die Verordnung so aktualisiert werden, dass diesen Herausforderungen begegnet wird.

3.1.2. Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts als Reaktion auf eine Schutzmaßnahme eines Drittlandes

Die zweite Situation, in der die Durchsetzungsverordnung angewendet werden kann, betrifft Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, wenn ein Drittland eine Schutzmaßnahme einführt, ohne mit der EU einen Ausgleich zu vereinbaren.

Bisher wurde die Verordnung nur einmal zu diesem Zweck angewandt, nämlich als Reaktion auf die von den Vereinigten Staaten 2018 eingeführten Einfuhrzölle auf Stahl und Aluminium. Die EU führte Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in Form von Zusatzzöllen auf eine Reihe von aus den USA eingeführten Waren ein.[4] Verfahrenstechnisch nahm der Erlass des Durchführungsrechtsakts zur Einführung von Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts insgesamt zwei Monate in Anspruch, was der im WTO-Übereinkommen festgelegten Frist entsprach. Dank der Durchsetzungsverordnung konnte die EU rasch auf die US-amerikanischen Schutzmaßnahmen reagieren und die wirtschaftlichen Interessen der EU verteidigen. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass sich die Durchsetzungsverordnung als sehr nützlich erwiesen und bei der Reaktion der EU auf die US-amerikanischen Stahl- und Aluminiummaßnahmen eine wesentliche Rolle gespielt hat.

[4] Diese Maßnahmen wurden mit der Durchführungsverordnung (EU) 2018/724 der Kommission vom 16. Mai 2018 über bestimmte handelspolitische Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika (ABl. L 122 vom 17.5.2018, S. 14-28) und der Durchführungsverordnung (EU) 2018/886 der Kommission vom 20. Juni 2018 über bestimmte handelspolitische Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/724 (ABl. L 158 vom 21.6.2018, S. 5-18) eingeführt.

3.1.3. Änderung von Zugeständnissen nach Artikel XXVIII GATT 1994

Bei der dritten Situation für die Anwendung der Durchsetzungsverordnung handelt es sich um die Änderung von Zugeständnissen nach Artikel XXVIII GATT 1994 durch ein anderes WTO-Mitglied, ohne dass mit der EU ein Ausgleich vereinbart wurde. Während des Überprüfungszeitraums ist kein solcher Fall aufgetreten. Die Verordnung könnte dennoch in diesem Bereich eine Rolle gespielt haben, weil allein die Existenz der Verordnung anderen WTO-Mitgliedern signalisiert, dass die EU in der Lage ist, ihre Rechte zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nach Artikel XXVIII in Anspruch zu nehmen, falls kein Ausgleich vereinbart wird, wofür ebenfalls eine strenge Frist gilt.

3.2. Handelspolitische Maßnahmen und bisherige Durchführung

Artikel 5 der Durchsetzungsverordnung enthält eine Liste von Gegenmaßnahmen, sogenannten handelspolitischen Maßnahmen, die ergriffen werden können, wenn die EU das Recht hat, auf Handelshemmnisse der anderen Partei zu reagieren. Diese Liste umfasst drei Arten von EU-Maßnahmen: a) die Aussetzung von Zollzugeständnissen und die Einführung neuer oder höherer Zölle, b) die Einführung oder Erhöhung mengenmäßiger Beschränkungen der Ein- oder Ausfuhr von Waren und c) die Aussetzung von Zugeständnissen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

Bei der Überprüfung dieses Teils der Verordnung wurde insbesondere die bisherige Anwendung der Durchsetzungsverordnung berücksichtigt. Im Fall der zusätzlichen US-amerikanischen Einfuhrzölle auf Stahl und Aluminium antwortete die EU auf die US-amerikanischen Maßnahmen mit erhöhten Zöllen für eine Reihe von aus den USA eingeführten Waren. Die Verordnung erwies sich als sehr wirkungsvoll, und zwar sowohl in zeitlicher Hinsicht – nämlich insofern, als rasch auf die US-amerikanischen Maßnahmen reagiert werden konnte und die knappen WTO-Fristen für den Erlass des Durchführungsrechtsakts eingehalten wurden – als auch in Bezug auf das Spektrum der der EU zur Verfügung stehenden Maßnahmen. Die EU führte Gegenmaßnahmen in Höhe des Gesamtwerts der US-amerikanischen Maßnahmen ein, um die es bei der Wiederherstellung des Gleichgewichts geht, wobei allerdings die Anwendung eines erheblichen Teils der EU-Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nach Artikel 8.3 des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen um drei Jahre, gerechnet ab der Einführung der US-amerikanischen Zölle, verschoben wurde. Damit wurde, soweit das WTO-Übereinkommen es zuließ, das Gleichgewicht zwischen gegenseitigen Zugeständnissen und Vorteilen in den Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU wiederhergestellt. Auch dies bestätigte, dass die Durchsetzungsverordnung für die EU ein wirksames, geeignetes und wichtiges Instrument ist, mit dem sie prompt und effizient reagieren und ihre wirtschaftlichen Interessen verteidigen kann.

Die anderen beiden Arten von Maßnahmen, die nach der Durchsetzungsverordnung zulässig sind – die Einführung oder Erhöhung mengenmäßiger Beschränkungen der Ein- oder Ausfuhr von Waren und die Aussetzung von Zugeständnissen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens – wurden bisher nicht erprobt, stehen jedoch für eine künftige Anwendung zur Verfügung.

Obwohl die Verordnung keine anderen möglichen Maßnahmen abdeckt, insbesondere in den Bereichen Dienstleistungen oder geistiges Eigentum, ist die Kommission der Auffassung, dass ihre Einschätzung im Rahmen ihrer vorherigen, aufgrund des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung durchgeführten Bewertung aus dem Jahr 2017 auch heute nach wie vor ihre Gültigkeit hat. Diese Überprüfung betraf konkret die handelspolitischen Maßnahmen, die nach dieser Verordnung ergriffen werden können.

Zum jetzigen Zeitpunkt sieht die Kommission keine Notwendigkeit dafür und keinen Nutzen darin, die Verordnung diesbezüglich auszuweiten. Der Grund hierfür liegt insbesondere darin, dass die Überprüfung gezeigt hat, dass der EU derzeit auf der Grundlage der bisherigen Anwendung der Verordnung ein ausreichendes Spektrum an wirksamen Maßnahmen zur Verfügung steht, mit denen die Interessen der EU auch in künftigen Fällen durch die Verordnung geschützt werden können. Ferner ist daran zu erinnern, dass im Rahmen der Verordnung zwei andere Maßnahmenarten möglich sind, die bisher nicht genutzt wurden, aber für die Zukunft verfügbar bleiben. Die Kommission ist der Auffassung, dass es wichtig ist, die Überwachung und Überprüfung des verfügbaren Spektrums an Maßnahmen und ihrer Nützlichkeit fortzusetzen. Die Überprüfungen sollten sich auf künftige Anwendungsfälle und andere Entwicklungen stützen, die sich auf die Wirksamkeit der Durchsetzungsverordnung in einem breiteren Kontext auswirken können.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Durchsetzungsverordnung, auch wenn sie bisher erst einmal angewandt wurde, als ein wesentliches Instrument zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der EU erwiesen hat, wenn auf von Drittländern auferlegte Handelshemmnisse zu reagieren ist. Die Praxis hat – wenn sie auch begrenzt ist – gezeigt, dass die EU dank der Verordnung rasch und wirksam reagieren kann. Die Kommission ist der Auffassung, dass über die bisherige Anwendung der Verordnung hinaus ihre bloße Existenz bedeutende Auswirkungen hat, weil sie das deutliche Signal aussendet, dass die EU in der Lage ist, ihre Rechte zu verteidigen. Die begrenzte Anwendung der Verordnung im Überprüfungszeitraum konnte teilweise auf die Verfahrensphase zurückgeführt werden, in der sich die Handelsstreitigkeiten befinden. Die Durchsetzungsphase ist in einem Handelsstreit ein weit fortgeschrittenes Stadium, das nur wenige Streitigkeiten erreichen, weil die meisten zu einem viel früheren Zeitpunkt zufriedenstellend beigelegt werden.

Die neuen Herausforderungen im Rahmen der institutionellen Krise bei der WTO im Zusammenhang mit der Streitbeilegung sowie mögliche Schwachstellen bei der Streitbeilegung im Rahmen anderer internationaler Handelsübereinkünfte geben hingegen Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit der Verordnung in ihrer jetzigen Form. Die Kommission hält es daher für erforderlich, den Anwendungsbereich in Bezug auf die Fälle, in denen die Durchsetzungsverordnung angewendet werden kann, zu ändern, damit sichergestellt ist, dass die EU ihre wirtschaftlichen Interessen auch in Zukunft verteidigen kann. Im Einklang mit dem Änderungsvorschlag wird die Kommission die Anwendung und den Nutzen der Verordnung insgesamt weiterhin überwachen.