

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Das System der Zollvergünstigungen für Entwicklungsländer (APS) wird überarbeitet.

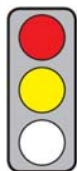
Betroffene: Alle Konsumenten und ein Großteil der Unternehmen in der EU, alle Entwicklungsländer.

Pro: Das neue APS lockert einige Voraussetzungen für Zollvergünstigungen geringfügig.

Contra: (1) Das neue APS ist insgesamt ein erheblicher – protektionistischer – Rückschritt, denn die Zollvergünstigungen werden für deutlich mehr als die Hälfte der bisherigen APS-Länder komplett aufgehoben.

(2) Auch die Lockerung der Voraussetzungen nutzt daher den meisten bisherigen APS-Ländern nichts.

(3) Die allgemeine und die besonderen Schutzklauseln für EU-Unternehmen bieten Schlupflöcher für die Aufhebung von Zollvergünstigungen und widersprechen den entwicklungspolitischen Motiven des APS.



INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 241 vom 10. Mai 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates für ein **Schema allgemeiner Zollpräferenzen**

Kurzdarstellung

Änderungen gegenüber dem derzeitigen Schema sind als solche kenntlich gemacht.

► Allgemeines

- Die EU kann auf Warenimporte Zölle erheben, soweit Freihandelsabkommen nichts anderes vorsehen.
- Der Gemeinsame Zolltarif legt alle Zölle der EU fest. [Anhang I, Teil II, Verordnung (EWG) Nr. 2658/87]. Er unterscheidet zwischen
 - Wertzöllen, die in Prozent des Warenwertes berechnet werden, und
 - spezifischen Zöllen, die nach dem Gewicht, dem Volumen, der Länge oder der Stückzahl der betreffenden Ware berechnet werden.
- Entwicklungsländern gewährt die EU reduzierte Zölle, damit sie sich am Weltmarkt besser behaupten und wirtschaftlich entwickeln können. Die Grundlage dafür bildet das „Schema allgemeiner Zollpräferenzen“ (APS; Verordnung (EG) Nr. 732/2008).
- Das APS sieht drei Vergünstigungsregelungen vor:
 - eine „allgemeine Regelung“,
 - eine „Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung“ sowie
 - eine „Sonderregelung für die am wenigsten entwickelten Länder“.
- Die Kommission legt mittels delegierter Rechtsakte (Art. 290 AEUV; s. [CEP-Kommentar](#)) fest, welche Waren welcher Länder unter die jeweilige Regelung fallen.
- Zum Schutz der heimischen Unternehmen des Textil-, Agrar- und Fischereisektors sieht das APS allgemeine und spezifische Schutzmaßnahmen vor.
- Mit der vorgeschlagenen Verordnung wird das derzeitige Schema allgemeiner Zollpräferenzen durch ein neues ersetzt.

► Allgemeine Regelung

- Die allgemeine Regelung gilt für Länder (Art. 4),
 - die in drei aufeinanderfolgenden Jahren von der Weltbank nicht als „Länder mit hohem oder mittlerem Einkommen / obere Einkommenskategorie“ (derzeit: „Länder mit hohem Einkommen“) eingestuft wurden
 - oder die keine anderen, mindestens gleich begünstigende Sonderregelungen in Anspruch nehmen können.
- Für „nicht empfindliche Waren“, deren Import die europäischen Hersteller nicht gefährdet, bleiben die Zölle vollständig ausgesetzt. Ausgenommen davon sind landwirtschaftliche Erzeugnisse. (Art. 7 Abs. 1)
- Für „empfindliche Waren“, deren Import die europäischen Hersteller gefährden kann, gilt:
 - Die Wertzölle werden weiterhin generell um 3,5 Prozentpunkte reduziert (Art. 7 Abs. 2).
 - Die Wertzölle für Spinnstoffe und Textilwaren werden weiterhin um 20% reduziert (Art. 7 Abs. 2).
 - Günstigere Regelungen des derzeit geltenden APS werden beibehalten (Art. 7 Abs. 3).

- Die spezifischen Zölle werden weiterhin um 30% reduziert (Art. 7 Abs. 4).
 - Setzen sich die Zölle aus Wert- und spezifischen Zöllen zusammen, werden nur die Wertzölle reduziert (Art. 7 Abs. 5).
 - Liegt der Marktanteil für eine Ware eines begünstigten Landes in drei aufeinanderfolgenden Jahren bei mehr als 17,5% (derzeit: 15%), wird dem Land die Vergünstigung für diese Ware entzogen. Für Spinnstoffe und Textilwaren beträgt der Schwellenwert 14,5% (derzeit: 12,5%). (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang VI)
- **Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung („APS+-Regelung“)**
- Die „APS+-Regelung“ wird einem Entwicklungsland auf Antrag (Art. 10 Abs. 1 lit. a) gewährt, wenn
 - dieses Land unter die allgemeine Regelung fällt,
 - mehr als 75% der Importe aus diesem Land in die EU in den letzten drei aufeinanderfolgenden Jahren aus den 7 (derzeit: 5) größten Warengruppen stammen,
 - der Anteil der Importe aus diesem Land nicht mehr als 2% (derzeit: 1%) aller Importe aus APS-begünstigten Ländern ausmacht (Art. 9 Abs. 1 lit. a i.V.m. Anhang VII) und
 - (wie bisher) das Land bestimmte internationale Übereinkommen ([Anhang VIII, Teil A](#)), insbesondere zu Menschen- und Arbeitnehmerrechten sowie zum Umweltschutz, ratifiziert hat und zusichert, die Ratifizierungen beizubehalten sowie die Umsetzung der Übereinkommen überwachen zu lassen (Art. 9 Abs. 1 lit. b, c).
 - Die Wertzölle und spezifischen Zölle für bestimmte Waren (Anhang IX) aus APS+-Ländern werden ausgesetzt. Werden auf eine Ware Wertzoll und spezifischer Zoll erhoben, wird nur der Wertzollsatz ausgesetzt. (Art. 12)
 - Verstößt ein APS+-Land gegen seine Verpflichtungen aus einem internationalen Übereinkommen, werden die Vergünstigungen zurückgenommen, bis die Verpflichtungen wieder eingehalten werden (Art. 15).
- **Sonderregelung für die am wenigsten entwickelten Länder**
- Die Sonderregelung gilt für Länder, die die Vereinten Nationen in ihre Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder eingestuft haben (Art. 17 Abs. 1).
 - Die Zölle werden für alle Waren ausgesetzt, ausgenommen Waffen und Munition Art. 18 Abs. 1).
 - Für Rohr- und Rübenzucker sowie chemisch reine Saccharose wird eine Einfuhrgenehmigung benötigt (Art. 18 Abs. 2).
- **Vorübergehende Rücknahme der Präferenzregelung**
- Die einem Land gewährten Vergünstigungen können für alle oder einzelne Waren aus einem der folgenden Gründe zurückgenommen werden (Art. 19):
 - schwerwiegende oder systematische Verstöße gegen ein relevantes internationales Übereinkommen ([Anhang VIII, Teil A](#));
 - Ausfuhr von Waren, die im Strafvollzug produziert werden;
 - schwerwiegende Mängel der Zollkontrollen zur Bekämpfung des Drogenhandels;
 - Verstöße gegen internationale Übereinkommen zur Bekämpfung von Terrorismus oder Geldwäsche;
 - schwerwiegende oder systematische unlautere Handelspraktiken, die sich negativ auf den betroffenen Wirtschaftszweig in der EU auswirken;
 - unlautere Handelspraktiken, die ein WTO-Gremium festgestellt hat.
 - Die Einzelheiten für das Rücknahmeverfahren legt die Kommission mittels delegierter Rechtsakte (Art. 290 AEUV; s. [CEP-Kommentar](#)) fest.
- **Schutz- und Überwachungsklauseln**
- **Allgemeine Schutzklausel**
 - Wie bisher können die Zollvergünstigungen für einzelne Waren gestrichen werden, wenn die vergünstigte Einfuhr dieser Waren europäische Hersteller vergleichbarer Waren in „ernste Schwierigkeiten“ bringt (Art. 22 Abs. 1).
 - Die Kommission untersucht von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats, einer juristischen Person oder einer Vereinigung ohne Rechtsfähigkeit, ob die ernsten Schwierigkeiten tatsächlich gegeben sind. Sie berücksichtigt insbesondere den Marktanteil, die Produktionskapazität und -auslastung, die Lagerbestände, die Anzahl der Insolvenzen, die Beschäftigung, die Einfuhrmengen sowie die Preise und die Rentabilität der betroffenen europäischen Hersteller (Art. 23).
 - **Besondere Schutzklauseln für den Textil-, Agrar- und Fischereisektor**
 - Die Kommission hebt die einem Land gewährten Vergünstigungen für Textilwaren zum 1. Januar eines Jahres auf, wenn die Importe aus diesem Land (Art. 29)
 - im vorangegangenen Jahr um mindestens 15% (derzeit: 20%) zugenommen haben oder
 - in einem beliebigen Zeitraum von zwölf Monaten mehr als 14,5% (derzeit: 12,5%) aller begünstigten Importe dieser Waren ausmachten.

- Vergünstigungen für Kleidung und Kleidungszubehör werden dann nicht aufgehoben, wenn das Land
 - zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehört oder
 - nicht mehr als 8% Importanteil hat, gemessen an allen begünstigten Warenimporten aller Länder (Art. 29 Abs. 2).
- Drohen Importe von land- oder fischereiwirtschaftlichen Erzeugnissen (gemäß Anhang I des AEUV) zu „ernsten Störungen der Märkte der EU“ zu führen, kann die Kommission die Vergünstigungen für diese Waren aussetzen Art. 30).

► Entfristung des APS

Das neue APS gilt unbegrenzt (derzeit: Auslauf des APS am 31. Dezember 2012).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt nicht zur Anwendung, denn es handelt sich um einen Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Politischer Kontext

Die EU räumt Entwicklungsländern bereits seit 1971 Zollpräferenzen ein. Das derzeitige Schema allgemeiner Zollpräferenzen [Verordnung (EG) Nr. 732/2008] gilt noch bis zum 31. Dezember 2012. Das neue Schema soll spätestens ab dem 1. Januar 2014 angewendet werden. Bis dahin sollen die bestehenden Regelungen weiter gelten. Dem Verordnungsvorschlag ging 2010 eine öffentliche Konsultation voraus.

Stand der Gesetzgebung

10.05.11 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Handel
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend); Entwicklung
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 207 AEUV (Gemeinsame Handelspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 Abs. 1 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Tarifäre Handelshemmnisse wie **Zölle schränken den freien internationalen Handel mit Gütern ein. Mit dem Schema allgemeiner Zollpräferenzen wird dieser Mangel zumindest für Entwicklungsländer verringert.** Durch den Handel mit der EU sollen sie Einnahmen erzielen und die Armut im Land bekämpfen können. **Besser wären freilich Freihandelsabkommen** mit diesen Ländern. Denn sie beseitigen die Zollschränken für die Entwicklungsländer vollständig und verbessern gleichzeitig die Exportmöglichkeiten der europäischen Unternehmen.

Die im Vergleich zu „nicht empfindlichen“ Waren auch weiterhin erheblich geringeren Zollvergünstigungen für „empfindliche Waren“ schützen zwar die wenig wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweige in der EU. Die positiven Effekte von Importen werden aber verkannt: Verbraucher profitieren von niedrigeren Konsumgüterpreisen sowie einer größeren Auswahl an Waren, Unternehmen profitieren von verbilligten Vorprodukten. Darüber hinaus setzt der Wettbewerb durch Importe Innovations- und Effizienzreize.

Der neue APS ist ein deutlicher – protektionistisch wirkender – Rückschritt gegenüber dem bisherigen APS. Die Kommission hält viele der bisher 176 APS-begünstigten Länder mittlerweile für international konkurrenzfähig. Darum sollen künftig Länder mit einem mittleren Einkommen / obere Einkommenskategorie nicht mehr förderungsfähig sein. **Die so bewirkte Streichung der Zollvergünstigungen für annähernd 100 bisher APS-begünstigte Länder führt in diesen Ländern zu Einbrüchen in der wirtschaftlichen Entwicklung und in der EU zu Preissteigerungen bei Importgütern** für Unternehmen und Konsumenten. Denn ohne Freihandelsabkommen werden Waren aus diesen Ländern mit dem vollen Einfuhrzoll belegt.

Die vorgeschlagenen Erleichterungen für die Inanspruchnahme der APS+-Regelung sind Augenwischerei. Zwar dürfen antragstellende Länder nun mit ihren sieben statt bisher fünf größten Warengruppen 75% ihrer Importe in die EU erbringen; auch darf deren Importanteil zukünftig 2% statt bisher 1% aller Importe aus

Entwicklungsländern betragen; beides erhöht die Anzahl der APS+-berechtigten Länder. **Die Anhebung der Schwellenwerte wird** allerdings **dadurch konterkariert, dass gleichzeitig die Gesamtzahl der APS-begünstigten Länder** – und damit auch der Länder, die überhaupt für die APS+-Regelung in Frage kommen können – **um annähernd 100**, also deutlich mehr als die Hälfte, **verringert wird**.

Außerdem bleibt es fragwürdig, von diesen Ländern die Einhaltung internationaler Übereinkommen zu verlangen, die nicht einmal alle Mitgliedstaaten ratifiziert haben. So gilt in Irland, Österreich und Portugal das Übereinkommen gegen Folter (CAT, 1984) nicht.

Die Beibehaltung der allgemeinen Schutzklausel zum Schutz europäischer Unternehmen „mit ernststen Schwierigkeiten“ bietet auch weiterhin gefährdeten heimischen Produzenten, Mitgliedstaaten und der Kommission **Schlupflöcher, mit denen die bereits zugestandenen Handelsliberalisierungen wieder rückgängig gemacht werden können**.

Die besonderen Schutzklauseln für den Textil-, Agrar-, und Fischereisektor sind nicht nur protektionistisch, sie **widersprechen auch den entwicklungspolitischen Motiven des APS**. Generell bestehen sehr hohe Importzölle für den Textil-, Agrar- und Fischereimarkt. Der neue APS ändert diese protektionistische Haltung der EU nicht grundsätzlich.

Zwar darf der Importanteil für Spinnstoffe und Textilwaren jetzt 14,5% statt 12,5% betragen. Er darf jedoch innerhalb eines Jahres nur noch um 15% statt um 20% steigen, ohne dass die Vergünstigungen entzogen werden. Das schränkt einerseits die Planungssicherheit der Importeure und andererseits das Entwicklungspotential der Textilindustrie in den Entwicklungsländern ein. Zwar fallen die Zollvergünstigungen für Textilien in Höhe von 20% des Wertzolls relativ hoch aus. Dieser Vorteil wird aber durch die mit der Inanspruchnahme der APS-Vergünstigungen verbundenen hohen Kosten, zum Beispiel für Ursprungsbescheinigungen, zunichte gemacht. Aus diesem Grund werden diese Vergünstigungen auch in Zukunft oft nicht genutzt werden.

Trotz massiver Subventionen ist die europäische Landwirtschaft gegenüber der in Entwicklungsländern nicht wettbewerbsfähig, da diese gerade in landwirtschaftlichen Sektoren komparative Kostenvorteile besitzen. Durch hohe Importzölle und Schutzklauseln verwehrt die EU den Entwicklungsländern, außer den am wenigsten entwickelten Ländern, aber den Zugang zum EU-Agrarmarkt. Da Entwicklungsländer industriell wenig oder gar nicht entwickelt sind und mittelfristig oft auch wenig touristisches Potential besitzen, brauchen sie gerade bei Agrargütern den Weltmarktzugang, um sich wirtschaftlich entfalten zu können.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Durch Importe erhöht sich die Konkurrenz für inländische Unternehmen. Die Wettbewerbsintensität steigt und sorgt für Innovations- und Effizienzreize. Durch die Aufhebung bereits zugestandener Handelsliberalisierungen für annähernd 100 Länder vermindert sich der Wettbewerbsdruck in der EU wieder, und Innovations- und Effizienzreize gehen verloren. Dies führt zu höheren Preisen und einer schlankeren Produktpalette.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Mit der Streichung der Vergünstigungen für den Großteil der bisher begünstigten Länder schafft die EU massive Handelshemmnisse. Dies schwächt das Wirtschaftswachstum auch in der EU: Zwar werden Unternehmen, die unter einer starken Importkonkurrenz stehen, geschützt. Dies hat aber zur Folge, dass Arbeit und Kapital weiter in wenig wettbewerbsfähige Bereiche gelenkt und dort ineffizient eingesetzt werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Alle vorgeschlagenen Regelungen sind von Art. 207 AEUV (Gemeinsame Handelspolitik) gedeckt.

Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip findet bei ausschließlicher Zuständigkeit der EU keine Anwendung (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Alternatives Vorgehen

Durch Freihandelsabkommen mit APS-begünstigten Ländern würden die vereinbarten Liberalisierungen zweiseitig wirksam, was auch den exportorientierten Unternehmen in der EU neue Absatzmöglichkeiten erschliesse.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Schema allgemeiner Zollpräferenzen (APS) erleichtert den Entwicklungsländern seit 1971 durch Zollvergünstigungen den Handel mit der EU. Das neue APS ist ein erheblicher – protektionistisch wirkender – Rückschritt gegenüber dem bisherigen APS, denn die Zollvergünstigungen sollen für deutlich mehr als die Hälfte der bisher APS-begünstigten Länder aufgehoben werden. Dies führt in der EU zu Preissteigerungen bei Importgütern für Unternehmen und Konsumenten und vermindert Innovations- und Effizienzreize bei bedrohten heimischen Produzenten. Wegen der drastischen Verringerung der Zahl der APS-Länder ist auch die Lockerung der APS+-Voraussetzungen Augenwischerei. Die allgemeine Schutzklausel zum Schutz europäischer Hersteller „mit ernststen Schwierigkeiten“ bietet Schlupflöcher, mit denen die bereits zugestandenen Handelsliberalisierungen wieder rückgängig gemacht werden können. Die besonderen Maßnahmen zum Schutz des Textil-, Agrar-, und Fischereisektors widersprechen den entwicklungspolitischen Motiven des APS-Schemas, da sie den Entwicklungsländern gerade bei jenen Produkten den freien Marktzugang verwehren, für die diese Länder komparative Wettbewerbsvorteile besitzen.