

TAGUNG

Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen im Bereich der Handelsschutzinstrumente

Sophia Müller*

Lange Zeit führten die Handelsschutzinstrumente – Antidumping- und Ausgleichszölle sowie besondere Schutzmaßnahmen – ein Schattendasein im Recht der Welthandelsorganisation (WTO). Die aktuelle Neuausrichtung der nationalen Handelspolitiken, die seit Ende 2016 infolge des Auslaufens von antidumpingrechtlichen WTO-Sonderbestimmungen im Beitrittsprotokoll der Volksrepublik China – dem Land, gegen das sich weltweit die meisten Antidumpingverfahren richteten – in vollem Gange ist, rückt die Handelschutzinstrumente in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Diese Neugestaltung, aber auch die grundlegende Konzeption der Handelspolitik sind nun Gegenstand einer globalen Debatte. Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik knüpften im Rahmen der Tagung an diese Diskussionen an und nahmen das Recht der Handelsschutzinstrumente aus WTO- sowie EU-rechtlicher Perspektive in den Fokus. Nach einer Bestandsaufnahme wurden die anstehenden – und noch notwendigen – Reformen des EU-rechtlichen Rahmens erörtert. Sodann erfolgte der Blick über den europäischen Tellerrand hinaus auf die Handelspolitik der USA. Den Abschluss bildete eine Analyse der künftigen Bedeutung der Handelsschutzinstrumente angesichts einer neuen Generation spezieller (regionaler) Freihandelsabkommen, insbesondere unter Berücksichtigung der kommenden Brexit-Verhandlungen.

The Future of Trade Defence Instruments: Global Policy Trends and Legal Challenges

Eine gemeinsame Veranstaltung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., der Universität Passau, des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes, des Instituts für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht sowie des World Trade Institute der Universität Bern und Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP.

Mit freundlicher Unterstützung der ASKO EUROPA-STIFTUNG und der Europäischen Union.

30./31. März 2017, Brüssel

Begrüßung und Einleitung

Dr. Till MÜLLER-IBOLD, LL.M., Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, Brüssel

TDIs in Context

Economic Rationale and Relevance of TDIs – Global Trends and Empirical Evidence

Prof. Dr. Gabriel FELBERMAYR, Ludwig-Maximilians-Universität München, ifo Institut, München

The Politics of TDIs and the different views in EU Member States – Necessary Safety-valve or Luxurious Rent-seeking Device?

Prof. Dr. Reinhard QUICK, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

The Multilateral and EU Legal Framework on TDIs – an Introduction

Prof. Dr. Michael HAHN, LL.M., Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Bern

* Sophia Müller, Wissenschaftliche Hilfskraft und Doktorandin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Christoph Herrmann), Universität Passau.

Wirtschaftliche, politische und rechtliche Grundlagen der Handelsschutzinstrumente

Das erste Panel eröffnete *Gabriel Felbermayr* mit einem Überblick über globale Trends und empirische Nachweise im Zusammenhang mit dem Sinn und Zweck der Handelsschutzinstrumente aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. Anhand aktueller Verfahrensdaten stellte er fest, dass die Zahl der Handelschutzverfahren im Jahr 2002 einen starken Anstieg erfahren habe und seitdem konstant hoch sei, wobei Antidumpingverfahren die klare Vorreiterrolle einnähmen. Die Maßnahmen beträfen heutzutage etwa 2,5 Prozent aller auf der Welt gehandelten Güter, vor allem Basismetalle, Chemieprodukte sowie Gummi und Plastik. Mit Abstand am häufigsten seien Unternehmen aus China Verfahrensgegner. Aber auch als Verfahrensführer präsentiere sich China in den letzten Jahren immer häufiger und stoße so in den Kreis der bisherigen Spitzensreiter USA, Europäische Union (EU) und Kanada vor. Eine große Schwierigkeit bei Antidumpingverfahren sei die Feststellung, ob tatsächlich absichtlich aggressive Preispolitik („predatory pricing“) betrieben wird. Oft beträfen Verfahren aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafte Preisgestaltungspraktiken, die z.B. durch Dumping zum Abbau von Überkapazitäten in der Produktion verursacht werden, wenn eine Fehleinschätzung der Marktlage durch die Unternehmen zu Überproduktion geführt hat. Trotzdem machten Antidumpingzölle als Sicherheitsventil wirtschaftspolitisch gesehen durchaus Sinn. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht bemerkenswert sei allerdings die Diskrepanz zwischen der Anzahl tatsächlich existierender Fälle von Dumping und der Zahl an Fällen, in denen Ermittlungen aufgenommen werden. Die Zahl der angestrengten Verfahren liege deutlich niedriger als die Zahl der eigentlichen Dumpingfälle. Dies sei vermutlich auf den Ermessensspielraum der Behörden und politische Opportunitätswägungen zurückzuführen. Hinsichtlich der Auswirkungen von Antidumpingzöllen seien unter beispielhafter Zugrund-

TDIs in a Changing Global Framework

The WTO Law on TDIs and its Formation in Dispute Settlement

Prof. Dr. Christian TIETJE, LL.M., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

The WTO and TDIs in a Changing World

Jesse KREIER, Welthandelsorganisation, Genf

TDIs in the EU Legal Order – de lege lata

TDIs after Lisbon – Institutional Changes and their Implications

Philippe DE BAERE, Van Bael & Bellis, Brüssel

TDIs and Competition Policy – Antagonism or Peaceful Coexistence

François-Charles LAPRÉVOTE, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, Brüssel

TDIs in the EU Legal Order – de lege ferenda

A Neverending Story I – The EU's TDI Reform Agenda Status

Carolina CUMBO NACHELI, Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, Brüssel

A Finite Story? MES or NMES for China in EU-TDI

Prof. Dr. Marc BUNGENBERG, LL.M., Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

A Neverending Story II – TDIs, the CJEU and the (In)direct Effects of WTO Law

Dr. Andrea OTT, Universität Maastricht

TDIs in the Context of Special (Regional) Trading Relationships

Trading with the Enemy: The U.S. Approach to Trade Defense Measures

Bruce MALASHEVICH, Economic Consulting Services LLC, Washington D.C.

TDIs and EU-FTAs – Is Past Experience an Indication for the Future? Implications for Brexit

Dr. Till MÜLLER-IBOLD, LL.M., Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, Brüssel

Which Role for TDIs Between the EU and UK After Brexit – A Trade or Competition Solution for a Future Problem?

Prof. Dr. Markus GEHRING, British Institute of International and Comparative Law, London

Abschlussbemerkungen

Prof. Dr. Christoph HERRMANN, LL.M., Universität Passau

delegung der Handelsdaten Chinas deutliche Anzeichen für eine Umlenkung von Handelsströmen zu konstatieren. Die Wohlfahrtseffekte von Antidumpingverfahren seien jedenfalls beachtlich: Diese zählten zu den wohlfahrtskostenintensivsten handelspolitischen Maßnahmen. Laut einer aktuellen Studie¹ komme etwa die aggressive Antidumpingpolitik der USA einem Einfuhrzoll in Höhe von 6 Prozent gleich, der gegen alle Unternehmen erhoben werde.

Einen Einblick in die Politik der Handelsschutzinstrumente gab *Reinhard Quick* am Beispiel der Debatte über die Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus (MES) in Antidumpingverfahren an China. Diese sei unter den EU-Mitgliedstaaten umstritten, wie die Diskussion vor Veröffentlichung des neuen Kommissionsvorschlags zum Verfahren der Normalwertberechnung² im November 2016 gezeigt habe. Während Frankreich und Italien strikt gegen die Zuerkennung des MES gewesen seien, hätten Deutschland, Großbritannien und Polen weniger Bedenken geäußert. Hinter den Meinungsunterschieden stünde oft die strukturelle Diversität der jeweiligen Industrien – und somit nationale statt genuiner EU-Interessen. Auch sei die Diskussion oft fern des eigentlichen Kerns, nämlich der Frage des Preisdumpings, geführt worden und habe stattdessen auch soziales oder ökologisches Dumping miteinbezogen. Die Vertreter der europäischen Wirtschaft seien in der MES-Frage zwiggespalten. So fürchteten sie „unfaire“ niedrigpreisige chinesische Importe, seien im internationalen Wettbewerb aber von ihnen abhängig. Dem Verlust von bestehenden Ar-

beitsplätzen innerhalb der EU stünden neue Arbeitsplätze durch Exportgewinne gegenüber. International sei die MES-Frage für China bisher nicht einheitlich gelöst worden: Neben starker Ablehnung hätten viele Marktwirtschaften diesen Status auch China für Antidumpingverfahren zuerkannt. Langfristig sei ohnehin zu überlegen, ob die Verhängung von Antidumpingmaßnahmen nicht durch wettbewerbsrechtliche Vereinbarungen in Freihandelsabkommen abgeschafft werden könnte. Vielfach würden Antidumpingmaßnahmen aber noch immer als notwendiges Sicherheitsventil gesehen, sodass die EU noch längere Zeit Freihandelsabkommen, wie z.B. zwischen der Schweiz und China, die in ihrem bilateralen Verhältnis auf Handelsschutzinstrumente verzichteten, mit Skepsis und Sorge um die eigene Wettbewerbsfähigkeit begegnen werde.

Michael Hahn rundete das erste Panel schließlich mit einem Überblick über den rechtlichen Status quo der Handelsschutzinstrumente ab. Dieser werde auf WTO-Ebene durch das Antidumping-Übereinkommen (ADA),³ das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen sowie das WTO-Übereinkommen über Schutzmaßnahmen vorgegeben. Die EU sei nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gegenüber den Mitgliedstaaten für den Erlass von handelsschützenden Maßnahmen als Teil der gemeinsamen Handelspolitik verantwortlich. Dazu habe sie entsprechend die Antidumpinggrundverordnung (AD-GVO)⁴ sowie die Antisubventionsgrundverordnung (AS-GVO)⁵ erlassen. Schutzmaßnahmen seien als Teil der Einfuhr-

1 Kim J. Ruhl: The Aggregate Impact of Antidumping Policies, New York University Stern Business School: Working Paper April 2014.

2 Der sogenannte Normalwert einer Ware stellt neben deren Exportpreis eine essentielle Komponente bei der Berechnung des Antidumpingzolls dar. Grundsätzlich ist der Normalwert einer Ware der Wert, den eine vergleichbare Ware in ihrem Herkunftsland hat. Vgl. Art. VI GATT und Art. 2.1 Antidumpingübereinkommen.

3 Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 336 vom 23. Dezember 1994, S. 103ff.

4 Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpfte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 176 vom 30. Juni 2016, S. 21ff.

5 Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 176 vom 30. Juni 2016, S. 55ff.

verordnung (EU) 2015/478 geregelt. Zusätzlich zu den Voraussetzungen, die sich aus den WTO-Abkommen ergäben, müsse auf EU-Ebene auch ein Interesse am Erlass der Maßnahmen vorliegen. Der gesamte Apparat des Handelsschutzes befindet sich aber gegenwärtig in einer ernsten Krise. Dies liege an inhaltlichen Dauerstreitigkeiten auf WTO-Ebene, wie z.B. in Bezug auf „zeroing“, die Rechtsprechung zu Art. 17.6 ADA oder die Integration Chinas in die bestehende Welthandelsordnung, sowie an einer veränderten Wahrnehmung der WTO als Institution im Zuge des Erwachens protektionistischer Handelspolitiken, etwa in den USA. In solch unsicheren Zeiten sei in der EU ein Anstieg an handelsschutzrechtlichen Maßnahmen zu beobachten. Der Kommissionsvorschlag des neuen Art. 2 Abs. 6a AD-GVO zur Normalwertberechnung in Antidumpingverfahren von November 2016 sei der Versuch der EU, sich für diese künftigen Zeiten zu rüsten – ob mit Erfolg bleibe abzuwarten.

Veränderte globale Rahmenbedingungen für Handelsschutzinstrumente

Auf dem zweiten Panel berichtete zunächst *Christian Tietje* über den Einfluss des WTO-Streitbeilegungsorgans auf die Herausbildung des WTO-Rechts zu den Handelsschutzinstrumenten. Kontroversen über Handelsschutzinstrumente machten 45 Prozent aller Streitigkeiten vor dem WTO-Streitbeilegungsorgan aus. In 90 Prozent der Fälle sei

auch mindestens ein Verstoß gegen WTO-Recht festgestellt worden. Dies lasse auf ein Defizit in der Rechtsanwendung durch die WTO-Mitglieder bei der Verhängung von Handelsschutzmaßnahmen schließen. Ein wichtiges Streithema im Zusammenhang mit Antidumping seien neben „zeroing“ die Mechanismen zur Kostenanpassung. Im Bereich des Antisubventionsrechts habe die Diskussion über „double remedies“⁶ zu einer teilweisen inhaltlichen Verschmelzung mit dem Antidumpingrecht geführt, wodurch auch rechtliche Probleme und Unklarheiten in das jeweils andere Rechtsgebiet übernommen worden seien. Auch der anzuwendende Prüfungsstandard im WTO-Recht sei ein oft diskutierter Punkt. Hierbei gehe die Differenzierung bei der mittlerweile etablierten Prüfung nach „as such“ und „as applied“ vermutlich auf das „Lotus-Prinzip“⁸ des Internationalen Gerichtshofs aus dem Jahr 1927 zurück, auch wenn dies durch das WTO-Berufungsgremium nie explizit herausgestellt worden sei.

Jesse Kreier stellte in seinem Vortrag die dynamische Entwicklung der Handelsschutzinstrumente über die letzten Jahre vor. So sei die Zahl besonderer Schutzmaßnahmen stark zurückgegangen. Im Gegensatz zu früher griffen heute hauptsächlich Entwicklungsländer auf diese zurück, wohingegen die Industrieländer sich auf Antidumpingverfahren fokussierten. Als Ursachen für das verstärkte Bedürfnis nach Importbarrieren seien die Verpflichtungen nicht nur im Rahmen der WTO,

6 Beim „zeroing“ berücksichtigt die Ermittlungsbehörde in einem Antidumpingverfahren eventuelle negative Differenzen zwischen Normalwert und Exportpreis nicht (wenn also der Exportpreis höher ist als der Normalwert im Herkunftsland der Ware), sondern setzt diese Werte bei der Berechnung der Dumpingspanne gleich null.

7 Die „double remedies“-Problematik stellt sich bei der Verhängung von Ausgleichszöllen in Antisubventionsverfahren gegen Nichtmarktwirtschaftsländer, wenn zugleich auch ein Antidumpingzoll verhängt wurde. Da bei der Berechnung des Antidumpingzolls auf die Berechnungsmethoden für Nichtmarktwirtschaftsländer zurückgegriffen wird, spiegeln die ermittelten Normalwerte die staatlichen Subventionen, gegen die dann extra noch in dem Antisubventionsverfahren vorgegangen wird, bereits wider. Bei gleichzeitiger Verhängung von Antidumping- und Ausgleichszöllen käme es somit zu einer doppelten Sanktionierung der unrechtmäßig gewährten Vorteile.

8 Die „Lotus-Entscheidung“ des Ständigen Internationalen Gerichtshofs befasst sich mit der Souveränität von Staaten unter dem Völkerrecht. Sie kommt zu dem Schluss, dass Handlungsmöglichkeiten von Staaten im Völkerrecht nur durch ausdrückliche Verbote beschränkt werden können. Ansonsten steht es den souveränen Staaten frei, nach ihrem Ermessen zu handeln. Vgl. Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A.-No. 10.

sondern vor allem auch solche aus regionalen Handelsabkommen auszumachen, die dann mit Mitteln des WTO-Rechts bekämpft würden. Eine Wiedererweckung hätten seit Ende der 2000er Jahre Antisubventionsmaßnahmen erlebt. Diese richteten sich meist gegen China – womit auch schon der Grund für deren Anstieg gefunden sei: Es gehe darum, den nicht marktwirtschaftlichen Elementen in Chinas Wirtschaft wirksam zu begegnen. Dieser Prozess gleiche jedoch einem Weg „zurück in die Zukunft“: Was seit Ende der 1970er Jahre bereits im Zusammenhang mit Art. 15 des Subventionskodex der Tokio-Runde und der US-amerikanischen Grundsatzentscheidung „Georgetown Steel“ diskutiert wurde, sei nun in Gestalt der „double remedy“-Problematik zurück auf die handelsrechtliche Bühne gekehrt. Viele Punkte, wie z.B. in Bezug auf die Berechnung finanzieller Zuwendungen und Vorteile, seien weiterhin ungeklärt. Auch in den Bereich des Antidumpingrechts würden diese Themen vermehrt Einzug halten, sodass eine starke, konvergente Entwicklung von Antidumping- und Antisubventionsrecht in Bezug auf Fragen betreffend nicht marktwirtschaftliche Situationen zu beobachten sei.

Handelsschutzinstrumente in der EU-Rechtsordnung de lege lata

Philippe De Baere berichtete über verfahrensrechtliche Veränderungen im Bereich des EU-Handelschutzes und deren Auswirkungen. Die Bedeutung des Rates habe durch die systemischen Neuerungen in Folge des Vertrags von Lissabon, insbesondere durch die Einführung des Komitologieverfahrens in der Verordnung (EU) Nr. 182/2011,⁹ stark abgenommen. Bei Fragen des Erlasses vorläufiger Maßnahmen oder der Verfahrenseinstellung sei der Rat nun außen vor. Die Entscheidungsgewalt liege im Wesentlichen bei der Kommission, welche im Zusammenwirken

mit den Mitgliedstaaten nach zwei verschiedenen Verfahren, dem Beratungs- und dem Untersuchungsverfahren, über den Erlass handelsrechtlicher Maßnahmen entscheide. Hierbei sei die Übergangsfrist, innerhalb der nach einem entsprechenden Verlangen der Mitgliedstaaten noch das Abstimmungsverfahren vor Erlass der Komitologie-Verordnung angewendet werden konnte, kürzlich abgelaufen. Reformvorschläge der Kommission von Februar 2017 sähen eine weitere Einschränkung des Einflusses der Mitgliedstaaten vor.

Über Wechselwirkungen von Handelsschutzmaßnahmen und Wettbewerbsrecht referierte *François-Charles Laprevote*. Seien Antidumping- und Wettbewerbsrecht einst sogar „entfernte Verwandte“ gewesen, hätten sie sich inzwischen gerade beim Umgang mit Preisdiskriminierungen weit voneinander entfernt. Während Antidumpingrecht durch einen nur losen Regelungsrahmen, fehlende Kooperationspflichten der Unternehmen und einen vorgegebenen engen Zeitrahmen gekennzeichnet sei, unterstehe das Wettbewerbsrecht inhaltlich detaillierteren Vorgaben, Ermittlungsverfahren könnten aber Jahre dauern. Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen seien dennoch erkennbar. So sei etwa bei der Bestimmung des Unionsinteresses im Rahmen eines Antidumpingverfahrens zu berücksichtigen, inwiefern die vorgesehenen Maßnahmen den Wettbewerb wiederherstellen. Auch würden Unternehmen mittels der sogenannten „competition defence“ oft auf wettbewerbsrechtlich begründete Rechtfertigungstaktiken zurückgreifen, um den Erlass von Antidumpingmaßnahmen abzuwenden. Bislang habe diese Argumentation gegenüber der EU-Kommission aber noch nicht zum Erfolg geführt. Andererseits sei umstritten, ob die Verhängung von Antidumpingmaßnahmen die Bildung von Kartellen fördere. Dies sei in Zukunft weiter zu beobachten.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 55 vom 28. Februar 2011, S. 13ff.

Handelsschutzinstrumente in der EU-Rechtsordnung – de lege ferenda

Zu Beginn des vierten Panels erörterte *Carolina Cumbo Nacheli* den Status quo der Reform des Handelsschutzrechts der EU. Bezüglich der dringend notwendigen Modernisierung des bestehenden Handelsschutzregimes sei nach dem Kompromiss im Rat jüngst Einigkeit zwischen Kommission und Parlament hergestellt worden. Insbesondere seien Differenzen in Bezug auf die Abschaffung der so genannten „lesser duty rule“¹⁰ beigelegt worden, die den Reformprozess lange Zeit aufgehalten hätten. Weiteres Herzstück der Reform sei die Einführung einer neuen Methode zur Normalwertberechnung in nicht marktwirtschaftlichen Situationen, die auf übermäßige staatliche Einflussnahme zurückzuführen seien (neuer Art. 2 Abs. 6a AD-GVO). Mit Ausnahme der im neu gefassten Art. 2 Abs. 7 AD-GVO gelisteten Nicht-WTO-Länder solle die Normalwertberechnung in Zukunft ländereutral erfolgen. Erstrangig sei auf die jeweiligen inländischen Marktbedingungen zurückzugreifen. Im Falle „erheblicher Verzerrungen“ dieser würden sie dann jedoch durch nicht verzerrte konstruierte Normalwerte ersetzt. Nach welchen Kriterien die Kommission das Vorliegen von Marktverzerrungen beurteile, werde noch in einer Art ständigem Katalog ausgearbeitet, an dem die EU-Industrie sich bei der Einleitung von Verfahren orientieren könne.

Marc Bungenberg stellte den aktuellen Reformvorschlag der EU-Kommission zur Normalwertberechnung in Antidumpingverfahren in den Kontext seiner Genese. Das (zumindest nach überwiegender Ansicht unterstützte) Auslaufen von einschlägigem WTO-Sonderrecht für China im Dezember 2016, das die zukünftige WTO-Konformität der bisherigen EU-Antidumpingpraxis fraglich erscheinen lasse und die Frage des MES für

China auf die politische Tagesordnung gesetzt habe, habe die Kommission vor drei unterschiedliche Handlungsoptionen gestellt. Diese habe sich mit der grundlegenden Reform der Normalwertberechnung sowohl gegen die bloße Aufrechterhaltung der bisherigen Rechtslage unter Inkaufnahme möglicher WTO-Sanktionen als auch gegen die explizite Zuerkennung des MES an China entschieden. Der Kommissionsvorschlag stütze sich weder eindeutig auf das WTO-Sonderrecht im China-Beitrittsprotokoll noch auf das WTO-Antidumping-Übereinkommen, sei aber in beiden Fällen WTO-rechtskonform. Nur die Anwendung im konkreten Einzelfall könnte im Widerspruch zu den welthandelsrechtlichen Vorgaben stehen. Im Hinblick auf den substantiellen Gehalt der Reform bestünden allerdings Zweifel, ob sich dieser mit der derzeitigen Rechtslage gem. Art. 2 Abs. 3 und 5 AD-GVO decke. Jedenfalls seien noch Modifikationen des Kommissionsvorschlags angebracht. Vor allem die Bestimmung des für die Untersuchung relevanten Marktes und die Preisfaktoren, die bei der alternativen Normalwertberechnung Anwendung finden, seien ungeklärt.

Andrea Ott nahm die Rolle des WTO-Rechts in der Rechtsprechungspraxis des Gerichtshofs der Europäischen Union in den Blick. Seit Beginn der EU-Gerichtsbarkeit sei die fehlende Anerkennung des direkten Effekts von WTO-Recht, auch gegenüber privilegierten Klägern wie den Mitgliedstaaten, ein starres Dogma der Unionsrichter, das allerdings heftiger Kritik ausgesetzt sei. Begründet werde es mit der Notwendigkeit, den EU-Exekutivorganen ihren politischen Ermessensspielraum zu erhalten, sowie mit der Tatsache, dass es unter WTO-Mitgliedern überwiegend an der Gegenseitigkeit bei der Anerkennung der direkten Wirkung fehle. Einfluss auf die Rechtsprechung der Unionsgerichte erlange das WTO-Recht daher hauptsächlich im Rah-

10 Nach der „lesser duty rule“ erheben die Ermittlungsbehörden nicht den vollen Antidumpingzoll, der nach der ermittelten Dumpingspanne zulässig wäre, sondern beschränken sich auf einen Zollwert, der ausreicht, um die Schädigung der inländischen Industrie auszugleichen.

men WTO-konformer Auslegung des EU-Rechts sowie zweier anerkannter Ausnahmefälle. Seit der Rechtssache „Fediol“¹¹ sei WTO-Recht, auf das sich eine EU-Regelung direkt bezieht, bei der Frage der Rechtmäßigkeit der Regelung direkt heranzuziehen. Weiterhin seien in ständiger Rechtsprechung seit der Rechtssache „Nakajima“¹² EU-Vorschriften, die Verpflichtungen aus dem WTO-Recht gezielt umsetzen, direkt an diesem zu messen. In den letzten Jahren zeichne sich jedoch die Tendenz ab, diese Ausnahmen von der fehlenden Überprüfbarkeit an WTO-Recht enger zu fassen. Eine mögliche Überprüfung des gegenwärtigen EU-Antidumpingrechts und seiner praktischen Anwendung auf China in Bezug auf ihre WTO-Rechtmäßigkeit sei vor dem Gerichtshof der Europäischen Union somit auch auf absehbare Zukunft nicht erfolgreich durchführbar.

Handelsschutzinstrumente in den USA und in speziellen (regionalen) Handelsabkommen

Über die jüngsten Entwicklungen in der US-Handelspolitik sprach *Bruce Malashevich*. Unter der Regierung Trump habe sich der Wandel von einer langjährigen liberalen hin zu einer protektionistischen Handelspolitik vollzogen, der sich bereits in den letzten zwei Jahren der Regierung Obama angekündigt habe. Drei Entwicklungen würden dies verdeutlichen. So sei das Mandat der Trade Promotion Authority im Jahr 2012 erneuert worden, was den Grundstein für die Neuausrichtung der Handelspolitik auf dem Verhandlungsweg gebildet habe. Bestimmte bestehende Präferenzabkommen seien in der Folge bereits neu ausgehandelt worden. Bilaterale Abkommen würden in Zukunft eine große Rolle spielen. Auch das behördliche Ermittlungsverfahren bei Antidumping- und Antisubventionsfällen sei umgestaltet worden. So seien das Vorliegen von Dumping oder Subventionen sowie ein Schaden der US-Industrie unter geringeren Hürden als zuvor feststellbar.

Der Trade Facilitation and Trade Enforcement Act aus dem Jahr 2016 behebe schließlich bestehende Defizite der US-Zollbehörde bei der Durchsetzung von Handelsschutzzöllen. Auch würden verschiedene bestehende, aber bislang ungenutzte Handelsschutznormen für den neuen handelspolitischen Kurs fruchtbar gemacht, etwa Section 301 des Trade Facilitation and Trade Enforcement Acts gegen mutmaßliche Währungsmanipulationen Chinas. Eine bemerkenswerte Entwicklung sei zudem bei der anstehenden Reform des US-amerikanischen Steuersystems zu beobachten. Importkosten sollen nicht länger als Teil der Vertriebskosten bei der Berechnung der Körperschaftssteuer abziehbar sein, was einer Art „umgekehrtem Zoll“ gleichkomme und unter WTO-rechtlichen Gesichtspunkten zweifelhaft sei.

Till Müller-Ibold sprach über Freihandelsabkommen als Alternative zur Anwendung von Handelsschutzrecht vor dem Hintergrund der anstehenden Brexit-Verhandlungen. Antidumping- und Ausgleichszölle seien relativ „plumpe“ Maßnahmen, die sich ausschließlich gegen die schädigenden Auswirkungen von diskriminierender und unfairer Preisgestaltung richten würden, nicht aber gegen deren Ursachen. In Zollunionen und Freihandelsabkommen könne jedoch einer durch Private wie durch den Staat verursachten Markt aufteilung durch Wettbewerbsregeln, Marktintegration und handelserleichternde Maßnahmen sowie durch die Harmonisierung akzeptierter staatlicher Subventionierungspraktiken wirksam begegnet werden. Ein Beispiel hierfür sei die EU selbst, in der als Zollunion Antidumpingzölle zwischen den Mitgliedstaaten verboten seien und der Bereich der Subventionen dem EU-Beihilferegime unterworfen sei. Gleiches gelte für den Europäischen Wirtschaftsraum in Bezug auf alle Gebiete, die dem Acquis communautaire unterfallen. In der Zollunion zwischen der EU und der Türkei seien Handelsschutzinstrumente

11 EuGH Rs. 70/87 (*Fediol/Kommission*), ECLI:EU:C:1989:254.

12 EuGH Rs. C-69/89 (*Nakajima All Precision/Rat*), ECLI:EU:C:1991:186.

als Element zwar noch nicht vollständig eliminiert, diese könnten aber vom Assoziationsrat ausgesetzt werden. Nur in Bezug auf „echte“ Drittstaaten wende die EU noch Handelsschutzinstrumente an. Ein Verstoß gegen den WTO-rechtlichen Meistbegünstigungsgrundsatz sei darin jedoch nicht zu erkennen, da Art. VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gegenüber Art. I.1 GATT die speziellere Regelung treffe. Bei der anstehenden Neugestaltung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Großbritannien nach dem Brexit käme es zu der Besonderheit, dass die Rechtsrahmen beiderseits nahezu vollständig angepasst sind. Da Großbritannien sich im Bestreben nach mehr Souveränität insbesondere von der Jurisdiktion des Gerichtshofs der Europäischen Union lösen wolle, sei ein effektiver Durchsetzungsmechanismus von harmonisierenden Wettbewerbsregeln jedoch nicht mehr gewährleistet. Auch stünden die zu erwartenden Steueranreize seitens Großbritanniens einer gemeinsamen einheitlichen Regelung von staatlichen Förderungsmitteln entgegen. Die EU werde vielmehr daraufsetzen, sich gegen solche Politiken wirksam – gerade auch unter Rückgriff auf die Handelsschutzinstrumente – zu verteidigen.

Markus Gehring knüpfte daran an und erörterte die sich bereits abzeichnenden Probleme Großbritanniens bei der Anwendung von Handelsschutzinstrumenten und Wettbe-

werbsrecht nach dem Brexit. Es werde befürchtet, dass das Vereinigte Königreich nach einem EU-Austritt ohne erfahrene und schlagkräftige Ermittlungsbehörden für handelsschutz- sowie wettbewerbsrechtliche Verfahren verbleibe. Inhaltlich sei zudem nicht geklärt, ob von der EU erlassene Handelschutzmaßnahmen nach dem Brexit weiterhin durch die Zollbehörden Großbritanniens durchgesetzt werden dürften. Auch der zukünftige Status Großbritanniens innerhalb der WTO sei ungewiss, da gegenwärtig nur eine seitens der EU ausgehandelte Liste mit WTO-rechtlichen Verpflichtungen und Zollzugeständnissen existiere. Bei den anstehenden Brexit-Verhandlungen bleibe mit Spannung abzuwarten, wie mit diesen Problemen umgegangen werde.

Zusammenfassend hielt *Christoph Herrmann* fest, dass jüngste unerwartete Ereignisse wie der Brexit und der neue handelspolitische Kurs der USA unter Präsident Donald Trump im Bereich der Handelsschutzinstrumente auf unabsehbare Zeit für Bewegung sorgen werden. Der intensive Lernprozess, der sich während der Konferenz angedeutet habe, sei bei Weitem noch nicht abgeschlossen. Aus diesem Grund sei es besonders wichtig, dass das Gebiet des Handelsschutzes nicht nur Praktikern vorbehalten bleibe, sondern gerade auch die Wissenschaft ihren Beitrag leiste, um für die Zukunft möglichst gut vorbereitet zu sein.