

daher bei Konstellationen, in welchen sie eigene Kontrollen im Ausland oder sogar nach Einfuhr im Inland an der Einfuhrware durchführen, genau prüfen, wie sich diese Kontrollen zollwertrechtlich darstellen. Hierbei ist maßgeblich, was nach dem Lieferver-

trag vereinbart wurde. Daher sollte im Idealfall bereits bei Vertragsschluss das Thema Zollwert und Untersuchungskosten mit einbezogen werden, um Kosten und Abgaben des Imports zu optimieren.

Weiterführende Hinweise

- Müller-Eiselt/Vonderbank, EU Zollrecht Zollwert, Ordner 3, Fach 4270, Rn. 448 ff.
- Witte, UZK Zollkodex der Union, Art. 70, Rn. 30 ff.

Recht

Schutz der europäischen Wirtschaft durch handelspolitische Maßnahmen



Rechtsanwalt Dr. Roland Stein, Rechtsanwalt Dr. Leonard von Rummel, BLOMSTEIN, Berlin

In Zeiten steigenden Protektionismus kommt es zu einem Revival von handelspolitischen Schutzmaßnahmen. Prominentes Beispiel sind die USA, die z.B. Zölle auf chinesische Produkte und seit März 2018 auf Stahl- und Aluminiumprodukte erheben. Die EU sah sich aufgrund dessen gezwungen, im Februar 2019 endgültig Zölle auf Stahlimporte zu erheben (Durchführungsverordnung (EU) 2019/159 der Kommission). Dieser Beitrag stellt die rechtlichen Vorgaben anhand der EU-Zölle dar und nimmt eine rechtliche Einschätzung der Rechtmäßigkeit vor.

■ Schutzmaßnahmen nach der Durchführungsverordnung (EU) 2019/159 der Kommission

Die Maßnahmen sehen vor, dass für verschiedene Stahlerzeugnisse zunächst ein Kontingent gebildet wird, das die Einfuhr ohne zusätzliche Zölle ermöglicht. Wenn dieses Kontingent (gegenwärtig eine Stahlmenge von 5 % über den durchschnittlichen Einfuhren von 2015 bis 2017) überschritten wird, greift ein Zollsatz in Höhe von 25 %.

Diese sogenannten „Zollkontingente“ sind zum Teil nicht global, sondern länderspezifisch ausgestaltet, d.h., dass etwa die Schweiz die meisten Stahlerzeugnisse im vergleichbaren Umfang wie bisher in die EU importieren kann. Ausgenommen von solchen länderspezifischen Kontingenten sind aller-

dings Länder, gegen die bereits zuvor Antidumpingmaßnahmen ergriffen wurden, insbesondere also China.

Hintergrund der Schutzmaßnahmen war die Befürchtung der EU, dass es aufgrund der Zölle auf Stahl und Aluminium in den USA zu einer Umleitung der Warenströme von Stahl und Aluminium in die EU kommen könne, wodurch die Stahlindustrie der EU geschädigt werden könne.

Rechtsgrundlagen für die Einführung der Zollkontingente sind die Verordnung (EU) 2015/478 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Einfuhrregelung, insbesondere Artikel 16, sowie die Verordnung (EU) 2015/755 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung der Einfuhren aus bestimmten Drittländern, insbesondere Artikel 13.

■ Voraussetzungen für Schutzmaßnahmen nach dem WTO-Recht

Die maßgeblichen Vorschriften des WTO-Rechts im Hinblick auf die Einfuhr und Ausfuhr von Waren enthält das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), das seit 1948 in Kraft ist. Im WTO-Recht gilt der „tariffs-only“-Grundsatz, wonach grundsätzlich auf die Einfuhr von Erzeugnissen keine anderen Verbote oder Beschränkungen als Zölle, Steuern oder andere Abgaben eingeführt werden dürfen, Art. XI:1 GATT. Unter welchen Voraussetzungen können also Zölle nach dem WTO-Recht erhoben werden?

■ Gründe der nationalen Sicherheit

Aus Art. XXI:b GATT folgt, dass Gründe der „nationalen Sicherheit“ unter

bestimmten Voraussetzungen die Einführung von Zöllen rechtfertigen können. Zuletzt haben sich die USA bei der Einführung der Stahlzölle auf die nationale Sicherheit berufen: Die globale Überproduktion an Stahlerzeugnissen könne zur Schließung einheimischer Stahlwerke führen und zur Folge haben, dass die USA in Notsituationen nicht mehr selbst die Nachfrage an Stahl zur nationalen Verteidigung und Bereitstellung der kritischen Infrastruktur befriedigen könne. Auch bei den angedachten Zöllen auf deutsche Autos haben die USA Gründe der nationalen Sicherheit angeführt.

Es bleibt schwer nachvollziehbar, wie Stahlimporte oder Autos die nationale Sicherheit gefährden sollen. Insbesondere überzeugt die Argumentation hinsichtlich der nationalen Verteidigung nicht, da viele der mit Zöllen belegten Stahlerzeugnisse gar nicht militärischen Zwecken dienen (können). Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission die Erhebung der europäischen Zölle auch nicht auf diesen Grund gestellt. Am 5.4.2019 hat ein WTO Panel erstmals zu der Auslegung des Art. XXI:b GATT Stellung genommen. Die Entscheidung, die derzeit in zweiter Instanz überprüft wird, könnte auch Auswirkungen auf andere Verfahren vor der WTO haben, insbesondere die Verfahren zu der Rechtmäßigkeit der US-Zölle auf Aluminium und Stahl.

■ **Ernsthafter Schaden durch unvorhergesehene Entwicklung**

Weiter können Schutzmaßnahmen wie Zölle gem. Art. XIX:1 GATT gerechtfertigt sein, wenn „infolge unvorhergesehener Entwicklungen eine Ware in derart erhöhten Mengen oder unter derartigen Umständen eingeführt [wird], dass dadurch inländischen Erzeugern gleichartiger [...] Waren ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht

[...], soweit und solange dies zur Verhütung oder Behebung des Schadens erforderlich ist“. Zudem muss die Maßnahme erforderlich sein.

Die USA waren zuletzt das Land mit den größten Importen an Stahlerzeugnissen. Daher ist die Befürchtung nachvollziehbar, dass sich die Handelsströme erheblich ändern und die Menge der in die EU eingeführten Stahlerzeugnisse spürbar ansteigt. Es stellt sich aber die Frage, ob die Verhängung von Stahlzöllen durch die USA als „unvorhergesehene Entwicklung“ angesehen werden kann. Dagegen spricht etwa, dass Präsident Trump sich bereits während seines Wahlkampfs für Zölle und gegen Freihandelsabkommen ausgesprochen hatte. Eine gesicherte Erkenntnis konnte man aus seinen Äußerungen aber nicht ableiten, zumal sich gerade die USA zuvor jahrzehntelang für eine Stärkung des globalen Freihandels und den Abbau von Zöllen eingesetzt hat.

Es ist unklar, ob der Appellate Body der WTO einen ernsthaften Schaden durch die Einführung von Stahlzöllen in den USA für die europäische Industrie bejahen würde. In der Entscheidungspraxis der WTO-Streitbeilegungsorgane hat sich grundsätzlich eine restriktive Auslegung etabliert. So hatten die USA bereits 2002 zum Schutz der amerikanischen Stahlindustrie unter Berufung auf Art. XIX GATT Zölle verhängt; mangels ausreichenden Beweises eines Schadens wurden diese jedoch 2003 von dem Appellate Body für unzulässig erklärt.

Gegen einen ernsthaften Schaden spricht, dass sich europäische Stahlerzeuger zunehmend dem wirtschaftlichen Konkurrenzdruck des Weltmarktes aussetzen müssen – dazu können auch Zölle gehören. Zudem liegt der Marktanteil einheimischen Stahls in der EU weiterhin bei über 80 % und europäische Stahlproduzenten haben dadurch trotz steigender Einfuhren eine

starke Ausgangsposition. Auch hat sich die Situation der europäischen Stahlindustrie nach einer mehrjährigen Krise zuletzt erholt. Andererseits haben in den letzten Jahren Schwellenländer wie China und Indien ihre Produktion drastisch – und über den eigenen Bedarf hinaus – gesteigert, was zu einer globalen Überkapazität führte. Zugleich ist der Marktanteil in der EU produzierten Stahls kontinuierlich gesunken.

Insoweit gibt es sowohl für als auch gegen eine Annahme einer allgemeinen Verschlechterung der Lage der EU-Stahlindustrie gewichtige Argumente.

■ **Voraussetzungen für Schutzmaßnahmen im Unionsrecht**

Die von der EU eingeführten Schutzmaßnahmen für Stahlerzeugnisse müssen nicht nur in WTO-rechtlicher Hinsicht, sondern auch unionsrechtlicher Hinsicht die Vorgaben einhalten. Im Mittelpunkt der unionsrechtlichen Betrachtung steht die Verordnung (EU) 2015/478, in der die Voraussetzungen für unionale Überwachungs- und Schutzmaßnahmen bei der Wareneinfuhr verankert sind. Die Verordnung (EU) 2015/478 muss auch die WTO-rechtlichen Vorgaben, vor allem die des Art. XIX GATT, beachten. Insoweit besteht im Hinblick auf die Einführung von Schutzmaßnahmen ein gewisser Gleichlauf zwischen dem Unionsrecht und dem WTO-Recht.

Maßgeblich für die Rechtmäßigkeit der durch die EU eingeführten Zollkontingente ist Art. 16 der VO 2015/478, der eine Generalklausel für die Einfuhr von Schutzmaßnahmen enthält. Dem entsprechend muss eine Ware in erhöhter Menge in die Union eingeführt werden, dadurch den Unionsherstellern gleichartiger Waren eine bedeutende Schädigung entstehen oder zu entstehen drohen und die Maßnahme zur Wahrung der Interessen der Union erfolgen. Hinsichtlich der Voraussetzung einer bedeutenden Schädigung

gilt das zum „ernsthaften Schaden“ Gesagte.

Anders als das WTO-Recht setzt Art. 16 der Verordnung 478/2015 voraus, dass die Interessen der Union die Schutzmaßnahmen erfordern. Ein wichtiger Gesichtspunkt des Unionsinteresses ist, ob die Unionshersteller unter normalen Marktbedingungen lebens- und wettbewerbsfähig wären. Dafür spricht, dass die europäischen Stahlproduzenten immer noch in der Lage sind, zu einem Großteil den einheimischen Markt zu befriedigen.

Allerdings lässt dies außer Acht, dass die europäische Stahlindustrie aufgrund sinkender Marktanteile in den letzten Jahren kontinuierlich an Bedeutung verloren hat. Der EuGH gesteht der Kommission im Rahmen der Interessenabwägung jedoch einen weiten Beurteilungsspielraum zu. Deshalb ist davon auszugehen, dass der EuGH im Fall eines gerichtlichen Verfahrens nicht das Vorliegen eines Unionsinteresses ablehnen würde. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass Zollkontingente gegenüber der Einführung von Zöllen oder gar „echten“ Kontingenten ein milderes Mittel darstellen.

Es bleibt abzuwarten, ob es zu einem Verfahren vor dem EuGH kommt. Die in Art. 263 AEUV vorgesehene Nichtigkeitsklage ermöglicht es auch natürlichen und juristischen Personen, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union die Nichtigkeit von Unionsrechtsakten geltend zu machen. Voraussetzung ist die unmittelbare und individuelle Betroffenheit, an die der EuGH in ständiger Rechtsprechung einen strengen Maßstab anlegt.

■ Ausblick

Die Rechtmäßigkeit der Schutzmaßnahmen der EU im Hinblick auf Stahlerzeugnisse ist also zumindest umstritten. Politisch wirkt die Maßnahme die Frage auf, ob die EU-Stahlzölle ein Zeichen dafür sind, dass der globale Freihandel vor einem entscheidenden Umbruch oder gar seinem Ende steht. Tatsächlich legen die gegenwärtigen Schutzmaßnahmen der USA und der EU nahe, dass sich der handelspolitische Multilateralismus in der Krise befindet. Vielfach wird der eigene Vorteil mehr im Nachteil der anderen Seite als im gemeinsamen Vorteil gesucht. Angesichts der drohenden Lähmung der Streitentscheidungsgremien der WTO und der ihr vielfach attestierten Re-

formbedürftigkeit erscheint sie nicht mehr dazu in der Lage, dieser Entwicklung etwas entgegenzusetzen.

Dennoch wird reiner Pessimismus der Situation des weltweiten Freihandels genauso wenig gerecht wie naiver Optimismus. Das zeigt sich bereits daran, dass die Entwicklung des Freihandels nicht nur im Rahmen der WTO vonstattengehen muss. Beispielhaft dafür stehen die zahlreichen Gespräche, die die EU über den Abbau von Handels hemmnissen führt. Die EU hat gerade mit Mercosur die weltweit größte Freihandelszone errichtet. Auch die USA haben sich gemeinsam mit Mexiko und Kanada auf eine neue Freihandelszone einigen können. In diesem Zuge wurden US-Zölle auf kanadische und mexikanische Stahlerzeugnisse wieder aufgehoben. Zuletzt hat die EU umfassende Vorschläge zur Reform der WTO eingebracht, die auch den Vorstellungen der USA entgegenkommen. Deshalb ist es allen Herausforderungen zum Trotz zu früh, von einem Zusammenbruch der internationalen Handelsordnung zu sprechen. Es bleibt zu hoffen, dass die Vorteile des Freihandels in der nächsten Zeit wieder mehr in den Fokus der politischen Diskussion rücken.



AW-Prax/Zoll-Profi Kombination Online

Mit dem neuen Kombinationsangebot unserer Zeitschriften bleiben Sie stets am Puls der Zeit! Das Paket umfasst das Abonnement der Zeitschrift „AW-Prax“ und des Informationsdienstes „Der Zoll-Profi!“.

- **Online-Ausgaben** in AW-Plus
- **Archive** in AW-Plus
- **Fachmedien-App** für Smartphone/Tablet
- Die **Printausgaben** beider Zeitschriften

447,30 €* Nutzen Sie das Kombiabonnement und **sparen Sie 10%** gegenüber dem Einzelbezugspreis.

* Einzelplatzlizenz im Jahresabonnement | Alle Preise inkl. 19% MwSt. | Mehrplatzlizenzen und Intranetlösungen auf Anfrage

Reguvis