

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 38

Ein „Skandal“ im Solarstreit
durch Preisverpflichtung? –
Oder: Antidumpingzölle -
„Davon halten wir nichts.“

Martin H. Kohoutek

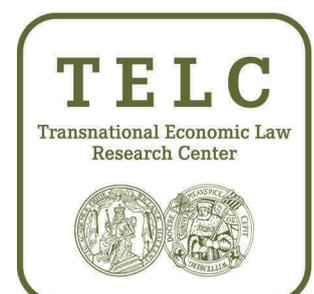
TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

Faculty of Law
Martin-Luther-University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06099 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de

Oktober 2013



Ein „Skandal“ im Solarstreit durch Preisverpflichtung? – Oder: Antidumpingzölle - „Davon halten wir nichts.“

Einleitung

Am 2. August 2013 veröffentlichte die Europäische Kommission (im Folgenden: Kommission) im Amtsblatt der Europäischen Union ihren schon zuvor bekannt gegebenen Beschluss zur Annahme von Preisverpflichtungen (Undertakings) chinesischer Photovoltaik-Hersteller zu ausgehandelten Mindestpreisen und Einfuhrmengen von Solarmodulen, -zellen und -wafern (ABl. EU L 209 vom 3. August 2013, S. 26). Circa 70 Prozent der exportierenden Hersteller aus China entgehen mit dieser Selbstverpflichtung vorläufigen Antidumpingzöllen der Union. Genaue Angaben zu den Mindestpreisen existieren von Kommissionsseite her nicht, doch verschiedene Brancheninsider und Medien sprechen von Mindestimportpreisen bei Solarmodulen von 56 Cent je Watt bis zu einer Gesamtmenge von sieben Gigawatt. Wie es zu dieser Preisverpflichtung kam und welche besondere Rolle politische Entscheidungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten dabei spielten, soll Gegenstand dieses Policy Papers sein.

Geht es um Handelsschutzverfahren, so werden diese normalerweise durch die Regierungen von Mitgliedstaaten unterstützt, deren In-

dustrien besonders von den Schutzzöllen profitieren würden. Dagegen sind die anderen Regierungen eher an günstigen Importen ohne Zölle interessiert. Dieser Fall bildet jedoch eine interessante Ausnahme, welche es genauer zu betrachten gilt. Vor allem die Rolle der deutschen Bundesregierung im Verhandlungsverlauf gibt ein anschauliches Beispiel dafür, wie einzelne Mitgliedstaaten eine gesamteuropäische Verhandlungsposition hinsichtlich der Einführung von Handelsschutzmaßnahmen zerteilen können und die Abwägung verschiedener nationaler wirtschaftlicher Interessen zum erreichten Kompromiss führten. Es werden dabei zwei politische Spannungsfelder aufgezeigt, die sich im Laufe der Ereignisse und Verhandlungen ergaben und darüber hinaus auch weiterhin für diesen und andere Fälle eine Rolle spielen könnten. Zum einen lässt sich ein Spannungsverhältnis zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Einführung von Handelsschutzmaßnahmen feststellen. Und zum anderen zeigt sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem betreffenden heimischen Wirtschaftszweig und der jeweiligen Regierung bei der tatsächlichen Zustimmung zu Handelsschutzmaßnahmen und der damit einhergehenden Schutzwirkung. Mit der Preisverpflichtung im Solarstreit zwischen China und der EU bleiben jedoch Fragen bezüglich ihrer Gültigkeit, der praktischen Anwendung und Durchsetzung sowie ihrer tatsächlichen Rechtskonformität offen,

die es weiter unten zu betrachten gilt. Demnach könnte es dazu kommen, dass chinesische Hersteller und Exporteure Rechtsmittel gegen die Union auf EU- und/oder WTO-Ebene einreichen. Zum Abschluss dieses Policy Papers wird darauf eingegangen, wie sich diese Vereinbarung zwischen der EU und den exportierenden Herstellern und Ausführern Chinas in der Zukunft auswirkt. So kann davon ausgegangen werden, dass sich Chinas Produzentenlandschaft in nächster Zeit konsolidieren wird. Abzuwarten bleibt jedoch, wie das Ergebnis der endgültigen Entscheidung der Kommission im Dezember 2013 ausfällt.

Ein ausführlicher Überblick über den weltweiten Kampf um die Solarmärkte und die noch laufenden Streitverfahren findet sich im Policy Paper No. 36, Martin H. Kohoutek: „Heißer Kampf ums Sonnenlicht – aktuelle internationale Handelsstreitigkeiten im Bereich Erneuerbarer Energien“.

Vorgeschichte

Im Oktober 2011 eröffneten die USA Untersuchungsverfahren gegen PV-Solarimporte aus China und stellten im Oktober 2012 sowohl Dumping als auch Subventionen in bedeutenden Höhen fest. Im September 2012 eröffnete die EU-Kommission eine Antidumpinguntersuchung gegen Photovoltaik-Solarimporte (insb. Solarmodule, -

zellen und -wafer) aus China (ABl. EU C 269 vom 6. September 2012, S. 5). Ausgelöst wurde das Verfahren durch einen vom Branchenverband EU ProSun vorgelegten Antrag vom 25. Juli 2012. Gemessen am Wert der Einfuhren für chinesische Solarmodule von 21 Mrd. Euro im Jahr 2011, ist dies der bedeutendste Antidumpingantrag, der je der Kommission vorlag.

Der Branchenverband EU ProSun erklärte in seinem Antrag, dass er bereits eine bedeutende Schädigung durch gedumpte Importe aus China erlitten hätte und von weiteren Schäden bedroht sei. Die betreffenden Importe waren in den letzten Jahren massiv angestiegen – von 3,7 GW im Jahr 2009 auf 17,6 GW im Jahr 2011. EU ProSun legte in seinem Antrag Anscheinsbeweise dafür vor, dass der dramatische Anstieg an PV-Solarimporten aus China für die Schädigungen verantwortlich sei und ohne Handelsschutzmaßnahmen weitere Schäden drohen würden. Trotz Preissenkungen durch die europäischen Produzenten konnten Marktanteile nicht gehalten werden. So sei der chinesische Marktanteil an PV-Solarmodulen in der EU von 63 Prozent im Jahr 2009 auf über 80 Prozent im Jahr 2011 angewachsen. Im November 2012 eröffnete die Kommission zusätzlich eine Antisubventionsuntersuchung für die betreffenden PV-Solarimporte aus China (ABl. EU C 340 vom 8. November 2012, S. 13). EU ProSun warf den chinesischen Produzenten neben Dumping

vor, spezifische Subventionen von der chinesischen Regierung zu erhalten, die sie im Wettbewerb deutlich bevorzugen würden. Eine Subvention ist dann spezifisch, wenn der Zugang zu ihr ausdrücklich auf bestimmte Unternehmen beschränkt ist. Sie seien spezifisch, da sie von der Ausführleistung und/oder der bevorzugten Verwendung inländischer Waren abhängig seien. Zudem seien sie auf bestimmte Branchen, Unternehmenstypen und/oder Standorte beschränkt. Diese Subventionen unterstützten den Exportcharakter von Chinas Solarindustrie.

Am 1. März 2013 erließ die Kommission die Verordnung (EU) Nr. 182/2013 zur zollamtlichen Erfassung der Einfuhren von Fotovoltaikmodulen aus kristallinem Silicium und von Schlüsselkomponenten davon (Zellen und Wafer) mit Ursprung in oder versandt aus der Volksrepublik China (ABl. EU L 61 vom 5. März 2013, S. 2). Nach Art. 14 Abs. 5 der EU Antidumpinggrundverordnung (AD-GVO) und Art. 24 Abs. 5 der EU Antisubventionsgrundverordnung (AS-GVO) erfolgt die zollamtliche Erfassung der Einfuhren auf Antrag des Wirtschaftszweigs der Union, wenn er ausreichende Beweise dafür enthält, dass diese Maßnahme gerechtfertigt ist. Laut der Verordnung zur zollamtlichen Erfassung lagen der Kommission ausreichende Anscheinsbeweise für Dumping, Subventionierung und kritische Umstände dafür vor, dass eine Schädigung durch diese bereits verursacht wird und weiterhin werden dürfte.

gung durch diese bereits verursacht wird und weiterhin werden dürfte.

Nach neun Monaten kam die Kommission Anfang Juni 2013 zu ihrer vorläufigen Entscheidung im Antidumpingverfahren. Die Kommission stellte bei ihren Untersuchungen sowohl klares Dumping und in der Folge auch eine Schädigung durch die PV-Solarimporte aus China fest. Entgegen dem Widerstand aus zahlreichen Mitgliedstaaten entschied die Kommission in der Verordnung (EU) Nr. 513/2013 (ABl. EU L 152 vom 5. Juni 2013, S. 5) die Verhängung von vorläufigen Antidumpingzöllen von zunächst 11,8 Prozent für zwei Monate bis zum 6. August 2013. Danach sollten dann bis zur endgültigen Entscheidung im Dezember Antidumpingzölle von bis zu 67,9 Prozent in Kraft treten. Diese zwei Monate sollten zu weiteren Verhandlungen mit den chinesischen Herstellern und der chinesischen Regierung genutzt werden. Ein mögliches Ziel dieser weiteren Verhandlungen war die Selbstverpflichtung chinesischer Produzenten zu Mindestpreisen für ihre exportierten Waren und damit zusammenhängende Mengenbeschränkungen zu diesen Konditionen.

Rechtliche Grundlagen

Art. 8 AD-GVO ermöglicht es, dass der von einer Antidumpinguntersuchung betroffene Hersteller bzw. Ausführer sich „verpflichtet, seine Preise zu ändern oder die Ausfuhren

zu Dumpingpreisen zu unterlassen“, um so die Erhebung von Antidumpingzöllen durch die EU zu vermeiden. Entsprechendes ist im Antisubventionsrecht vorgesehen. Nach Art. 13 Abs. 1 AS-GVO kann die Kommission Verpflichtungsangebote annehmen, „in denen a) das Ursprungs- und/oder Ausfuhrland sich verpflichtet, die Subventionen zu beseitigen oder zu begrenzen oder sonstige Maßnahmen in Bezug auf ihre Auswirkungen zu treffen, oder b) ein Ausführer sich verpflichtet, seine Preise zu ändern oder die Ausfuhr in das betreffende Gebiet zu unterlassen, solange für die Ausfuhr anfechtbare Subventionen gewährt werden, so dass die Kommission, nach besonderen Konsultationen im Beratenden Ausschuss, davon überzeugt ist, dass die schädigenden Auswirkungen der Subventionen dadurch beseitigt werden“.

Preisverpflichtungen sind eine einvernehmliche Lösung bei Handelschutzverfahren, die sowohl im WTO- als auch EU-Recht verankert ist. Diese Selbstverpflichtung zur Erhöhung des Ausführpreises der betreffenden Waren in die EU erfolgt über die Festlegung auf einen Mindestpreis. Dadurch soll die Schädigung des Wirtschaftszweiges der EU beseitigt werden. Neben der Verpflichtung auf einen Mindestpreis können die Hersteller bzw. Ausführer der Kommission anbieten, ihre Ausfuhren in die EU auch mengenmäßig zu begrenzen. Preisverpflichtungen sind unternehmensspezifisch und binden die jeweiligen

Hersteller bzw. Ausführer an den Mindestpreis, der dadurch von den Antidumpingzöllen ausgenommen wird. Die Kommission akzeptierte in jüngerer Zeit diese zusätzliche Verpflichtung jedoch nur, wenn eine besondere Gefährdung des EU-Wirtschaftszweiges nicht nur durch den Preisunterschied der eingeführten Ware, sondern ebenso in den deutlich erhöhten Produktionskapazitäten lag (Baule in Krenzler/Herrmann (Hrsg.), EU- Außenwirtschafts- und Zollrecht, 2012, Art. 8 Rn. 7). Einfuhren über diese Mengenbeschränkungen hinaus können zwar weiter stattfinden, jedoch nicht unter den Bedingungen der Preisverpflichtung, sondern unter den festgesetzten Zöllen für die Ausführer.

Im Normalfall nimmt die Kommission nur Verpflichtungen von Ausführern aus Marktwirtschaften oder von solchen aus Nichtmarktwirtschaften an, die zumindest eine individuelle Behandlung nach Art. 9 Abs. 5 AD-GVO erhalten. Im Fall von Ausführern aus Übergangswirtschaften wurden in der Vergangenheit die Verpflichtungserklärungen der Ausführer durch zusätzliche Verpflichtungserklärungen des betreffenden Ausfuhrstaates (in der Regel repräsentiert durch die jeweilige Handelskammer) ergänzt. Als Beispiele hierzu können der Beschluss 2008/899/EG der Kommission, Zitronensäure mit Ursprung in der VR China, ABl. L 232/69 oder Beschl. 2006/109/EG der Kommission, Bestimmte Gusser-

zeugnisse mit Ursprung in der VR China, ABl. 2006 L 47/59 dienen. Es wurde jeweils angenommen, dass der staatliche Einfluss groß genug war, ein weiteres Preisdumping zu unterbinden.

Mit der Annahme einer Verpflichtungserklärung durch die Kommission werden die jeweiligen Ausfuhren des Herstellers bzw. Ausführers nicht mit dem von der Kommission festgesetzten Antidumpingzoll belegt. Dem Hersteller bzw. Ausführer erwächst so der Vorteil, dass die Preiserhöhung vollständig ihm zugutekommt und kein administratives Zollverfahren erfolgt. Für den betroffenen EU-Wirtschaftszweig hat die Verpflichtung des Ausführers den Vorteil einer raschen Preiserhöhung der Einfuhren, welche über einen gewissen Zeitraum auch stabil bleiben. Verpflichtungen können jedoch in Fällen von schwerer Kontrollierbarkeit wie bei einer Vielzahl von Produkten, häufigem technischen und kostenmäßigen Wandel der Waren oder bei wechselnden Ausführern nachteilig sein (Baule in Krenzler/Herrmann (Hrsg.), EU- Außenwirtschafts- und Zollrecht, 2012, Art. 8 Rn. 14).

Da eine Verpflichtung nur vom Ausführer bzw. im Subventionsrecht zusätzlich auch vom Ausfuhrland angeboten werden kann, käme es ohne ein entsprechendes Angebot zu Schutzzöllen. Sollten sich allerdings die Parteien in Verhandlungen auf Verpflichtungen von Ausführern einigen und diese letztlich

auch von der Kommission angenommen werden, so bleiben diese Hersteller bzw. Ausführer von Schutzzöllen verschont. Gegen angenommene Verpflichtungen kann der entsprechende EU-Wirtschaftszweig keinen Widerspruch bzw. Klage einreichen (Baule in Krenzler/Herrmann (Hrsg.), EU- Außenwirtschafts- und Zollrecht, 2012, Art. 8 Rn. 22). EU ProSun scheint dies jedoch anders zusehen und kündigte an, gegen die Preisverpflichtung vorzugehen.

Die Bedingungen einer Preisverpflichtung und die Gründe dafür, warum sie angenommen wurde, enthält das Amtsblatt der Europäischen Union nur in sehr allgemeiner Form. Genaue Kriterien der Verhandlung und der Beschlussfassung sind kaum bekannt. Pauwels und Springael zufolge besteht einer der Hauptgründe für die Annahme bzw. Ablehnung des Verpflichtungsangebots darin, ob und wie die Möglichkeit besteht, diese Vereinbarung zu überwachen (Pauwels/Springael, *The Welfare Effects of a European Anti-Dumping Duty and Price-Undertaking Policy*, in: *Atlantic Economic Journal*, Volume 30 (2002), 2, S. 121-135 (124)). Entscheidend seien dabei die Anzahl an betroffenen Produkten sowie der Ausführer. So könnte im Falle vieler Produkte und vieler Ausführer das Risiko entstehen, die Verpflichtung zu umgehen, was die Annahme des Verpflichtungsangebotes erschweren würde.

Zur Annahme einer Verpflichtung durch die Kommission müssen nach Art. 8 Abs. 5 AD-GVO zudem bislang noch die Mitgliedstaaten im sog. Beratenden Ausschuss konsultiert werden. Diese Situation hätte nach dem Vertrag von Lissabon, konkret Art. 291 AEUV, eigentlich bereits beendet und zugunsten einer ausschließlichen Durchführungskompetenz der Kommission geändert werden müssen. Das hierzu maßgebliche Sekundärrechtsinstrumentarium, durch das es im Ergebnis zu einer Einfügung der Rechtsinstrumente der Gemeinsamen Handelspolitik in das neue Komitologiesystem der EU kommen wird, befindet sich indes immer noch im politischen Diskussionsprozess (Landgraf, Das neue Komitologieverfahren der EU: Auswirkungen im EU-Antidumpingrecht, Halle 2012). Sollten im Beratenden Ausschuss keine Einwände gegen die Verpflichtung erhoben werden, nimmt die Kommission das Angebot durch Beschluss an. Die Untersuchung wird danach eingestellt. Sollte es zu Einwänden kommen, die eine Annahme verhindern, „[...] legt die Kommission dem Rat umgehend einen Bericht über das Ergebnis der Konsultationen sowie einen Vorschlag für die Einstellung der Untersuchung vor. Die Untersuchung gilt als eingestellt, wenn der Rat nicht innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit anders entscheidet“ (Art. 8 Abs. 5 AD-GVO). Nach Art. 8 Abs. 7 AD-GVO muss der Ausführer danach in regelmäßigen Zeitabständen Infor-

mationen über die Einhaltung seiner Verpflichtung erbringen und ggf. Überprüfungen zulassen, um sicherzustellen, dass diese nicht verletzt wird. Kommt es dennoch zu einer Verletzung der Verpflichtung, so wird nach Art. 8 Abs. 9 AD-GVO „[...] die Annahme der Verpflichtung, nach Konsultationen, durch einen Beschluss oder eine Verordnung der Kommission widerrufen, und es gilt ohne weiteres der vorläufige Zoll, den die Kommission [...] eingeführt hat, oder der endgültige Zoll, den der Rat [...] eingeführt hat, sofern der betroffene Ausführer Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hat, es sei denn, er hat die Verpflichtung selbst zurückgenommen.“

Sollten Verpflichtungsangebote nicht angenommen oder eingereicht werden, gelten individuelle Zölle für diese Ausführer. Gegen Ausführer, die während der Untersuchung überhaupt nicht mit der Kommission kooperieren, wird der Residualzoll verhängt.

Einigung zu Preisverpflichtungen im Solarstreit EU-China

Im Solarstreit zwischen der EU und China bzw. chinesischen Herstellern und Ausführern erhielt die Chinesische Handelskammer für die Ein- und Ausfuhr von Maschinen und Elektronikerzeugnissen (CCCME) das Mandat der chinesischen Regierung die offiziellen Verhandlungen mit der Kommission zu führen. Die

Handelskammer vertrat somit auf der einen Seite die chinesischen Unternehmen, die an einer Verhandlungslösung über Preisverpflichtungen interessiert waren, und auf der anderen Seite die chinesische Regierung gegenüber der Kommission. Um den drohenden Schutzzöllen der Union zu entgehen, legte die chinesische Seite noch vor der vorläufigen Untersuchungsentscheidung der Kommission einen ersten Vorschlag zu Preisverpflichtungen vor, der jedoch am 22. Mai 2013 durch die Kommission abgelehnt wurde. Begründen lässt sich dies mit der Bedingung nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 AD-GVO, ebenso Art. 8 Abs. 2 WTO-Antidumpingübereinkommen, dass Verpflichtungen nur dann angenommen werden können, wenn in der formalen Untersuchung bereits vorläufig festgestellt wurde, dass Dumping vorliegt und dadurch eine Schädigung verursacht wird. Die offizielle Bekanntgabe dieser Feststellung durch die Kommission erfolgte jedoch erst am 5. Juni 2013. Mit der Einführung vorläufiger Antidumpingzölle intensivierte sich die Verhandlungen erneut, da nunmehr nur zwei Monate zur Verfügung standen, bevor die Schutzzölle ihre volle Wirkung entfalten sollten.

Beide Seiten einigten sich in diesem Zeitraum auf Mindestpreise und Höchstgrenzen für die Einfuhren, die unter die Preisverpflichtung fallen. EU Handelskommissar Karel De Gucht erklärte: "Nach Wochen intensiver Gespräche kann ich heute

ankündigen, dass ich mit dem Angebot einer von den chinesischen Solarpaneel-Exporteuren vorgelegten Preisverpflichtung zufrieden bin, im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU. Wir sind zuversichtlich, dass diese Preisverpflichtung den europäischen Solarpaneel-Markt stabilisieren und den Schaden beseitigen wird, der der europäischen Industrie durch die Dumping-Praktiken entstanden ist. Wir haben eine einvernehmliche Lösung gefunden, die zu einem neuen Gleichgewicht auf dem europäischen Markt für Solarpaneele führen und zu einem stabilen Preisniveau führen wird" (Europäische Kommission, MEMO/13/729 vom 26. Juli 2013). Es ergingen dann sowohl der Beschluss 2013/423/EU der Kommission vom 2. August 2013 zur Annahme eines Verpflichtungsangebots im Zusammenhang mit dem Antidumpingverfahren betreffend die Einfuhren von Fotovoltaik-Modulen aus kristallinem Silicium und Schlüsselkomponenten davon (Zellen und Wafer) mit Ursprung in oder versandt aus der Volksrepublik China (ABl. EU L 209 vom 3. August 2013, S. 26) als auch die damit verbundene Verordnung (EU) Nr. 748/2013 der Kommission vom 2. August 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 513/2013 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Fotovoltaik-Modulen aus kristallinem Silicium und Schlüsselkomponenten davon (Zellen und Wafer) mit Ursprung in oder versandt aus der Volksre-

publik China (ABl. EU L 209 vom 3. August 2013, S.1).

Obwohl der Mindestpreis eigentlich geheim bleiben soll, um somit den Wettbewerb im Falle mehrerer Preisverpflichtungen unterschiedlicher Ausführer zu erhalten, drang ein Teil der internen Einigung zwischen der Kommission und der CCCME durch inoffizielle Berichte nach außen. Die chinesischen Hersteller bzw. Ausführer verpflichteten sich demnach, einen Mindestpreis von 56 Cent je Watt bei Solarmodulen zu verlangen. Dieser Mindestpreis gilt bis zu einer Gesamtkapazität von sieben Gigawatt, die in die EU exportiert werden. Alle Exporte darüber hinaus werden mit Antidumpingzöllen von durchschnittlich 47,6 Prozent belegt. Für Solarzellen und -wafer gibt es laut Kommission eigene Preis- und Mengenvereinbarungen.

Die CCCME wird der Kommission gemäß Art. 8 Abs. 7 AD-GVO ausführliche Informationen über die Verkäufe der an die Preisverpflichtung gebundenen Unternehmen übermitteln und den Ausführern Bescheinigungen über die Konformität ausstellen. Sollte eine solche Bescheinigung dem europäischen Zoll nicht vorgelegt werden können, ist der entsprechende Antidumpingzoll zu entrichten.

Der Einfluss politischer Entscheidungen der Mitgliedstaaten

Die Kommission bestimmt darüber, ob sie Beschwerden wegen unfairer Handelspraktiken nachgeht und gegebenenfalls Schutzzölle verhängt und/oder Handelsabkommen aushandelt. Jedoch bedürfen diese Entscheidungen noch der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten. Wie bereits angedeutet, wird sich dieser Zustand allerdings bald grundlegend ändern. Nach Art. 291 AEUV liegt die Durchführung der Gemeinsamen Handelspolitik ausschließlich bei der Kommission. Eine damit verbundene Anpassung u.a. des EU-Antidumping- und des Antisubventionsrechts ist allerdings noch nicht erfolgt. Vorerst arbeiten die EU-Organe daher weiterhin auf der Basis der eigentlich überholten Rechtslage. Dadurch entsteht bisher die Möglichkeit, Regierungen der Mitgliedstaaten durch Lobbying verschiedenster Wirtschaftsverbände und durch bilaterale Verhandlungen mit der Regierung des Ausfuhrlandes zu beeinflussen, ja sogar unter Druck zu setzen und Geschlossenheit innerhalb der EU zu verhindern. Im vorliegenden Fall gelang China diese Einflussnahme, wobei schon vor der vorläufigen Kommissionsentscheidung mit einzelnen Mitgliedstaaten verhandelt wurde. Obwohl der Antidumpingfall rechtlich und ökonomisch gesehen bisher vorläufig klare Ergebnisse zugunsten der Beschwerdeführer lieferte, bestanden von Anfang an Unstimmigkeiten auf politischer Ebene, welche

sich im Laufe des Verfahrens noch intensivierten. Unterstützen normalerweise die Regierungen von Mitgliedstaaten Handelsschutzverfahren, deren Industrien besonders von den Schutzzöllen profitieren würden, während die anderen eher an günstigen Importen ohne Zölle interessiert sind, so bildet dieser Fall eine interessante Ausnahme, die es zu beleuchten lohnt.

Obwohl die europäische Solarindustrie sich zu großen Teilen in Deutschland konzentriert und deutsche Solarfirmen in jüngster Vergangenheit zahlreich Opfer chinesischer Markt- und Preispolitik wurden, trat die Bundesregierung entschieden gegen Antidumpingzölle auf chinesische Solarexporte ein. Von besonderer Bedeutung für den zweimonatigen Verhandlungsrahmen nach der Verkündung der vorläufigen Antidumpingzölle und der Verhandlungen insgesamt, sind die Bemühungen von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die sich nach persönlichen Gesprächen mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Li Keqiang schon vor der Entscheidung zur Einführung vorläufiger Antidumpingzölle klar für eine Verhandlungslösung und strikte Ablehnung der Schutzzölle ausgesprochen hat. Auf der einen Seite ist zwar Deutschlands Solarbranche wohl mit am stärksten vom Preisdumping chinesischer PV-Solarimporte betroffen und die deutsche Solarwirtschaft auch aktiv am Anstoß der Antidumping- und Antisubventionsuntersuchung beteiligt gewe-

sen. Jedoch wiesen deutsche Industrievertreter darauf hin, dass ein Großteil der Wertschöpfung für Solarmodule mit chinesischer Herkunft in Deutschland entsteht und Schutzzölle sich auch auf hier ansässige Firmen auswirken.

Auf der anderen Seite ist fraglich, inwieweit Schutzzölle tatsächlich im wirtschaftlichen Interesse Deutschlands standen und stehen. China verkündete noch vor der Bekanntgabe der vorläufigen Antidumpingzölle, dass ein eigenes Antidumpingverfahren gegen legierte Stahlrohre aus der EU, Japan und den USA eingeleitet wurde. Ebenso standen chinesische Behörden kurz vor der vorläufigen Entscheidung in einem Antidumpingverfahren gegen Polysilicium aus den USA, Südkorea und der EU. Zusätzlich eröffnete China kurz nach der Bekanntgabe der vorläufigen Antidumpingzölle ein eigenes Antidumpingverfahren gegen europäische Weine.

Die Gefahr von gegenseitigen Handelsschutzmaßnahmen, welche sich schnell auf wichtige Unternehmen der Exportwirtschaft der EU und vor allem Deutschlands auswirken und eventuell auch zu einem „Handelskrieg“ führen könnten, ist angesichts des Importvolumens und des Wertes der Einfuhren von PV-Solarmodulen nicht zu unterschätzen. Bundeskanzlerin Merkel warnte davor, in eine Auseinandersetzung zu verfallen, die in gegenseitigen Zollerhebungen endet. „Davon halten wir nichts“, so Merkel auf

der gemeinsamen Pressekonferenz mit Li Keqiang vom 27. Mai 2013. Neben der gemeinsamen Erklärung von Merkel und Li, weitere Verhandlungen zu führen um den Antidumpingzöllen zu entgehen, vereinbarte man eine engere wirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammenarbeit mit insgesamt 17 Erklärungen und Vereinbarungen. Über die eigene Ablehnung von Zöllen hinaus, bemühte sich die Bundesregierung darum, andere Mitgliedstaaten von den Gefahren für andere Industriezweige durch Vergeltungszölle der Chinesen zu überzeugen. Ebenso kamen Gerüchte über mögliche Untersuchungen gegen europäische Automobile auf, was die gesamte deutsche Automobilindustrie wesentlich beunruhigen sollte.

Klar zu erkennen ist damit, dass Partikularinteressen der europäischen bzw. deutschen Solarproduzenten in diesem Fall nicht die Unterstützung einiger Regierungen der Mitgliedstaaten, darunter die deutsche, britische und niederländische Regierung, hatten und haben. Ein gesamtwirtschaftliches Interesse, welches durch europäische Antidumpingzölle und daraus resultierende Gegenmaßnahmen Chinas beeinträchtigt werden könnte, wurde vor allem in der Bewertung der Bundesregierung als weitaus wichtiger betrachtet, als ein einseitiger Schutz der europäischen Solarindustrie durch Antidumpingzölle. Die Einigung auf Preisverpflichtungen dient der Überwindung gegen-

seitiger protektionistischer Zollbeschränkungen und erlaubt sowohl einen zunächst rechtskonformen Marktschutz als auch eine Verhandlungslösung im chinesischen Interesse. Die heimischen Solarhersteller sehen sich in dieser Einigung allerdings als Opfer politischer Entscheidungsprozesse, welche ihre rechtliche Position als Antragsteller der Beschwerde unterminieren.

Teil des Verhandlungspakets der Preisverpflichtung war auch die Zusage Chinas, ihre Untersuchungen gegen europäische Weine einzustellen und keine Antidumpingzölle gegen europäische Polysiliciumexporte zu verhängen. Darüber hinaus erklärte die Kommission, keine vorläufigen Zölle im Antisubventionsverfahren zu verhängen. „Im jetzigen Fall führt die Kommission keine vorläufigen Maßnahmen ein; gleichwohl setzt sie die Untersuchung aktiv fort, um bis zum Ende dieses Jahres zu endgültigen Feststellungen zu gelangen“, so die Kommission in ihrer offiziellen Pressemitteilung (Europäische Kommission, EU-Antisubventionsuntersuchung zu Solarpaneel-Einfuhren aus China geht ohne Einführung vorläufiger Zölle weiter, IP/13/769 vom 7. August 2013). Diese Entscheidung greife jedoch einem etwaigen späteren Beschluss im Rahmen der endgültigen Sachaufklärung nicht vor, erklärte die Kommission weiter.

Betrachtet man die subjektiven Vorteile bzw. Präferenzen von Schutz-

zöllen und Verpflichtungen der vier am Antidumpingverfahren beteiligten Akteursgruppen, lässt sich die politische Dimension bei der Auswahl der Handelsschutzinstrumente noch einmal verdeutlichen. Zunächst besteht wohl kein Zweifel darüber, dass die Antragsteller der Antidumpingbeschwerde, also die heimischen Produzenten, ein deutliches Interesse an Antidumpingzöllen haben, um so verlässlich gegen gedumpte Importe geschützt zu sein, Marktanteile zurück zu gewinnen und nicht weiter preislich unterlegen zu sein. Die Kommission als Untersuchungsbehörde entschied sich zunächst zugunsten der Antragsteller für Antidumpingzölle, um den europäischen Industriezweig zu schützen. Zudem kämen im Falle von Antidumpingzöllen diese dem Unionshaushalt zugute. Seit geraumer Zeit versucht Handelskommissar Karel De Gucht hart gegen subventionierte und gedumpte Importe aus China vorzugehen und ebenso Marktbeschränkungen für europäische Unternehmen in China durch verschiedene Gegenmaßnahmen zu bekämpfen. De Gucht war besonders im Solarfall an einer einheitlichen europäischen Stimme interessiert, die sich den USA mit Antidumpingzöllen anschließen sollte, um Chinas Wirtschafts- und Exportpolitik in diesem bedeutenden Sektor auf eine faire und rechtskonforme Welthandelspraxis zu zwingen. Diese einheitliche Stimme ergibt sich jedoch nur aus einer gemeinsamen Überzeugung der Mitgliedstaaten, Antidumpingzölle

auch tatsächlich einführen zu wollen. Diese wägen jedoch einzeln die Interessen ihrer betroffenen Solarindustrie und der restlichen Gesamtwirtschaft ab.

Diese Konstellation von divergierenden Meinungen zum Kommissionsvorschlag, Antidumpingzölle einzuführen, schwächte bereits in der Vergangenheit mehrfach die Rolle der Kommission. Der Solarfall ist insofern nach Simon Evenett, „a brutal lesson in trade realpolitik“ (Chaffin, Karel De Gucht: Frustrated and outflanked, in: Financial Times vom 30. Juli 2013). Die letztlich von der Antidumpinguntersuchung Betroffenen, die ausländischen Hersteller und Ausführer, sind dagegen in dieser Situation oftmals klar an Preisverpflichtungen gegenüber Antidumpingzöllen interessiert. Die angebotene Preisdifferenz kommt ausschließlich ihnen zugute und die Verhandlungen mit der Kommission über die Verpflichtungen erlauben deutlich bessere Ergebnisse als die Auswirkungen der Zölle auf ihre Marktchancen. Chinesische Solarmodulhersteller zeigten sich nach der Einigung zu Preisverpflichtungen erleichtert. Obwohl damit zu rechnen ist, dass einige der zahlreichen chinesischen Produzenten nicht zuletzt durch die europäischen Maßnahmen den Betrieb einstellen werden, gibt sich die Gesamtheit angesichts der Alternative von Antidumpingzöllen mit dem Ergebnis zufrieden.

Demnach lassen sich bei der Frage

nach Antidumpingzöllen oder Preisverpflichtungen zwei politische Spannungsverhältnisse ausmachen.

Spannungsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten bzw. der Kommission

Wie bereits weiter oben beschrieben, müssen nach Art. 8 Abs. 5 AD-GVO noch bis zur Anpassung der Rechtslage an Art. 291 AEUV die Mitgliedstaaten einer Annahme der Verpflichtung durch die Kommission zustimmen. Somit entsteht das Spannungsverhältnis zwischen den Befürwortern von Schutzzöllen auf der einen Seite und den Befürwortern von Verpflichtungen auf der anderen Seite.

Spannungsverhältnis zwischen Politik und Wirtschaft

Der heimische Wirtschaftszweig als Initiator von Handelsschutzverfahren hat rechtlich gesehen nur die Möglichkeit die Beschwerde einzureichen. Zwar gibt es im Vorfeld einer Beschwerde regelmäßig Konsultationen zwischen dem Beschwerdeführer und der jeweiligen nationalen Regierung. Wie sich jedoch die jeweilige Regierung zu dem vorläufigen und endgültigen Vorschlag der Kommission positioniert, bleibt außerhalb des Einflussbereiches der Beschwerdeführer. Die zum Schutz dienenden Rechtsmittel des heimischen Wirtschaftszweiges können dahingegen durch die Politik aufgeweicht werden. Zwar werden Preisverpflichtungen ausgehandelt, welche somit nach WTO- und

EU-Recht die Schutzfunktion übernehmen, jedoch geht dieser Schutz meist nicht annähernd so weit wie der durch Schutzzölle.

Mit der Abkehr einiger Mitgliedstaaten vom Kommissionsvorschlag für Antidumpingzölle, drängte sich die Lösung über Preisverpflichtungen auch der Kommission und ihrem Handelskommissar De Gucht auf, um nicht das Risiko einzugehen, durch die Mitgliedstaaten bei der endgültigen Entscheidung der Kommission im Dezember 2013 blockiert zu werden. Dies hätte für den Kommissar und die Kommission insgesamt die weitaus größere Niederlage bedeutet.

Während De Gucht sich über die Regierungen der Mitgliedstaaten beschwerte, welche parallele Diskussionen und Verhandlungen mit China führten und aufforderte, dies auch in Zukunft zu unterlassen, sprach er bei der Verkündung zur Einigung über Preisverpflichtungen von einer „freundschaftlichen Lösung“. Ebenso verkündete der Sprecher des chinesischen Handelsministeriums, Shen Dayang, dass sich im Kompromiss die „pragmatische und flexible Haltung beider Seiten“ niederschlug. Dagegen bezeichnete der Initiator der Antidumpinguntersuchung, der Branchenverband EU ProSun, den Kompromiss als „Skandal“ und kündigte rechtliche Schritte gegen die Vereinbarung vor dem Gerichtshof der EU in Luxemburg an. „This agreement is not a solution but a capitulation“, so Mi-

lan Nitzschke, Präsident von EU ProSun (Chaffin, Karel De Gucht: Frustrated and outflanked, in: Financial Times vom 30. Juli 2013). Hier war man von einem Mindestpreis von 80 Cent pro Watt und mehr ausgegangen. Dagegen hieß es aus Kommissionskreisen, dass weniger der Mindestpreis von Bedeutung für die europäische Solarindustrie sei, sondern die Mengenbegrenzung, bis zu welcher die Preisverpflichtung gilt und nach der automatisch die Antidumpingzölle in Kraft treten. Volker Buddensiek vom Informationsportal Sonne Wind & Wärme weist jedoch darauf hin, dass diese Grenze von sieben GW nach Einschätzung von Analysten der Deutsche Bank Group Equity Research zumindest in diesem Jahr nicht überschritten wird (Buddensiek, Einigung im Handelsstreit um Solarmodule - doch nur Politiker sind zufrieden, vom 29. Juli 2013, erhältlich im Internet: <http://www.sonnewindwaerme.de/photovoltaik/einigung-im-handelsstreit-um-solarmodule-doch-nur-politiker-sind-zufrieden>). Laut ihnen wäre es mit den vereinbarten Mindestpreisen für chinesische Hersteller sogar möglich, ihre Verkaufsmargen in die EU wieder auszuweiten. Auch sei ein Einbruch des Modulabsatzes nicht zu erwarten. Die Allianz für bezahlbare Solarenergie – AFASE betrachtet hingegen die Mindestpreise als zu hoch und warnt davor, dass jede Form von Strafzöllen zum Verlust von Arbeitsplätzen in Europa führe.

Offene Probleme

Mit der Annahme der Preisverpflichtung von chinesischen Herstellern von PV-Solarerzeugnissen bleiben einige offene Fragen und Probleme bezüglich ihrer Gültigkeit, der praktischen Anwendung und Durchsetzung sowie ihrer tatsächlichen Rechtskonformität bestehen:

Michael Fuhs verweist auf der Informationsplattform pv-magazine auf eine Reihe praktischer Fragen zur Preisverpflichtung (Fuhs, EU: Amtsblatt zum Handelsstreit veröffentlicht, vom 5.8.2013, erhältlich im Internet: http://www.pv-magazine.de/nachrichten/details/beitrag/eu--amtsblatt-zum-handelsstreit-verffentlicht_100011933/). Offene Fragen sind zum einen, dass Einfuhren sich auf dem gegenwärtigen jährlichen Niveau befinden sollen, es jedoch schwierig ist das richtige Niveau für einen Markt zu finden, der sich so schnell wandelt. Auch bleibt die Frage offen, wie sich Änderungen der Preisverpflichtung, insbesondere des Mindestpreises, gestalten sollen. Normalerweise werden Mindestpreise mit Rohstoffpreisen in Verbindung gesetzt, um diese für die Preisverpflichtung zu ermitteln. In diesem Fall konnte aber keine Korrelation zwischen den Rohstoffpreisen und den Preisen der Endprodukte festgestellt werden, sodass für die Aushandlung des Mindestpreises Preisindizes von Bloomberg und pvxchange herangezogen wurden.

Ebenso bleibt offen, wie Solarmodule behandelt werden sollen, die nicht in China und nicht in der EU gefertigt werden, aber chinesische Zellen enthalten. Hinzu kommen erste Meinungen darüber, dass die festgesetzten Mindestpreise in naher Zukunft von anderen asiatischen Herstellern aus Taiwan und Südkorea unterboten werden könnten.

Wie bereits erwähnt, kündigte EU ProSun rechtliche Schritte gegen die Preisvereinbarung an. Doch gegen angenommene Verpflichtungen kann der entsprechende EU-Wirtschaftszweig keinen Widerspruch bzw. Klage einreichen (Baule in Krenzler/Herrmann (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 2012, Art. 8, Rn. 22). Die Tatbestandsvoraussetzungen für die sogenannte Plaumann-Formel zur Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen i.S. von Art. 263 Abs. 4 AEUV werden nicht erfüllt, da die EU-Unternehmen von der Annahme der Verpflichtungserklärung weder „individuell“ betroffen sind noch persönliche Eigenschaften oder heraushebende Umstände sie in ähnlicher Weise individualisieren. Dagegen könnten chinesische Produzenten Rechtsmittel gegen die Vereinbarung sowie gegen die vorläufigen Zölle einlegen. Wie Nadiya Nychay, Xiaoyi Tang und Lucille De Silva beschreiben, könnte es dabei um die Produktdefinition gehen, die Solarmodule und ihre Schlüsselkomponenten Zellen und Wafer umfasst (Nychay/Tang/De Silva, Renewable energy and

sustainable development at sustainable prices: EU - China solar panels deal, vom 13.8.2013, erhältlich im Internet: <http://www.dentons.com/insights/alerts/2013/august/13/renewable-energy-and-sustainable-development-at-sustainable-prices-eu-china-solar-panels-deal?ParentItemID={36F5AA7D-0354-4395-A829-50F19B3D31ED}&Archive=False>). Wafer unterscheiden sich jedoch dahingehend, dass sie noch keinen Strom aus Sonnenlicht erzeugen. Des Weiteren griff die Kommission bei der Berechnung des Normalwerts Angaben und Daten von Preisen und Produktionskosten indischer Produzenten auf. Jedoch werden in Indien keine Wafer produziert. Sowohl die vorläufigen Antidumpingzölle, wie auch die Preisverpflichtung und schließlich auch eventuelle endgültige Maßnahmen könnten demnach Gegenstand von Verfahren vor EU Gerichten werden, wenn chinesische Produzenten von Wafern gegen die Kommissionspraxis der Normalwertbestimmung auf Grundlagen eines Drittlands (hier Indien) nach Art. 2 Abs. 7 AD-GVO vorgehen. Mit Klagen gegen Handelsschutzmaßnahmen ist erfahrungsgemäß erst nach dem endgültigen Abschluss der Untersuchungen zu rechnen.

Ausblick

Vorerst gilt uneingeschränkt die Preisverpflichtung für die chinesi-

schen Unternehmen, die sich an ihr beteiligen. Die chinesische Marktlanschaft wird sich voraussichtlich dahingehend ändern, dass nur die großen Produzenten überleben werden, die immer noch zum niedrigsten Preis die beste Qualität anbieten können. Diese Veränderung stünde auch im Interesse der chinesischen Regierung, welche ihre voluminöse Solarindustrie konsolidieren und den Marktverhältnissen anzupassen sucht. Im Vergleich zum Vorjahr kann ein Exportrückgang für chinesische Photovoltaik-Produkte in die EU von 58 Prozent festgestellt werden. Ein Ausbau der eigenen Nachfrage zugunsten der Binnenwirtschaft und auch im Hinblick auf die chinesischen Klima- und energiepolitischen Ziele wurde ebenso jüngst durch Peking verkündet. 50 der 140 chinesischen Solarmodulhersteller, die nicht an der Vereinbarung zur Preisverpflichtung teilnehmen, sehen sich derweil mit Antidumpingzöllen von durchschnittlich 47,6 Prozent konfrontiert. Sollten sich die chinesischen Hersteller durch die veränderte Exportmarktlage zunächst von Überproduktion und Misserwirtschaft vieler Unternehmen gesund schrumpfen, so könnten sich diese nach einer erfolgten Umstrukturierung auch wieder vermehrt auf den US-Markt konzentrieren, da dort Antidumpingzölle von durchschnittlich 31 Prozent für chinesische Solarprodukte gelten (Bradsher, Weak Finish From Europe on Chinese Solar Panels, in: New York Times vom 28.7.2013).

Sowohl die endgültige Entscheidung im Antidumpingverfahren, als auch die im weiterhin fortgeführten Antisubventionsverfahren trifft die Kommission Anfang Dezember 2013. Der dann erfolgende Vorschlag der Kommission müsste nach gegenwärtigem Rechtsstand vom Rat angenommen werden. Eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat, also 14 Stimmen, könnte diesen Vorschlag endgültiger Maßnahmen jedoch ablehnen. Doch sowohl die deutsche Bundesregierung als auch die EU Kommission sind nach den bisherigen Verhandlungsergebnissen weiterhin an einer Lösung interessiert, deren vorrangiges Ziel es ist, Schutzzölle zu vermeiden. Im Falle der Entscheidung zugunsten endgültiger Handelsschutzzölle fällt im Dezember auch die Entscheidung über eine rückwirkende Geltung der Zölle durch Verordnung zur zollamtlichen Erfassung.

Martin Kohoutek, LL.M.oec., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht (TELC) in einem Forschungsprojekt zu welthandelsrechtlichen Grenzen der Förderung erneuerbarer Energien.