



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 21.2.2012  
COM(2012) 70 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT**

**Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2012**

{SWD(2012) 19 final}

# BERICHT DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT

## Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2012

### 1. EINLEITUNG

2011 legte die Kommission dem Europäischen Rat ihren ersten Bericht über Handels- und Investitionshindernisse (TIBR – Trade and Investment Barriers Report) vor. Der Bericht wurde infolge einer in der Strategie Europa 2020<sup>1</sup> eingegangenen Verpflichtung erstellt, die im Anschluss zur Kommissionsmitteilung über „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“<sup>2</sup> führte. Mit dem Bericht sollte „die Aufmerksamkeit [auf politischer Ebene] auf die gemeinsamen Anstrengungen, die bezüglich ausgewählter Marktzugangshindernisse [...] unternommen werden müssen“, gelenkt werden. Diese Hindernisse erschweren europäischen Unternehmen Ausfuhren und Investitionen in Drittländer. Der Bericht sollte das Bewusstsein dafür schärfen, wie wichtig ein zielorientiertes, abgestimmtes Vorgehen gegen diese Hindernisse ist, damit den europäischen Unternehmen die Vorteile des Weltmarkts im Einklang mit den Verhandlungsergebnissen zugutekommen, die mit den Handelspartnern der EU auf multilateraler oder bilateraler Ebene erzielt wurden.

Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich um den zweiten Bericht über Handels- und Investitionshindernisse. In ihm werden die Fortschritte dargestellt, die bezüglich der 21 in der ersten Ausgabe aufgeführten Hindernisse erreicht wurden. Ferner wird eine Reihe neuer Hemmnisse benannt, bei denen die Kommission und die Mitgliedstaaten abgestimmt und gemäß einer politischen Prioritätensetzung vorgehen sollten. Wie in der Ausgabe von 2011 liegt der Schwerpunkt dieses Berichts auf den Beschränkungen, die für die Märkte einiger strategischer Partner der EU gelten, d. h. China, Indien, Japan, Mercosur<sup>3</sup>, Russland und USA.<sup>4</sup>

Die hauptsächliche Ausrichtung auf einige der strategischen Partner der EU heißt jedoch nicht, dass Zugangshindernisse bei anderen Märkten nicht angesprochen werden. Vielmehr setzt sich die Kommission in einer weiter gefassten Gruppe mit Handelspartnern wie Vietnam, Indonesien, der Ukraine oder der Türkei – wo europäische Unternehmen auf eine

---

<sup>1</sup> Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. [http://europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_de\\_sg-2010-80021-06-00-de-tra-00.pdf](http://europa.eu/press_room/pdf/complet_de_sg-2010-80021-06-00-de-tra-00.pdf).

<sup>2</sup> Handel, Wachstum und Weltgeschehen, KOM(2010) 612 vom 9.11.2010. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146960.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146960.pdf).

<sup>3</sup> Argentinien und Brasilien.

<sup>4</sup> Zum Thema strategische Partner allgemein siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 16. September 2010, Nummer 4: „Die strategischen Partnerschaften der Europäischen Union mit den maßgeblichen Akteuren in der Welt bilden ein nützliches Instrument für die Verfolgung der europäischen Interessen und Ziele. Funktionieren wird dies aber nur, wenn diese Partnerschaften keine Einbahnstraßen sind, sondern auf beiderseitigen Interessen und Vorteilen sowie der Erkenntnis beruhen, dass alle Akteure sowohl Rechte als auch Pflichten haben.“

beträchtliche Zahl von Hindernissen stoßen – nachdrücklich dafür ein, die Marktzugangsbedingungen zu verbessern.

Der Abbau konkreter Handelshemmnisse bleibt ein zentraler Punkt in den Beziehungen der EU mit Drittländern und bildet einen wichtigen Bestandteil der EU-Handelspolitik. Dies gewinnt vor dem derzeitigen Hintergrund einer anhaltenden Wirtschaftskrise, die sich auf viele europäische Unternehmen und Bürger in der EU gravierend auswirkt, noch an Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist der Handel eine wesentliche Triebkraft zur Förderung des Wirtschaftswachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.<sup>5</sup> Gleichzeitig gefährden aber die zunehmenden Risiken des Protektionismus<sup>6</sup> die Offenheit des Handelssystems. Daher liegt es selbstverständlich im Interesse der EU, die Offenheit des Handels in allen einschlägigen Foren sowohl auf multi- als auch auf bilateraler Ebene zu fördern und dieses Ziel nicht aus den Augen zu verlieren.

Da die Hoffnungen auf einen baldigen Abschluss der Entwicklungsagenda von Doha schwinden, hat die EU ihre Handelsstrategie erneut auf bilaterale Verhandlungen ausgerichtet. Am 1. Juli 2011 trat vorläufig ein sehr umfassendes und ambitioniertes Freihandelsabkommen mit Südkorea in Kraft, das europäischen Unternehmen und Verbrauchern erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen wird. Bilaterale Handelsverhandlungen wurden mit Zentralamerika sowie mit Peru und Kolumbien abgeschlossen. Derzeit werden Verhandlungen mit der Ukraine abgeschlossen, die Verhandlungen mit Kanada, Indien und Singapur sind weit fortgeschritten, und die Verhandlungen mit Malaysia und dem Mercosur laufen. Verhandlungen mit Georgien und Moldau über ein Freihandelsabkommen wurden auf den Weg gebracht, und mit Indonesien, Vietnam, Thailand, den Philippinen und Japan wird die Möglichkeit von Verhandlungen erörtert. Der Beitritt Russlands zur WTO eröffnet neue Perspektiven für die laufenden Verhandlungen über ein neues Abkommen. Mit den USA und China erörtert die EU unter anderem Marktzugangshindernisse auf höherer Ebene. Außerdem erwägt die EU derzeit in Bezug auf China, ob ein eigenständiges Investitionsabkommen wünschenswert und machbar ist.

Angesichts eines solch umfassenden Verhandlungsprogramms ist es unabdingbar, bestehende Marktzugangsverpflichtungen für europäische Unternehmen unumkehrbar zu machen und darüber hinaus neue Marktzugänge zu schaffen. Dies fördert auch die Schaffung stabiler und kalkulierbarer Rahmenbedingungen für Geschäftstätigkeiten weltweit. Der erfolgreiche Abschluss von Verhandlungen ist jedoch nur die eine Seite der Medaille. Die andere – genauso bedeutende – Seite ist es, sicherzustellen, dass die durch Verhandlungen geschaffenen Möglichkeiten auch tatsächlich in reale Handelsströme umgesetzt werden. Viel zu häufig sehen sich europäische Unternehmen in der Praxis immer noch mit erheblichen Hemmnissen konfrontiert, die den Zugang zu ausländischen Märkten behindern. Diese Hemmnisse tragen häufig in Gestalt von nichttarifären Hemmnissen wie technischen Vorschriften und Normen, aufwändigen Zollverfahren oder einer unzureichenden Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums auf. Seit Beginn der Wirtschaftskrise im

---

<sup>5</sup> Siehe die der Kommissionsmitteilung über „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Trade as a driver of prosperity“ (Handel als Motor des Wohlstands).

<sup>6</sup> Welthandelsorganisation, Overview of developments in the international trading system, 21. November 2011; Welthandelsorganisation, Report on G20 Trade Measures (Mai bis Mitte Oktober 2011), 25. Oktober 2011; GD Handel, Eighth Report on Trade Restrictive Measures – Oktober 2011-September 2011, Oktober 2011 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc\\_148288.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148288.pdf).

Jahr 2008 nehmen Handelshemmnisse in Bereichen zu, in denen internationale Handelsdisziplinen noch nicht sehr ausgeprägt sind, beispielsweise im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Ausfuhrbeschränkungen.

Handelsverhandlungen und Durchsetzung müssen Hand in Hand laufen. Die Stärkung des Verhandlungsprogramms führt unweigerlich dazu, dass die Durchsetzung stärker in den Mittelpunkt gerückt wird. Dies wird auch in einer kürzlich vom Europäischen Parlament verabschiedeten Entschließung<sup>7</sup> unterstrichen, die wertvolle Hinweise für die Arbeit der Kommission und der Mitgliedstaaten zu Handelshemmnissen enthält. Darin spiegelt sich die zunehmende Sensibilisierung in der Politik dafür wider, dass die Beseitigung von Handelshemmnissen sowohl für die Legitimität als auch für die Effektivität der Handelspolitik ausschlaggebend ist. Daraus ergibt sich, dass die Durchsetzung insbesondere in Zeiten der Wirtschaftskrise auch auf politischer Ebene an vorderster Stelle stehen muss.

Die zentrale Botschaft dieses Berichts entspricht dem Kerngedanken der Marktzugangstrategie: Dort, wo sich die Kommission und die Mitgliedstaaten dafür einsetzen, gemeinsam konzentriert und entschlossen zu handeln, können Hemmnisse in Drittländern beseitigt werden und europäische Unternehmen leichter Zugang zu ausländischen Märkten erhalten. Erfolg stellt sich nicht immer rasch ein und wirkt sich nicht immer so umfassend aus, wie von den Wirtschaftsakteuren gewünscht. Doch wenn er sich einstellt, bringt er erheblichen Nutzen für die europäischen Unternehmen und Bürger.

Diese zweite Ausgabe des TIBR ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 werden die in Bezug auf Handelshemmnisse erzielten Fortschritte dargelegt, die im vorherigen Bericht ermittelt wurden, und Möglichkeiten für weitere Maßnahmen in Bereichen aufgezeigt, in denen die Fortschritte noch nicht zufriedenstellend sind. In Abschnitt 3 werden mehrere neue Hemmnisse aufgeführt, für die künftig vorrangiger Handlungsbedarf besteht. In Abschnitt 4 wird verdeutlicht, dass in einigen Ländern die Entwicklung dahingeht, eine Industrialisierungspolitik mit handelsbeschränkenden Merkmalen einzuführen.

## **2. HEMMNISSE 2011: WAS WURDE ERREICHT?**

Im TIBR 2011 wurden 21 Hemmnisse bei sechs Handelspartnern/-regionen ermittelt. Angesichts ihrer potenziellen wirtschaftlichen oder systembezogenen Auswirkungen und der strategischen Bedeutung der Länder, in denen diese Hemmnisse zutage traten, wurden sie für die europäische Wirtschaft als bedeutend eingestuft. Diese Marktzugangsprobleme wurden bei den bilateralen Handelsbeziehungen der EU mit den betreffenden Ländern zur obersten Priorität erhoben. Die Kommission hat versucht, sie bei allen bilateralen Treffen gegebenenfalls auch auf höchster politischer Ebene (z. B. Gipfeltreffen) systematisch anzusprechen.

Dieser Abschnitt befasst sich mit den wichtigsten Maßnahmen in Zusammenhang mit den TIBR-Hemmnissen sowie mit den im Laufe des Jahres 2011 erzielten Fortschritten. Eine

---

<sup>7</sup> Bericht über die Handels- und Investitionshemmnisse(2011/2115 (INI)), Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments, Berichterstatter: Robert Sturdy.

ausführliche Darstellung aller Maßnahmen der Kommission, auch auf Arbeitsebene, ist der beigefügten Arbeitsunterlage zu entnehmen. In einigen Fällen wurden die Hemmnisse vollständig abgebaut. In anderen Fällen wurden gewisse Verbesserungen erreicht, während ein Teil des Hemmnisses bestehen blieb. Bei wenigen Hemmnissen hat sich die Situation trotz der zahlreichen Maßnahmen im Vergleich zum Vorjahr verschlechtert.

Die Analyse in diesem Abschnitt befasst sich mit diesen drei Kategorien nach Fortschrittsgrad. Mit dem anstehenden Beitritt Russlands zur WTO könnten viele seit langem bestehende Marktzugangsfragen geklärt werden. Daher wird der derzeitige Stand der Hemmnisse in Russland gesondert analysiert.

## **2.1 Hemmnisse, bei denen erhebliche Fortschritte erzielt wurden**

Erhebliche Fortschritte wurden bei zwei **Maßnahmen in Bezug auf Indien** erzielt. Zunächst war mit der **Aufhebung der Ausfuhrbeschränkungen für Baumwolle**, nämlich für Baumwollgarn und Rohbaumwolle, die 2010 eingeführt wurden, ein Erfolg zu verbuchen. Im August 2011 hob die indische Regierung endgültig alle verbliebenen mengenmäßigen Beschränkungen für Rohbaumwolle auf. Derzeit gibt es keine Beschränkungen für die Ausfuhr von Baumwolle. Die Ausfuhrbeschränkungen für Baumwolle und Baumwollerzeugnisse gaben Anlass zu großer Besorgnis, weil sie die Preise auf dem Weltmarkt nach oben trieben und bei der Versorgungssicherheit zu Verzerrungen führten. Außerdem ist Indien nach wie vor eine der wichtigsten EU-Einfuhrquellen für Baumwollerzeugnisse: Im Jahr 2009 kamen 23 % der Einfuhren von Erzeugnissen, die von den Beschränkungen betroffen waren, aus Indien. Daher hat die Aufhebung dieses Hemmnisses große wirtschaftliche Bedeutung insbesondere für in der Textilbranche tätige EU-Unternehmen. Im Laufe des Jahres 2011 wurden seitens der EU auch auf Ebene des Generaldirektors der GD TRADE bei vielen Gelegenheiten immer wieder Bedenken gegenüber den indischen Behörden geäußert.

Die zweite indische Maßnahme, bei der erhebliche Fortschritte erzielt wurden, betraf die **Lizenzbeschränkungen**, die 2010 für **Telekommunikationsgeräte** eingeführt wurden. Diese wurden schließlich geändert, so dass die meisten belastenden Bedingungen beseitigt wurden. Den 2009 und 2010 zunächst eingeführten auf Sicherheitsbedenken basierenden Bestimmungen zufolge hätten ausländische Anbieter von Telekommunikationsgeräten innerhalb der ersten drei Vertragsjahre ihre Technologie übertragen und ihre Ingenieure innerhalb von zwei Jahren durch indische Ingenieure ersetzen müssen. Außerdem hätten den indischen Behörden aus Sicherheitsgründen bestimmte sensible Daten offengelegt werden müssen. Derartige Bestimmungen weichen jedoch erheblich von konsolidierten internationalen Vorgehensweisen ab. Infolge der von mehreren Akteuren und Ländern und auch der EU vorgebrachten Bedenken stellte Indien die strengen Sicherheitsregeln ein, was auch die Bestimmungen umfasste, die den Technologietransfer vorschreiben.

Die von der Kommission 2011 ergriffenen Maßnahmen erwiesen sich als sehr effektiv: Das Problem wurde bei jeder Gelegenheit, auch von Präsident Barroso auf dem EU-Indien-Gipfel im Dezember 2010, angesprochen. Die erzielten Fortschritte haben zur Lösung der für die EU-Industrie wichtigsten Probleme beigetragen. Der Markt Indiens für Telekommunikationsgeräte hatte im Geschäftsjahr 2010-11 einen Wert von rund 16,7 Mrd. EUR. Die Kommission steht weiter in engem Kontakt mit dem betroffenen Industriezweig und wird einige noch offene technische Fragen weiterverfolgen.

## 2.2 Hemmnisse, bei denen gewisse Fortschritte erzielt wurden

Es waren auch Fortschritte bei mehreren anderen im TIBR 2011 ermittelten Hemmnissen zu verzeichnen. Dennoch sind die Probleme nicht vollständig gelöst und bleiben daher auf der Prioritätenliste für 2012. In einigen Fällen handelt es sich um systembezogene Hemmnisse und bereits seit langem bestehende Probleme bei bilateralen Handelsbeziehungen. Daher sind die 2011 erreichten Verbesserungen mit Blick auf weitere in diesem Jahr zu erzielende Ergebnisse vielversprechend. Die Kommission wird diese Fragen weiterhin in allen Gremien ansprechen und dabei auf den Fortschritten im Jahr 2011 mit dem Ziel aufbauen, 2012 einen vollständigen Abbau zu erreichen.

Was **China** betrifft, so hat sich der hartnäckige Einsatz der Kommission für eine der am stärksten systembezogenen Fragen auf der Liste der Irritationen im bilateralen Handel ausgezahlt. Erhebliche Fortschritte wurden bei der **Förderpolitik für „einheimische Innovation“** erzielt, die auf dem Grundsatz basiert, die öffentlichen Beschaffungsmärkte nur für innovative Produkte zu öffnen, die chinesisches geistiges Eigentum darstellen. Nach ersten positiven Zeichen auf der Sitzung im Rahmen des „Dialogs auf hoher Ebene zu Wirtschafts- und Handelsfragen“ im Dezember 2010 unternahm China 2011 konkrete Schritte, um das öffentliche Beschaffungswesen von Anforderungen bezüglich des Ursprungs von geistigem Eigentum zu entkoppeln, z. B. indem im Entwurf zur Durchführungsvorschrift des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Law) nicht mehr Bezug auf einheimische Innovation genommen wird und indem sich das Land verpflichtet, Pflichtkataloge abzuschaffen (einschl. Provinzkataloge). Außerdem verabschiedete das Finanzministerium einen Vermerk, in dem die Abschaffung von drei politischen Maßnahmen angekündigt wurde, die in Zusammenhang stehen mit einheimischer Innovation. Schließlich unternahm China auf dem Treffen der gemeinsamen US-China Kommission für Handel (US-China Joint Commission on Commerce and Trade) weitere konkrete Schritte in Bezug auf die Gewährleistung, dass entsprechende Verpflichtungen auf Provinzebene durchgesetzt werden.

Die Kommission begrüßt und bestätigt die 2011 erzielten erheblichen Fortschritte als wichtigen Schritt hin zur Beseitigung diskriminierender Bestimmungen auf so einem bedeutenden Gebiet wie dem öffentlichen Beschaffungswesen. Die Kommission wird die Folgeverpflichtungen der chinesischen Seite weiter überwachen und so gewährleisten, dass diese für europäische Unternehmen zu einem tatsächlichen Zugang zu den chinesischen Märkten führen.

Zwischenzeitlich kann von positiven Entwicklungen bei den EU-Maßnahmen berichtet werden, mit denen im Rahmen des 2009 begonnenen WTO-Streits zu neun Produkten chinesische **Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe** angegangen werden sollten.<sup>8</sup> Das WTO-Panel veröffentlichte seinen Bericht im Juli 2011, in dem klargestellt wurde, dass Ausfuhrbeschränkungen, wie sie von China auf mehrere Rohstoffe angewandt werden, nicht mit den Verpflichtungen Chinas nach WTO-Recht in Einklang stehen. Das Panel stellte insbesondere fest, dass Chinas Ausfuhrzölle für die fraglichen Rohstoffe nicht in Einklang

---

<sup>8</sup> Am 23. Juni 2009 beantragten die EU und die USA, denen sich Mexiko anschloss, WTO-Konsultationen mit China in Bezug auf chinesische Ausfuhrbeschränkungen für neun Produkte: Bauxit, Koks, Flussspat, Siliciumcarbid, Silicium-Metall, Zink, Magnesium, Mangan, gelber Phosphor. Die EU beantragte insbesondere Konsultationen zu Chinas Ausfuhrzöllen und Höchstmengen, seinen Maßnahmen zur Verwaltung der Höchstmengen und Erteilung von Lizenzen sowie zu seinem Mindestausfuhrpreissystem. Im Dezember 2009 wurde ein Panel eingerichtet.

stehen mit Chinas Verpflichtungen nach dem Protokoll über den WTO-Beitritt Chinas. Die von China für diese Rohstoffe festgelegten Ausfuhrquoten seien ein Verstoß gegen das allgemeine Verbot, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen einzuführen. Außerdem stellte das Panel fest, dass die fraglichen Maßnahmen nicht dadurch zu rechtfertigen sind, dass man sich um den Umweltschutz bemühe oder dass ein wichtiges Erzeugnis eine knappe Ressource sei. China legte Berufung gegen den Bericht des Panels ein. Am 30. Januar 2012 bestätigte das WTO-Berufungsgremium die Rechtswidrigkeit der Quoten und Ausfuhrabgaben. Da sich die chinesische Politik weiterhin auf eine sehr große Bandbreite wesentlicher Rohstoffkomponenten bezieht, beispielsweise seltene Erden, verfolgte die Kommission 2011 weiterhin das umfassendere Problem von Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe über den spezifischen WTO-Fall hinaus. Nach der Veröffentlichung des Berichts des Berufungsgremiums wird die Kommission überlegen, wie sie in dieser Angelegenheit weiter vorgeht.

Auch mit **Indien** wurden neben den laufenden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen in Bezug auf gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Fragen (SPS) Fortschritte erzielt, insbesondere was das Erbgut von Rindern in Bezug auf eine mögliche Anpassung an internationale Normen angeht. Allerdings sind noch weitere Fortschritte erforderlich, damit die Ausfuhren aus der EU gänzlich ungehindert erfolgen können. Außerdem stellte Indien im Oktober 2011 im Bereich der Lebensmittelsicherheit Ad-hoc-Leitlinien bereit, die den Handel mit mehreren landwirtschaftlichen Erzeugnissen der EU, die nach Indien ausgeführt werden, erleichtern. Insgesamt muss sich Indien nach wie vor internationalen Normen anpassen, damit seine Märkte vollständig für EU-Erzeugnisse geöffnet werden. Daher wird die Kommission diese Fragen weiterhin auf allen multilateralen und bilateralen Foren mit indischen Behörden ansprechen und dabei auf den positiven Ergebnissen von 2011 aufbauen.

Während die Vorgespräche mit **Japan** voranschreiten und Aussicht auf den Beginn von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen im Jahr 2012 besteht, wurden infolge der auf dem EU-Japan-Gipfel 2009 von Japan eingegangenen Verpflichtungen Fortschritte auf dem Gebiet der **Medizinprodukte** erzielt. Nach regelmäßigen Kontakten mit dem Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt wurden in Japan angewandte Verfahren für die Genehmigung von Medizinprodukten vor dem Inverkehrbringen geklärt, und es kam zu einer kleinen Verbesserung bei der Konformitätsbewertung bestimmter Kategorien von Medizinprodukten (z. B. Audits vor Ort auf Medizinprodukte der Klasse IV nur alle zwei Jahre). Die Kommission wird die Umsetzung dieser Verpflichtung überwachen und sich weiterhin um eine Verbesserung und Vereinfachung der japanischen Konformitätsbewertungsverfahren bemühen, damit sichergestellt wird, dass sie keine ungerechtfertigte Behinderung des Marktzugangs für Medizinprodukte sowie für andere Produkte darstellen.

Fortschritte mit Japan wurden auch im Bereich des **öffentlichen Beschaffungswesens** im Rahmen der Verhandlungen über das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen erzielt, die im Dezember 2011 erfolgreich abgeschlossen wurden. Dabei verpflichtete sich Japan gegenüber der EU, die Betriebssicherheitsklausel im Beschaffungswesen für den Schienenverkehr in transparenter und nicht diskriminierender Weise anzuwenden. Diese Verpflichtung sollte dazu führen, dass die Klausel nicht willkürlich herangezogen wird und so der Beschaffungsmarkt für den Schienenverkehr ausländischen Wirtschaftsakteuren weiterhin offensteht.

Des Weiteren gab es Fortschritte bei in den USA erlassenen Rechtsvorschriften zur lückenlosen Durchleuchtung („100% scanning“). Infolge zahlreicher Maßnahmen, auch der Europäischen Kommission kündigte der amerikanische Heimatschutzminister an, dass man sich darum bemühen werde, das Inkrafttreten – ursprünglich für den 1. Juli 2012 vorgesehen – dieser Maßnahme zu verschieben. Dabei handelt es sich um einen ersten Schritt, der hoffentlich zur Aufhebung dieser Rechtsvorschrift durch den Kongress führt. Dieser erfolgte im Anschluss an Maßnahmen im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsrats, insbesondere 2010 und 2011, wobei der sichere Handel thematisiert wurde. Die Zusammenarbeit im Bereich der Lieferkettensicherheit zwischen den USA und der EU wurde am 23. Juni 2011 durch eine gemeinsame Erklärung des amerikanischen Heimatschutzministers Napolitano und der Kommissare Šemeta, Kallas und Malmström vorangebracht. Diese Erklärung bildet einen politischen Rahmen für die Zusammenarbeit der EU und der USA auf bilateraler Ebene, aber auch in multilateralen Organisationen wie der WZO, der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und dem Weltpostverein (WPV). Auf der Sitzung des Transatlantischen Wirtschaftsrats im November 2011 schlossen die EU und die USA im Anschluss an die Erklärung der Minister ihre vorbereitenden Arbeiten zur gegenseitigen Anerkennung von Handelspartnerschaftsprogrammen ab. Sobald diese unterzeichnet und 2012 umgesetzt sind, werden sie eine Alternative zum Verfahren der lückenlosen Durchleuchtung darstellen.

Ein gewisser – wenn auch begrenzter – Erfolg konnte in Bezug auf die Rechtsvorschriften zur Bevorzugung amerikanischer Güter („Buy American“) verbucht werden. Das Konjunkturpaket, das während der Finanzkrise 2009 eingeführt wurde und weitreichende Bestimmungen zur Bevorzugung amerikanischer Güter enthielt, lief im September 2011 aus und wurde nicht verlängert.<sup>9</sup> Dennoch besteht im amerikanischen Kongress und in der amerikanischen Regierung weiterhin die Tendenz, angesichts der derzeit kritischen Wirtschaftslage Rechtsvorschlüsse mit ähnlichen Bestimmungen zur Bevorzugung amerikanischer Güter vorzulegen. Das jüngste Beispiel ist Präsident Obamas Ankündigung eines Vorschlags für den sogenannten American Jobs Act im September 2011, mit dem ein öffentliches Finanzierungsprogramm für Infrastruktur aufgelegt würde, das Vorschriften zur Bevorzugung amerikanischer Güter unterliegt. Die Chancen für eine Annahme dieser Initiativen sind angesichts der derzeitigen politischen Lage im amerikanischen Kongress nach wie vor unsicher. Die Kommission wird jedoch alle möglichen Entwicklungen hin zu einer Annahme von Bestimmungen zur Bevorzugung amerikanischer Güter in neuen Rechtsvorschriften aufmerksam beobachten.

### **2.3 Russland – Die Auswirkungen des WTO-Beitritts auf seit langem bestehende Marktzugangsfragen**

Russland hat den 18 Jahre dauernden WTO-Beitrittsprozess abgeschlossen und wird im Laufe des Jahres 2012 WTO-Mitglied werden. Es wird daher multilaterale Regeln umsetzen müssen, die dazu beitragen dürften, dass seit langem bestehende Marktzugangsprobleme gelöst werden

---

<sup>9</sup> Am 13. Februar 2009 verabschiedete der Kongress den 790 Mrd. USD umfassenden „American Economic Recovery and Reinvestment Act“ (ARRA) mit zwei Bestimmungen zur Bevorzugung amerikanischer Güter, nach denen es untersagt ist, durch den ARRA zugeteilte Mittel für Folgendes einzusetzen: i) für Bau-, Umbau- oder Wartungsprojekte oder für die Instandsetzung eines öffentlichen Gebäudes oder eines öffentlichen Bauwerks, wenn nicht die Gesamtmenge des Eisens, Stahls und der handwerklichen Güter, die im Projekt zum Einsatz kommen, aus den USA stammen; und ii) für den Erwerb detailliert aufgeführter Textilerzeugnisse (z. B. Bekleidung, Zelte, Baumwolle, natürliche Fasern) durch das Ministerium für innere Sicherheit, wenn diese nicht aus amerikanischem Anbau und amerikanischer Verarbeitung stammen.



und gleichzeitig die Ergreifung neuer Maßnahmen verhindert wird, die den WTO Verpflichtungen Russlands zuwiderlaufen, bevor es formell WTO-Mitglied wird.

Zunächst einmal werden mit dem WTO-Beitritt auch die russischen **handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen im Bereich Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugbauteile** geregelt. Den vereinbarten Beitrittsbedingungen zufolge ist das russische Investitionsprogramm bis 1. Juli 2018 von den WTO-Regeln ausgenommen; danach wird Russland diese Maßnahmen auslaufen lassen. Gleichzeitig ist jedoch in einer bilateralen Vereinbarung der EU und Russlands ein Kompensationsmechanismus festgelegt, der dann greift, wenn die EU-Ausfuhren von Kraftfahrzeugteilen und -komponenten infolge der Anwendung der russischen Maßnahmen zurückgehen.

Fortschritte werden auch auf dem Gebiet der **Zollverfahren** erwartet. Bedenken im Rahmen der Bildung der Zollunion konnten zum Teil ausgeräumt werden, was auf enge Kontakte zwischen der Kommission und den russischen Behörden zurückzuführen ist, aber auch auf den Übergangszeitraum für die Umsetzung des neuen Zollkodex. Neue Zollverfahren haben im Großen und Ganzen nicht zu weiteren Marktzugangshindernissen geführt, wie ursprünglich befürchtet. Dennoch geben Probleme, wie willkürliche Auslegung der Zollvorschriften durch die russischen Behörden, nach wie vor Anlass zur Besorgnis. Es wird davon ausgegangen, dass Russlands WTO-Beitritt zahlreiche Verbesserungen mit sich bringen wird, wenn Russland WTO-Bestimmungen und Übereinkommen wie dem WTO-Übereinkommen über den Zollwert unterliegt, die alle zu Handelserleichterungen führen werden. Ferner haben die Arbeiten an der Umsetzung der Ziele des strategischen Rahmens für die Zusammenarbeit im Zollwesen der EU und Russlands begonnen, mit denen optimale Handelserleichterungen unter Gewährleistung der Sicherheit erreicht werden sollen.

Fortschritte werden auch auf dem Gebiet der **Rechte des geistigen Eigentums** erwartet, wobei der Dialog über die Rechte des geistigen Eigentums der EU und Russlands fortgesetzt werden dürfte. Dieser hat sich für den Umgang mit Problemen im Rahmen der Durchsetzung als sehr hilfreich erwiesen.

Schließlich dürften Fortschritte bei vielen **SPS-Fragen** zu erwarten sein, da Russland die vollständige Einhaltung internationaler Normen gewährleisten muss und sie nicht diskriminierend anwenden darf. Außerdem sollte Russland sicherstellen, dass seine SPS-Maßnahmen auf den Grundsätzen der Transparenz beruhen, wissenschaftlich begründet, verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind. Diskussionen von SPS-Fragen in der WTO vor dem Beitritt haben bereits dazu geführt, dass Russland zahlreiche Verpflichtungen eingegangen ist und mehrere Vorlagen angenommen hat – unter anderem auf der Ebene der Zollunion mit Belarus und Kasachstan –, um die vollständige Anpassung von SPS-Normen an internationale Normen zum Zeitpunkt des Beitritts vorzubereiten. Andere Beschlüsse oder Normen<sup>10</sup> wurden verabschiedet oder werden derzeit erarbeitet. Die Durchführung dieser und anderer Rechtsakte gemäß den WTO/SPS-Regeln muss engmaschig überwacht werden, um sicherzustellen, dass Russland seinen SPS-Verpflichtungen – insbesondere in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit – voll und ganz nachkommt, sobald es der WTO beitrifft. Parallel dazu führt die Kommission mit Blick auf die notwendige weitere

---

<sup>10</sup> Diese Normen würden u. a. Transparenz, Verhältnismäßigkeit, Nichtdiskriminierung, Gleichwertigkeit, Risikobewertung, tierärztliche Kontrolle und Zertifizierung, Einfuhr- und Transitgenehmigungen gewährleisten.

Anpassung der Regeln Russlands und der Zollunion an internationale Normen ihre bilateralen Diskussionen mit Russland und ihren Partnern der Zollunion fort.

Mit Russlands WTO-Beitritt erfolgte ein sehr wichtiger Schritt auf dem Weg zum Abbau vieler für europäische Unternehmen auf dem russischen Markt seit langem bestehender Handelshemmnisse. Die Überwachung der Umsetzung der von Russland eingegangenen WTO-Verpflichtungen mit Blick auf die Fortschritte beim Abbau dieser Hemmnisse steht ganz oben auf der Durchsetzungsagenda der EU für 2012 und darüber hinaus.

#### **2.4 Hemmnisse, bei denen 2011 keine Fortschritte erzielt wurden**

Trotz der Maßnahmen der Europäischen Kommission im Jahr 2011, was auch in einigen Fällen das Vorbringen von Themen auf höchster politischer Ebene umfasste, wurden bei einigen Hemmnissen, keine bemerkenswerten Fortschritte erzielt. Diese werden weiterhin auf der Prioritätenliste für 2012 erscheinen.

So hat **China** keine Erfolg versprechenden Angebote zu zwei im TIBR 2011 genannten Hemmnissen gemacht. Angesichts des enormen Potenzials dieses Landes sind Investitionen nach wie vor ein wesentliches Thema für die bilateralen Beziehungen zu China. Dennoch sind die Investitionshemmnisse weiterhin vorhanden, und die Situation hat sich 2011 nicht verbessert. Zusätzlich zu den bestehenden Kontrollen von ausländischen Direktinvestitionen hat China im Februar 2011 einen nationalen Mechanismus zur Sicherheitsüberprüfung verabschiedet, der die Prüfung von Zusammenschlüssen und Übernahmen unter Beteiligung ausländischer Investoren unter Berücksichtigung nationaler Sicherheitsüberlegungen ermöglicht (siehe Abschnitt 3). Sein übertrieben weit gefasster und zweideutiger Anwendungsbereich gibt hinsichtlich potenzieller künftiger Hemmnisse für ausländische Investoren in China Anlass zur Sorge. Dies wurde durch den lange erwarteten Entwurf einer Überarbeitung des **Investitionskatalogs** bestätigt, der im April 2011 von der nationalen Entwicklungs- und Reformkommission vorgelegt wurde und die Erwartungen bezüglich einer weiteren Öffnung für ausländische Investitionen in China nicht erfüllt, z. B. in den Bereichen Telekommunikation, Finanzdienstleistungen<sup>11</sup>, Baugewerbe, Einzelhandel, Eilzustellung oder einigen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes wie Kraftfahrzeuge – insbesondere im Teilssektor Elektrofahrzeuge. Kommissar De Gucht sprach dieses Thema anlässlich des Treffens des Gemischten Ausschusses im Juli 2011 an, wobei die Kommission den chinesischen Behörden detaillierte Stellungnahmen auf technischer Ebene vorlegte. Der Katalog wurde am 24. Dezember 2011 ohne wesentliche Änderungen am Entwurf vom April angenommen.

Die Kommission arbeitet weiterhin aktiv an den Beziehungen zu China in Bezug auf Investitionen. Nach der Einrichtung einer bilateralen EU-China-Taskforce für Investitionen im Jahr 2010 laufen nach wie vor die Diskussionen über den möglichen Beginn von Verhandlungen über ein Investitionsabkommen zwischen der EU und China, das sowohl Marktzugangsaspekte als auch höchste Standards für den Investitionsschutz umfassen sollte und somit weitere Transparenzmechanismen zur Erhöhung der Rechtssicherheit für EU-Investoren in China.

---

<sup>11</sup> Versicherungen beispielsweise gehören immer noch zur „eingeschränkten“ Investitionskategorie.

Im Bereich Normung und technische Regeln geben chinesische Hemmnisse in der Branche **IKT-Sicherheit**, die als prioritär eingestuft wurden (z. B. die OSCCA<sup>12</sup>-Regelung zu kommerziell genutzter Verschlüsselung und das Multi-Level Protection System – MLPS), weiter Anlass zur Besorgnis. Die Kommission hat sich 2011 intensiv darum bemüht, das Problem auf Ministerebene anzusprechen. Bei allen Gelegenheiten – insbesondere im Hinblick auf die Überarbeitung der **OSCCA-Regelung** – haben die chinesischen Behörden signalisiert, dass die überarbeitete Regelung vor ihrer Annahme zur Konsultation der Betroffenen veröffentlicht wird, dass sie die Belange der Industrie berücksichtigt und für ausländische Technologien weiter geöffnet wird. Dennoch bleibt der Zeitplan für die Annahme der neuen Regelung, die für 2011 erwartet wurde, unklar. Solange dienen die OSCCA-Regelung und die MLPS weiterhin als Rechtsgrundlage für Maßnahmen in Zusammenhang mit Informationssicherheit wie im Fall von sechs Normen für IT-Geräte. Auch 2012 wird die Europäische Kommission dieses Thema bei allen Gelegenheiten ansprechen und sich weiterhin darum bemühen, alle relevanten chinesischen Behörden, die an diesem komplexen Netz von Maßnahmen beteiligt sind, zu erreichen.

Keine wesentlichen Fortschritte wurden in **Indien** bei der Öffnung bestimmter Branchen für **Auslandsinvestitionen** erzielt, z. B. Rechtsberatung, Buchhaltung, Versicherungen, Banken und Finanzdienstleistungen. Besorgnis besteht auch nach wie vor über die Reform des Postwesens und die potenziellen negativen Auswirkungen auf Eilzustellungen. Diese Themen werden in erster Linie im Rahmen der laufenden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen angegangen. Mit den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften, die derzeit zur Annahme erörtert werden, wären ausländische Investitionen im Einzelhandel und bei Vertriebsdienstleistungen möglich. Investitionen im Mehrmarkeneinzelhandel hingegen wurden aufgrund negativer Reaktionen aus Politik und Gesellschaft rasch auf unbestimmte Zeit verschoben. In **Japan** wurden trotz der Intensivierung der bilateralen Aktivitäten im Jahr 2011 nur bei einigen im TIBR aufgeführten Hemmnissen begrenzte Fortschritte verzeichnet. Nach dem letzten EU-Japan-Gipfel im Mai 2011 wurde eine Vorstudie auf den Weg gebracht, mit der ermittelt werden soll, in welchem Umfang und mit welcher Vision künftige Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen geführt werden sollen. Dadurch entsteht ein nützliches Forum, bei dem spezifische Hemmnisse mit den japanischen Behörden erörtert werden können. Obwohl bei den Konformitätsbewertungsverfahren für Medizinprodukte und das öffentliche Beschaffungswesen einige Fortschritte zu vermelden waren (siehe Abschnitt 2.2), bleibt die Lage für die **Finanzdienstleistungen** unverändert.

Schließlich gab es keine Verbesserungen bei den 2011 für den **Mercosur** ermittelten Hemmnissen. Vielmehr war hier sogar die Fortsetzung protektionistischer Tendenzen zu beobachten, insbesondere bei den in Argentinien und Brasilien bestehenden Maßnahmen.<sup>13</sup> Bei einigen dieser Hemmnisse (z. B. **Beschränkungen im Seeverkehr und Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe in Argentinien und Brasilien**) sind die Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen die wichtigste Plattform für die derzeitigen Diskussionen. Daher werden solche Themen in diesem Kontext prioritär behandelt werden. Außerdem hat die Kommission diese Probleme mit Argentinien und Brasilien bilateral zur Sprache gebracht und wird dies auch 2012 tun.

---

<sup>12</sup> Staatliches Amt für die Verwaltung kommerziell genutzter Verschlüsselungen.

<sup>13</sup> GD Handel, Eighth Report on Trade Restrictive Measures – Oktober 2011-September 2011, Oktober 2011, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc\\_148288.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148288.pdf).

In **Argentinien** wird das **nichtautomatische Einfuhrlicenzverfahren (NALs – non-automatic import licenses)** weiterhin angewandt, weshalb sich die Situation nicht verbessert hat. Vielmehr hat Argentinien im März 2011 die Anwendung dieses Verfahrens auf eine Liste mit 178 neuen Zolltarifpositionen ausgeweitet.<sup>14</sup> Infolgedessen werden damit nun 589 Zolltarifpositionen abgedeckt, wodurch 12,3 % der EU-Ausfuhren nach Argentinien betroffen sind. Obwohl die EU-Ausfuhren von diesen Maßnahmen relativ gesehen weniger betroffen sind als die Ausfuhren anderer Länder, wie von den USA, China oder Brasilien, liegen die durch die Anwendung dieses Verfahrens verursachten Verluste für europäische Unternehmen bei geschätzten 147 Mio. USD für den Zeitraum von Januar bis September 2011. Die Kommission hat dieses Problem bei zahlreichen Gelegenheiten mit Argentinien sowohl bilateral als auch gemeinsam mit einer großen Zahl anderer Länder in den einschlägigen WTO-Gremien angesprochen.

Nach den Interventionen durch die Kommission hat die argentinische Regierung eine gewisse eingeschränkte Bereitschaft gezeigt, von Fall zu Fall Lösungen zu finden. Dies hat die heftigsten Fälle für europäische Unternehmen leicht entschärft. Es handelt sich jedoch nach wie vor um ein äußerst ernsthaftes Problem, zumal Argentinien die Unternehmen in Bezug auf Ein- und Ausfuhren zu Ausgleichsplänen zwingt, wobei die Unternehmen für alle eingeführten Waren in entsprechender Höhe Waren ausführen müssen, wodurch Geschäftsentscheidungen massiv verzerrt werden. Angesichts der ernsten Lage untersucht die Kommission alle möglichen Optionen, was auch die Einleitung eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens umfasst. Auch Konsultationen mit anderen betroffenen Ländern gehören dazu.

Die Lage verschlechterte sich ebenfalls, was den Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen in **Brasilien** angeht. 2010 nahm Brasilien eine horizontale **Präferenzspanne von 25 %** in seine nationalen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen auf, die sofort auf die IKT-Branche angewandt wurde. Das Problem wurde bei mehreren Gelegenheiten im Laufe des Jahres 2011, auch im Gemischten Ausschuss, angesprochen. Dennoch kündigte die brasilianische Regierung inzwischen an, dass die Präferenzspannen auch auf die Bereiche Gesundheit, Kommunikation und Hochtechnologie-Geräte angewandt werden.

Alle in diesem Abschnitt aufgeführten Hemmnisse bedürfen mit Blick auf Durchsetzungsmaßnahmen für 2012 besonderer Aufmerksamkeit. Die Kommission wird an diesen Hemmnissen mit großem Druck arbeiten und ihre Maßnahmen auf allen Ebenen intensivieren, was gegebenenfalls bilaterale Gipfeltreffen umfasst, aber auch Verhandlungen über Freihandelsabkommen oder Streitbeilegungsverfahren, um zu gewährleisten, dass im nächsten Bericht 2013 konkrete Fortschritte verzeichnet werden können.

### **3. NEUE SIGNIFIKANTE HEMMNISSE IN UNSEREN HANDELSBEZIEHUNGEN**

---

<sup>14</sup> Der erweiterte Geltungsbereich umfasst nun auch einige Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugteile, Fahrräder und Fahrradteile, Textilwaren, metallurgische Produkte und einige Elektrogeräte.

Zusätzlich zu den im TIBR 2011 aufgeführten ungelösten Problemen sind 2011 neue Marktzugangshindernisse entstanden, die in die Liste prioritärer Durchsetzungsmaßnahmen für 2012 aufzunehmen sind.

**China** verzeichnete bedeutende Entwicklungen bei den Investitionen, auch in Verbindung mit der Annahme des 12. Fünfjahresplans, in dem die Prioritäten dargelegt sind, nach denen sich die industrielle Entwicklung in den nächsten fünf Jahren auszurichten hat. In diesem Zusammenhang verabschiedete China im Februar 2011 einen **nationalen Mechanismus zur Sicherheitsüberprüfung für Zusammenschlüsse und Übernahmen unter Beteiligung ausländischer Investoren**. Damit kann China aus Gründen der nationalen Sicherheit ausländische Übernahmen blockieren. Der Wortlaut der Maßnahme und die vorläufige unverbindliche Liste mit Branchen, die unter diesen Mechanismus fallen könnten, lässt darauf schließen, dass der Begriff der nationalen Sicherheit sehr weit gefasst ist und sich auf wirtschaftspolitische Überlegungen ausdehnen lässt. Die Branchen, die als wichtig für die nationale Sicherheit betrachtet werden, umfassen einige Bereiche, die über die „klassische“ Definition von sicherheitsrelevanten Branchen wie Verteidigung und Energie hinausgehen, z. B. Medizinprodukte sowie Dienstleistungen in den Bereichen Postzustellung, Lagerung, Einzel- und Großhandel.

Weiteren Anlass zur Besorgnis geben die chinesischen **Ausführfinanzierungsbedingungen und -subventionen**. China vergibt Ausfuhrkredite unter Nichtbeachtung der OECD/WTO-Regeln, um nationale Marktführer auf dem Gebiet der Ausfuhren in kapitalintensiven und häufig Hochtechnologiesektoren zu fördern. Dies wird zunehmend zur ernsthaften Bedrohung für sehr große, global agierende und wettbewerbsfähige EU-Unternehmen und für Branchen, die für die EU-Wirtschaft nicht nur in Bezug auf Drittmärkte sondern auch Europa selbst große Bedeutung haben. Außerdem werden viele Industriezweige auf undurchsichtige Weise subventioniert, etwa durch die Aktivitäten von Staatsbetrieben und Banken oder durch die Bereitstellung von subventioniertem Land, Material und subventionierter Energie. Das Problem ist nicht neu. Doch angesichts der negativen Auswirkungen dieser Vorgehensweisen auf den Marktzugang in vielen Bereichen und der dadurch entstehenden Wettbewerbsverzerrung auf den internationalen Märkten müssen die Maßnahmen zur Bekämpfung dieser wettbewerbsfeindlichen Praktiken intensiviert und die Themen systematisch auf höchster Ebene zur Sprache gebracht werden.

**Indien** führt derzeit eine **nationale Industriepolitik (National Manufacturing Policy – NMP)** ein, die im Oktober 2011 vom Ministerkabinett verabschiedet wurde. Die NMP muss noch vom Parlament gebilligt werden. Der Plan umfasst Maßnahmen zur Förderung des einheimischen Verarbeitenden Gewerbes, wie Anreize in Form von Steuervorteilen und staatlichen Subventionen für den Ausbau von Technologien, aber auch Vorzugskäufe einheimischer Produkte und Technologien durch staatliche Stellen. Außerdem zieht die Regierung die Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens in spezifischen Branchen in Betracht, wobei für Bereiche wie Solaranlagen, elektronische Hardware, treibstoffeffiziente Verkehrsmittel und IT-basierte Sicherheitssysteme Auflagen bezüglich des heimischen Fertigungsanteils eingeführt werden könnten. Obwohl die NMP bisher nur als Entwurf vorliegt, werden ihre Bestimmungen bereits auf diverse sektorbezogene Pläne übertragen. Das indische Ministerium für Kommunikation und Informationstechnologie schließt derzeit drei gesonderte, jedoch aufeinander bezogene nationale Maßnahmen in Bezug auf Elektronik, Informationstechnologie und Telekommunikation ab, die im Oktober 2011 zur öffentlichen Stellungnahme freigegeben wurden. Die Kommission ist bereits tätig geworden, um die

Besorgnis der EU zum Ausdruck zu bringen: Vizepräsidentin Kroes und Kommissar De Gucht haben an ihre jeweiligen indischen Amtskollegen ein Schreiben gesandt. Außerdem hat Vizepräsidentin Kroes das Problem mit mehreren zuständigen Behörden erörtert.

Schließlich wurden mehrere Maßnahmen im Mercosur-Gebiet eingeführt, wobei Brasilien 2011 besonders aktiv war. Am 15. September 2011 erhöhte **Brasilien** die **Steuer auf gewerbliche Waren** für Kraftfahrzeuge und Lkw, die bestimmte Bedingungen der örtlichen Produktion nicht erfüllen. Um in den Genuss von Steuervergünstigungen zu kommen, müssen 65 % der Fahrzeugbauteile in Brasilien produziert worden sein. Unternehmen müssen mindestens 0,5 % ihres Bruttoumsatzes in F&E in Brasilien investieren und einen wesentlichen Teil des Produktionsprozesses in Brasilien ansiedeln. Die Maßnahme wurde am 12. Dezember 2011 eingeführt und soll bis 31. Dezember 2012 in Kraft bleiben. Die Kommission hat das Thema bereits bilateral mit Brasilien und in relevanten WTO-Gremien zusammen mit anderen betroffenen Partnern angesprochen. Sie wird den Kontakt mit den betroffenen Firmen in Bezug auf geeignete weitere Maßnahmen zur Verringerung der negativen Auswirkungen auf EU-Firmen halten.

Brasilien **verschärfte** auch seine **Verfahren für die Einfuhren von Textilerzeugnissen und Bekleidung** durch strengere Zollkontrollen. Einfuhren von Textilerzeugnissen und Bekleidung durchlaufen jetzt die grauen und roten Zollverfahren. Dies bedeutet, dass eine Warenbeschau erfolgt und Stichproben Labortests unterzogen werden können. Entsprechend kann es bis zu 90 Tagen (ggf. +90 zusätzliche Tage) dauern, bis die Einfuhren freigegeben werden. Außerdem wird von den Zollbehörden eine größere Zahl von Bescheinigungen verlangt.

**Argentinien** führte neue **Beschränkungen in der Branche der Rückversicherungsleistungen** ein. Im Februar 2011 veröffentlichte die argentinische Versicherungsaufsicht (Superintendencia de Seguros de la Nación oder SSN) eine Entschließung, mit der das Regelwerk für Rückversicherungen geändert wird. Unter anderem ist es danach nur nationalen Unternehmen oder Zweigniederlassungen vor Ort von ausländischen Unternehmen gestattet, Rückversicherungsleistungen im Land anzubieten. Abweichend davon können Unternehmen beantragen, von dieser Verpflichtung ausgenommen zu werden, wenn sie belegen können, dass das jeweilige Risiko auf dem lokalen Markt nicht abgedeckt werden kann. Im Mai 2011 wurde das Regelwerk durch eine neue Entschließung etwas gelockert, indem grenzüberschreitende Rückversicherungsleistungen sowohl für Risiken über 50 Mio. USD als auch für Folgerückversicherungen gestattet wurden. Dennoch gibt es nach wie vor erhebliche Beschränkungen, so sind Rückversicherungen im Ausland auf Lebensversicherungen und die Übertragung ins Ausland von mehr als 40 % der Prämien lokaler Versicherer nicht gestattet.

#### **4. TENDENZ HIN ZU HANDELSBESCHRÄNKENDEN INDUSTRIEPOLITISCHEN MASSNAHMEN IN SCHWELLENLÄNDERN**

Die Analyse des weiter gefassten Kontextes der gemeldeten Hemmnisse zeigt, dass die Maßnahmen häufig Teil nationaler Industriepäne mit diskriminierenden Bestimmungen sind, die sich gegen ausländische Produkte, Dienstleistungen und Investitionen richten. Dies

spiegelt eine allgemeine Tendenz wider, die im Laufe der zwei letzten Jahre insbesondere in den Schwellenländern zutage trat. Zwischen 2008 und 2009 zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise griffen viele Länder auf staatliche Interventionen zurück, um den negativen Effekten auf die Nachfrage entgegenzuwirken. In vielen Fällen wirkten sich die Maßnahmen jedoch möglicherweise verzerrend auf den Handel aus. Bis zu einem gewissen Grad waren die Maßnahmen auf den Schutz von Wirtschaftszweigen gerichtet, die besonders unter den negativen Auswirkungen einer weltweit sinkenden Nachfrage litten. Allgemein bestand eine eindeutige Verbindung zwischen Krise und eingeführten Maßnahmen, die allerdings nur vorübergehend in Kraft bleiben sollten, bis sich die Wirtschaft erholt hat.

Die neue Welle handelsbeschränkender Maßnahmen, mit denen man seit kurzem insbesondere in den Schwellenländern konfrontiert ist, weisen allerdings andere Merkmale auf. Die Maßnahmen sind nicht mehr krisenbezogen; denn diese Länder haben sich von der Krise erholt und verzeichnen zumindest seit 2010 hohe Wachstumsraten. Entsprechend handelt es sich nicht mehr um temporäre Maßnahmen; sie sind vielmehr in für längere Zeiträume konzipierte nationale Industriepäne eingebettet, mit denen in der Hoffnung auf potenzielle Wettbewerbsvorteile die Produktionsstruktur verändert werden soll. Es steht außer Frage, dass Schwellenländer das Recht haben, industriepolitische Maßnahmen zu ergreifen, um die Struktur ihrer Produktion zu verändern und zu verbessern. Bei diesen Maßnahmen sollten jedoch Nichtdiskriminierung und gleiche Rahmenbedingungen grundsätzlich berücksichtigt werden.

In **China** besteht eine lange Tradition der Begünstigung nationaler industrieller Entwicklung, wobei ausländische Wirtschaftsakteure diskriminiert werden und unfaire Wettbewerbsbedingungen gelten. Dies spiegelt sich auch im **12. Fünfjahresplan** wider, der im März 2011 verabschiedet wurde. Mit dem Plan kommt es zu einer qualitativen Verschiebung weg von einem „expansionistischen“ Entwicklungsmodell hin zu einem Modell mit dem Ziel der industriellen Konsolidierung, Energieeffizienz, erhöhter Produktivität mit einem Schwerpunkt auf Qualitätsverbesserung, um so die Stellung Chinas in der Wertschöpfungskette zu verbessern und zu einem nachhaltigeren Wachstum zu gelangen. Außerdem wird im 12. Fünfjahresplan die Förderung der Dienstleistungsbranche noch stärker hervorgehoben, was auf eine weitere Verschiebung der Politik Chinas hindeutet.

Vor diesem Hintergrund dürfte China weiterhin ausgewählte „strategische aufstrebende Industriezweige“ (z. B. saubere Energie, Elektrofahrzeuge, IKT und Breitband, Arzneimittelindustrie) unterstützen, was auch die Investitionssteuerung (häufig in Form von verbindlichen Anforderungen für den Technologietransfer) und Finanzierung umfasst. Der 12. Fünfjahresplan und die Bestimmungen des Investitionskatalogs haben sich bereits in mehreren sektoralen Plänen auf zentraler und auf Provinzebene niedergeschlagen. Was die auf zentraler Ebene erstellten Pläne betrifft, so wurde kürzlich der 12. Fünfjahresplan für wissenschaftliche und technologische Entwicklung herausgegeben, der auf dem Prinzip der Förderung unabhängiger Innovationskapazitäten aufbaut. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass der neue Plan für Elektrofahrzeuge, der derzeit vom Ministerium für Industrie und Informationstechnologie (MIIT) erarbeitet wird, Bestimmungen enthält, die einen Technologietransfer bei Joint Ventures vorschreiben, an denen ausländische Investoren eine Minderheitsbeteiligung halten. Außerdem ist man besorgt darüber, dass das MIIT die Anforderung einführt, dass ab 2015 alle in China verkauften Elektroautos chinesische Marken sein müssen. Kürzlich versicherten die Chinesen jedoch, dass sie nicht die Absicht hätten, Maßnahmen, die den Technologietransfer vorschreiben, oder Bestimmungen für

Unternehmen mit ausländischen Investitionen beizubehalten, um einheimische Marken in China zu etablieren. Im Lichte dieser positiven Signale und der positiven Schritte im Bereich der einheimischen Innovation bestärkt die Kommission China darin, Innovation dahingehend zu unterstützen, dass gleiche Rahmenbedingungen geschaffen werden und der Schutz des geistigen Eigentums gefördert wird. Gleichzeitig spielen Subventionen und Ausführfinanzierung immer noch eine große Rolle bei der Begünstigung der innovativen industriellen Entwicklung des Landes.

Die kürzlich von **Indien** eingeführte **nationale Industriepolitik (NMP)** ist ein weiterer Fall von Industrialisierungspolitik, die teilweise auf diskriminierenden Grundsätzen basiert. Mit dieser Politik wird das Ziel festgelegt, die Wirtschafts- und die Beschäftigungslage Indiens dahingehend umzugestalten, dass der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am BIP bis 2022 von 16 % auf 25 % steigt, wobei der Schwerpunkt auf der einheimischen Produktion liegt. Wie oben dargelegt (Abschnitt 3), werden hier Elemente der Bevorzugung einheimischer Produkte im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und Auflagen bezüglich des heimischen Fertigungsanteils bei Käufen privater Wirtschaftsakteure mit Steuervergünstigungen und staatlichen Subventionen zugunsten der Entwicklung einheimischer Technologien kombiniert. Es ist daher von großer Bedeutung, die Umsetzung der NMP und die relevanten sektorbezogenen Pläne<sup>15</sup> in Bezug auf die Vereinbarkeit mit internationalen Regeln sorgfältig zu überwachen.

Auch in Brasilien und Argentinien wurden kürzlich nationale Pläne zur Industrialisierung verabschiedet. In **Brasilien** beispielsweise wurde im August 2011 der „**Plano Brasil Maior**“ als allgemeiner Plan angenommen, mit dem die industrielle Entwicklung des Landes gefördert werden soll. Probleme entstehen dadurch, dass im Plan spezifische Maßnahmen wie indirekte Subventionierung oder Steuerbefreiungen für bestimmte Branchen des Verarbeitenden Gewerbes vorgesehen sind (z. B. die Bereiche Textilwaren und Schuhe, Mobilfunk und Software). Ein Element des Plano Maior ist die Ausweitung der Präferenzspanne von 25 % für das öffentliche Beschaffungswesen auf die IKT-Branche, wobei dies auch für andere Wirtschaftszweige eingeführt werden dürfte, wie Gesundheit, Verteidigung, Kommunikation und Hochtechnologie-Geräte.

Kennzeichnend für die Handelspolitik **Argentiniens** war in den letzten Jahren eine Entwicklung hin zu staatlich gelenktem Handel und Importsubstitution, wozu auch Maßnahmen gehören, die sich auf die Ein- und Ausfuhren auswirken – die NALs bilden sicherlich das Herzstück dieser Politik, mit der entsprechende makroökonomische Probleme kurzfristig gelöst werden sollen. Teile des kürzlich eingeführten „**strategischen Industriepans 2020**“ verdeutlichen den Versuch Argentiniens, eine längerfristige Vision für

---

<sup>15</sup> Neben dem „National Telecom Policy Plan“ (Abschnitt 3) wurde 2008 ein weiterer relevanter Plan, „Jawaharal Nehru National Solar Mission“ (National Solar Mission), verabschiedet, mit dem Investitionen in bestimmte Projekte zur Entwicklung der Infrastruktur auf dem Gebiet der Sonnenenergie anhand von Auflagen bezüglich des heimischen Fertigungsanteils eingeführt werden. Dies bedeutet, dass bestimmte von Entwicklern in derartigen Projekten eingesetzte Solaranlagen in Indien gefertigt werden müssen. Außerdem bietet Indien beim Kauf von Solarstrom, der im Rahmen von Projekten unter National Solar Mission erzeugt wurde, ermäßigte Tarife. Allerdings erhalten Entwickler diese Tarife nur, wenn sie die im Plan festgelegten Auflagen bezüglich des heimischen Fertigungsanteils erfüllen. Im Bereich erneuerbare Energien veröffentlichte das Ministerium für neue und erneuerbare Energien im September 2011 einen Leitlinienentwurf, in dem von Lieferanten von Windkraftanlagen mit einer Kapazität über 15 MW verlangt wird, Produktionsanlagen in Indien zu errichten, wodurch ausländische Lieferanten effektiv ausgeschlossen werden.



Bereiche wie Kraftfahrzeuge, Investitionsgüter, Schuhe, landwirtschaftliche Maschinen, Baustoffe, Arzneimittel, Chemikalien und Textilwaren zu entwickeln, bestätigen jedoch auch die oben beschriebenen einfuhrbeschränkenden Elemente. Daher besteht die Gefahr, dass Maßnahmen wie nichtautomatische Einfuhrlizenzverfahren als Teil einer weiter gefassten Industrialisierungspolitik auf der Grundlage von Importsubstitution künftig bestehen bleiben.

Neben nationalen Entwicklungsplänen werden in vielen Ländern handelsverzerrende Maßnahmen ergriffen, mit denen die industrielle Entwicklung gefördert werden soll. Die meisten in diesem Bericht als prioritär eingestuften Maßnahmen passen in dieses Muster. **Auflagen bezüglich des heimischen Fertigungsanteils** scheinen – oft in Verbindung mit **Investitionen** und **öffentlichem Beschaffungswesen** – die in Zusammenhang mit Industrialisierung am häufigsten verwendeten handelsverzerrenden Instrumente zu sein. Neben der nationalen Industriepolitik Indiens und den entsprechenden sektorbezogenen Plänen ist hier die sogenannte **Lokalisierungsinitiative für die Automobilindustrie in Russland** eine weitere relevante Maßnahme. Dabei müssen die ausländischen Investoren unter Heranziehung eines festgelegten heimischen Fertigungsanteils schrittweise lokale Produktionsschwellen anwenden. Diese Maßnahme läuft nach Russlands Beitritt zur WTO 2018 aus. Neben den neuen Maßnahmen zieht **Brasiliens Anwendung einer Steuer auf gewerbliche Waren für die Automobilindustrie** lokale Produktionsanforderungen nach sich, die die Inanspruchnahme einer Steuerminderung von 30 % ermöglichen.

**Vorschriften für Normung und Konformitätsbewertung** scheinen auch ein zur Förderung der industriellen Entwicklung häufig eingesetztes Instrument zu sein. Ein Beispiel dafür ist der Ansatz **Chinas** zur Normierung. Trotz der ambitionierten Pläne des Landes in Bezug auf industrielle Entwicklung und Innovation wird in Bezug auf Normierung und technische Anforderungen nach wie vor ein stark inlandsbasierter Ansatz verfolgt.<sup>16</sup> Dies bildet ein ernstliches Marktzugangshindernis, mit dem die heimische Industrie effizient vor ausländischer Konkurrenz geschützt wird. Die ehrgeizigen Ziele des 12. Fünfjahresplans, die darauf ausgerichtet sind, dass China bei bestimmten Produkten und Wirtschaftszweigen weltweit Marktführer wird, werden das Land dazu zwingen, sein Verhalten zu ändern und sich stärker an den internationalen Rahmen für Normung und technische Vorschriften anzupassen. Die IT-Sicherheit in China ist ein Beispiel dafür, wie der derzeitige Ansatz für technische Vorschriften und Konformitätsbewertung den Zugang zum chinesischen Markt ernsthaft behindert. Auf der Grundlage nationaler Sicherheitsbedenken hat China Konformitätsbewertungsverfahren erarbeitet, bei denen extrem aufwändige Prüfungen und Verfahren vorgeschrieben sind, die meist von nationalen Labors durchgeführt werden müssen. Um die für den chinesischen Markt erforderlichen Bescheinigungen zu erhalten, müssen außerdem betriebsinterne Informationen offengelegt und einheimische Technologien verwendet werden.

Der gleiche Ansatz wird von **Indien** in der Telekommunikationsbranche verfolgt. Hier enthielt der ursprüngliche – später geänderte – Vorschlag für Sicherheitsmaßnahmen in Bezug auf Telekommunikationsgeräte die Auflage, Quellcodes offenzulegen, um Bescheinigungen zu erhalten. Der überarbeitete Vorschlag stellt im Vergleich zu früheren Vorschlägen eine Verbesserung dar. Dennoch sind weiterhin Prüfungen in indischen Labors und andere aufwändige Prüfverfahren vorgeschrieben. Zusätzlich wird im jüngsten Entwurf für nationale Telekommunikationsmaßnahmen die Erarbeitung nationaler Normen befürwortet.

---

<sup>16</sup> So gibt es Beschränkungen in Bezug auf die Beteiligung von Unternehmen mit ausländischem Kapital in mehreren Wirtschaftszweigen, u. a. in der IKT-Branche.

Insbesondere bei sicherheitsrelevanten Aspekten bezieht sich der Entwurf auf spezifisch indische technische Vorschriften und Normierung.

Schließlich ist die direkteste Art des Schutzes der einheimischen Produktion die **Beschränkung der Einfuhr** konkurrierender Waren, aber auch der **Ausfuhr**, insbesondere von Rohstoffen, um so die Kosten für das einheimische Verarbeitende Gewerbe zu senken. Bei den Ausfuhrbeschränkungen ist ein allgemeiner Aufwärtstrend zu beobachten, den die WTO auch als eine der am stärksten beunruhigenden Handelsentwicklungen im vergangenen Jahr eingestuft hat.

Die genannten Beispiele belegen die zunehmende Bedeutung handelsbeschränkender Maßnahmen als Elemente nationaler Industrialisierungspolitiken. Dies gibt Anlass zu ernsthafter Besorgnis, da derartige Maßnahmen strukturbezogen und längerfristig sein dürften. Die Kommission wird diese Entwicklungen gründlich überwachen und geeignete Maßnahmen ergreifen.

## 5. SCHLUSSBEMERKUNG

Die Gewährleistung des Zugangs zu Drittlandsmärkten für europäische Unternehmen ist ein zentrales Element der externen Dimension der europäischen Wachstumspolitik. Durch die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit strategischen Partnern in hochrangigen Foren und die energische Durchsetzung der in multilateralen und bilateralen Abkommen festgelegten Rechte leistet die EU-Handelspolitik einen bedeutenden Beitrag zu den Zielen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

In diesem Bericht wird aufgezeigt, was gezielte Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen – gegebenenfalls auch auf politischer Ebene – bei der Abschaffung von Hemmnissen auf Drittlandsmärkten erreichen können. Außerdem können konzertierte Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten einen entscheidenden Faktor darstellen. Wenn wichtige wirtschaftliche Interessen zur Debatte stehen, sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht zögern, alle verfügbaren Mittel einzusetzen, um die Interessen der EU koordiniert zu verfolgen. In diesem Zusammenhang forderte der Europäische Rat im Einklang mit den Bestimmungen der Verträge wiederholt stärkere Synergien zwischen der Europäischen Union und den nationalen Stellen ein, aber auch eine verbesserte Koordination der institutionellen Akteure, eine bessere Integration aller relevanten Instrumente und Politiken sowie eine effizientere Nutzung von Gipfeltreffen mit Drittländern. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten also ihre entsprechenden Maßnahmen weiter koordiniert verstärken, indem sie auch die Instrumente der Partnerschaft zur Öffnung der Märkte untermauern und im Einklang mit diesem Bericht energisch handeln. Wenn die Partner der EU ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen, ist außerdem der Rückgriff auf Streitbeilegungsverfahren und, sofern erforderlich, auf gezielte Vergeltungsmaßnahmen eine Option.

Die aus den in diesem Bericht dargelegten Fällen zu ziehenden Lehren sind klar: Für die vielen Hemmnisse, auf die europäische Unternehmen auf Drittlandsmärkten stoßen, gibt es keine einfachen Lösungen. Die Beseitigung dieser Hemmnisse erfordert hartnäckige und

konzertierte Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten. Die Arbeiten mögen für die breite Öffentlichkeit nicht immer erkennbar sein, doch haben sie konkrete, spürbare Auswirkungen für die europäischen Unternehmen und die europäischen Bürgerinnen und Bürger.