



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.5.2011
SEK(2011) 537 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen

{KOM(2011) 241 endgültig}
{SEK(2011) 536 endgültig}

1. Problemstellung

1.1 Einleitung

Das Allgemeine Präferenzsystem (APS, „Schema“) hilft Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC), bei der Bekämpfung der Armut, indem es ihnen Einfuhrpräferenzen gewährt, damit sie Einnahmen aus dem internationalen Handel erzielen oder steigern können. Darüber hinaus bietet das Schema Anreize in Form zusätzlicher Zollpräferenzen für Länder, die sich für eine nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung einsetzen. Das Schema verfolgt gegenwärtig die Ziele, die in der *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der Gemeinschaft für das Jahrzehnt 2006/2015* festgehalten sind. Das Schema gewährt 176 teilnahmeberechtigten Ländern und Gebieten einen bevorzugten Zugang zum EU-Markt auf allgemeiner, nicht diskriminierender Grundlage. Es umfasst drei Regelungen:

- die allgemeine Regelung (häufig einfach als „APS“ bezeichnet);
- die als Anreiz konzipierte Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung (als „APS+“ bezeichnet), die gefährdeten Entwicklungsländern als Anreiz zusätzliche Zollpräferenzen bietet, wenn sie 27 internationale Übereinkommen zu den Menschen- und Arbeitnehmerrechten, zum Umweltschutz und zur verantwortungsvollen Staatsführung ratifizieren und umsetzen;
- die Sonderregelung „Alles außer Waffen“ (AAW), die den am wenigsten entwickelten Ländern einen zoll- und kontingentfreien Zugang zum EU-Markt gewährt.

Das gegenwärtige APS-Schema wird durch aufeinanderfolgende Verordnungen umgesetzt, die jeweils drei Jahre gelten. Die aktuelle APS-Verordnung läuft am 31. Dezember 2011 aus. Am 26. Mai 2010 nahm die Kommission einen Vorschlag an, die Gültigkeit der aktuellen Verordnung bis zum 31. Dezember 2013 zu verlängern, damit angesichts der längeren Gesetzgebungsverfahren, die im Vertrag von Lissabon eingeführt wurden, genügend Zeit für die Überarbeitung des APS-Schemas bleibt. Eine kürzlich abgeschlossene Halbzeitüberprüfung bildet die Grundlage für den geplanten Vorschlag der Kommission für eine überarbeitete Verordnung, die nach Ablauf des gegenwärtigen Schemas 2013 an dessen Stelle treten soll. Die AAW-Regelung wie auch die Bestimmungen der Ursprungsregeln sind nicht Gegenstand dieser Überarbeitung; Erstere, weil sie keiner regelmäßigen Überprüfung unterliegt, und Letztere, weil 2011 neue Rechtsvorschriften bezüglich Ursprungsregeln in Kraft getreten sind.

1.2 Konsultation und Fachwissen

Die Folgenabschätzung wurde nach ausführlichen Konsultationen der Mitgliedstaaten und weiterer Interessengruppen (einschließlich Zivilgesellschaft, Industrie, begünstigte Länder, Europäisches Parlament und Mitglieder der Welthandelsorganisation) durchgeführt. Die Ansichten der Interessengruppen wurden berücksichtigt, wie an verschiedenen Stellen im Hauptbericht hervorgehoben wird. Die Mindeststandards der Kommission für Konsultationen wurden erfüllt. Um zu ermitteln, inwieweit das Schema der EU den Bedürfnissen der

Entwicklungsländer entspricht, wurde von einem externen Consulting-Unternehmen, dem Centre for Analysis of Regional Integration at Sussex (CARIS) eine Halbeitevaluierung durchgeführt. Der Abschlussbericht wurde am 26. Mai 2010 auf der Website der GD HANDEL¹ veröffentlicht. Die Ergebnisse dieser Studie werden in den relevanten Punkten im Hauptbericht der Folgenabschätzung wiedergegeben.

1.3 Stärken und Schwächen des vorhandenen APS-Schemas

CARIS kam bei der Evaluierung des bestehenden APS-Schemas (2010) zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Es ist eindeutig nachzuweisen, dass die APS-Präferenzen der EU die Ausfuhr und den Wohlstand von Entwicklungsländern wirksam steigern können;
- die Inanspruchnahme des APS-Schemas bzw. der APS-Regelungen ist groß und steht in positiver Korrelation zur Höhe der Zoll- und Präferenzspanne;
- die ausführenden Länder erfassen etwa die Hälfte der Erträge, die sich von den Präferenzspannen ableiten;
- die APS+-Regelung hat sich positiv ausgewirkt auf die Ratifizierung der 27 internationalen Übereinkommen, die Voraussetzung für diese Begünstigung ist, der Fortschritt bei der tatsächlichen Umsetzung dieser Übereinkommen ist jedoch weit weniger klar.

Gleichwohl unterliegt das Schema einer Reihe struktureller und anderer Zwänge (die in der CARIS-Studie wie auch im Hauptbericht genau beschrieben werden). Außerdem gibt es eine Anzahl spezifischer Fragen, die während des Überarbeitungsprozesses geklärt werden müssen; diese sind in der Darstellung des Problembaums auf der folgenden Seite zusammengefasst.

Suboptimale Ausrichtung auf Begünstigte

Ein großer Teil des Wettbewerbsdrucks, der auf den am wenigsten entwickelten Ländern lastet, wird von anderen APS-Begünstigten ausgeübt. Einige Länder mit hohem Einkommen (HIC) gehören weiterhin zum Kreis der Begünstigten, weil ihre Wirtschaft nicht ausreichend diversifiziert ist. Solche Länder haben die Ressourcen, um eine größere Diversifizierung auch ohne die Hilfe von EU-Präferenzen zu erreichen. Dasselbe gilt für die sogenannten Länder mit höherem mittleren Einkommen (UMIC). Und Länder, die von anderen bilateralen Präferenzregelungen profitieren, nutzen auch weiterhin die Präferenzen aus dem APS-Schema. Die Nutzung von APS-Präferenzen durch HIC, UMIC und Länder, die bereits von anderen bilateralen Präferenzabkommen profitieren, führt zu einem verschärften Wettbewerbsdruck auf Ausfuhren aus ärmeren, stärker gefährdeten Ländern, die weit mehr der Hilfe bedürfen und deshalb verstärkt Aufmerksamkeit verdienen.

Suboptimaler Graduierungsmechanismus

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/may/tradoc_146196.pdf

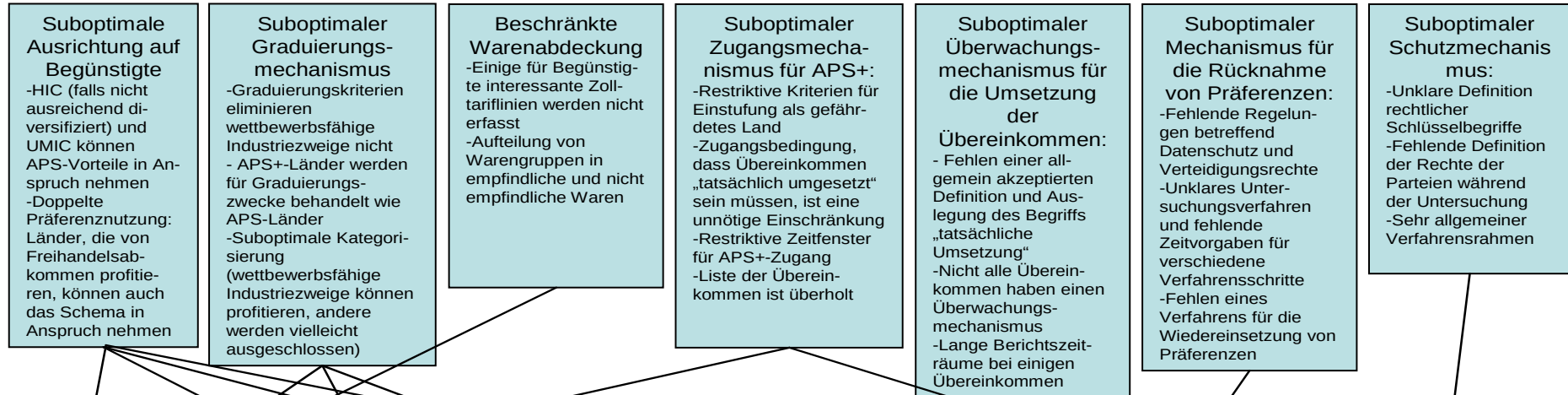
In Schwellenländern haben sich sehr erfolgreiche, exportorientierte Zweige der verarbeitenden Industrie entwickelt, die weltweit äußerst wettbewerbsfähig sind. Diese Industriezweige erhalten Präferenzen aus dem APS-Schema, obwohl sie eigentlich keine Vorzugsbehandlung mehr benötigen, um auf dem EU-Markt präsent zu sein. Sie üben einen Wettbewerbsdruck auf die EU-Industrie aus und erhöhen die Barrieren für den Zugang ärmerer Länder, die infolgedessen noch größere Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Ausfuhrbasis zu diversifizieren. Das APS-Schema umfasst einen Mechanismus für die Eliminierung wettbewerbsfähiger Industriezweige aus spezifischen Ländern und die Rücknahme von Präferenzen: die Graduierung. Diese wurde im Rahmen des gegenwärtigen Schemas jedoch kaum angewandt. Von insgesamt über 2400 Ländersektoren wurde nur für 20 eine Graduierung durchgeführt – 13 davon sind chinesische Sektoren. Dies zeigt, dass der aktuelle Graduierungsmechanismus nicht flexibel genug ist, um die Wirksamkeit und Effizienz des Schemas sicherzustellen. Ein weiterer Schwachpunkt des Graduierungsmechanismus ist, dass die Graduierung auf Abschnitten des EU-Zolltarifs basiert, die so groß und heterogen sind, dass Waren ausgeschlossen werden, die nicht unbedingt wettbewerbsfähig sind, nur weil sie in eine Kategorie eingeordnet sind, die überwiegend Waren aus einem ganz anderen, sehr wettbewerbsfähigen Industriezweig enthält.

Unzureichende Begünstigung von Waren

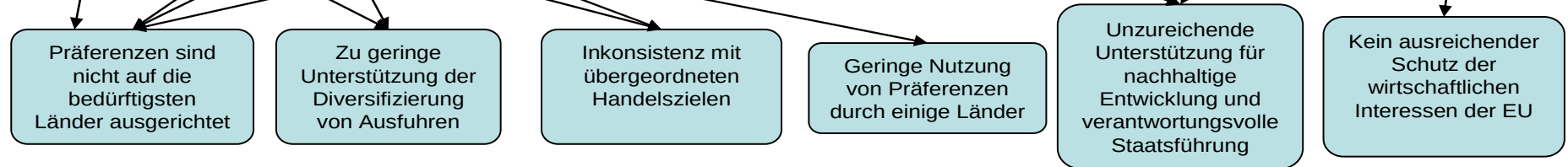
Das APS-Schema deckt eine breite Palette von Waren ab, es ist jedoch nicht vollständig. Gegenwärtig sind 9 % aller Zolltariflinien nicht im APS-Schema enthalten und unterliegen somit positiven Zöllen. Den bedürftigsten Ländern gelingt es manchmal nicht, Zugang zum EU-Markt zu erhalten, weil sie einige solcher nicht vom APS erfasster Waren ausführen wollen. De facto besteht eine weitere Beschränkung der Warenbegünstigung durch die Einteilung in empfindliche und nicht empfindliche Warengruppen: Nicht empfindliche Waren haben zollfreien Zugang zum EU-Markt, bei empfindlichen Waren wird jedoch nur der Wertzoll um 3,5 Prozentpunkte herabgesetzt.

Problembaum

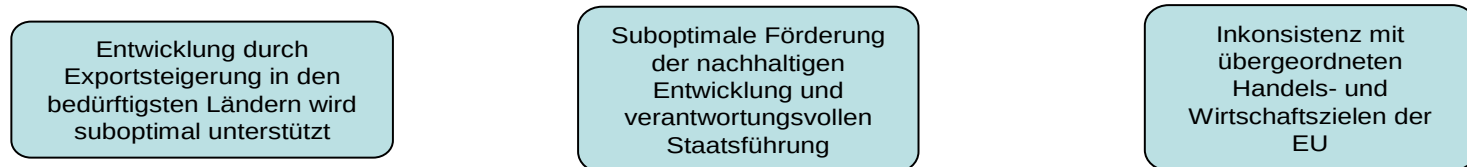
Auslöser



Probleme



Übergreifende Probleme



Zu geringe Unterstützung der Diversifizierung von Ausfuhren

Das ursprüngliche Ziel allgemeiner Präferenzschemen war es, die Diversifizierung durch Industrialisierung zu fördern. Doch hat sich bei der Evaluierung 2010 herausgestellt, dass für alle Begünstigten und Waren zusammengekommen die nachweisliche Diversifizierung sich weitgehend auf Waren mit geringen Präferenzspannen beschränkt, die von Schwellenländern ausgeführt werden. Das gegenwärtige Schema schließt APS-Länder ein, die kaum zu den bedürftigsten Ländern zählen (Länder mit hohem Einkommen und Länder mit höherem mittleren Einkommen) und die erheblichen Druck auf konkurrierende AAW- und APS+-Waren im Schema ausüben, und dies – wie auch der relativ schwache Graduierungsmechanismus – erschwert den ärmeren und gefährdeten Ländern die Diversifizierung, weil die APS-Länder einen guten Teil der Präferenzen in Anspruch nehmen.

Inkonsistenz mit übergeordneten Handelszielen

Die Existenz von APS-Vorteilen könnte den Anreiz für begünstigte Länder, **bilaterale** oder multilaterale Handelsabkommen auszuhandeln, abschwächen. Im Gegensatz dazu könnte das Ziel, die APS-Vorteile auf die bedürftigsten Länder zu konzentrieren, unbeabsichtigterweise zur Folge haben, den fortgeschritteneren Entwicklungsländern einen größeren Anreiz zur Aufnahme und zum Abschluss von Handelsverhandlungen mit der EU auf der Basis der Gegenseitigkeit zu geben.

Geringe Nutzung von Präferenzen durch einige Länder

Der Wettbewerbsdruck, der von APS-Begünstigten ausgeübt wird, kann dazu führen, dass APS+-Länder und LDC auf den Status von Rest-Lieferanten und unregelmäßigen Lieferanten des EU-Markts zurückgedrängt werden. Da Geschäftsvorgänge, die unter solchen Rahmenbedingungen erfolgen, einen geringen Wert darstellen, haben die Importeure weniger Anreiz dafür, die Kosten zu tragen, die mit der Inanspruchnahme von Präferenzen (z. B. zur Beschaffung oder Verwaltung von Ursprungsbescheinigungen) verbunden sind. Infolgedessen werden viele Präferenzen einfach nicht genutzt.

Zu geringe Unterstützung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung

Die aktuellen Kriterien für die Einstufung als gefährdetes Land, die über die APS+-Gewährung entscheiden, sind äußerst restriktiv. Dadurch kann APS+ nur in beschränktem Ausmaß die nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung fördern, denn eine weniger restriktive Anforderung könnte für eine größere Anzahl von Ländern einen Anreiz darstellen, internationale Regelungen und Standards zu ratifizieren und umzusetzen und sich für interne Reformen engagieren. Die Bedingung für die Gewährung von APS+ (das Land muss die Übereinkommen nicht nur ratifiziert, sondern auch „tatsächlich umgesetzt“ haben) schränkt den Zugang unnötig ein, sie unterstützt den als Anreiz konzipierten Charakter des Schemas nicht. Die Existenz von Zeitfenstern für den APS+-Zugang (die nur alle 18 Monate offen sind) hindert potenzielle Begünstigte daran, zeitnah von dem Schema zu profitieren, sobald sie alle Anforderungen erfüllt haben. Im Rahmen des aktuellen Schemas muss die Kommission den Stand der Ratifizierung und der tatsächlichen Umsetzung der 27 spezifizierten Übereinkommen überwachen und dazu verfügbare Informationen von den

einschlägigen Aufsichtsgremien prüfen. Doch der Überwachungsmechanismus für die Umsetzung der Übereinkommen weist eine Reihe signifikanter Schwachstellen auf.

Kein ausreichender Schutzmechanismus

Im gegenwärtigen APS-Schutzmechanismus sind einige Schwachstellen festgestellt worden, insbesondere die fehlende Definition rechtlicher Schlüsselbegriffe, die fehlende Definition der Rechte und Verpflichtungen der Parteien bei einer Untersuchung und der schlecht definierte Verfahrensrahmen.

2. Subsidiaritätsprüfung

Die Rechtsgrundlage für Gemeinschaftsmaßnahmen in dieser Angelegenheit ist Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden AEUV genannt). Das Subsidiaritätsprinzip findet in diesem Fall keine Anwendung. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit wird insofern erfüllt, als die Verordnung die einzige angemessene Art von Maßnahme ist, die die Europäische Union ergreifen kann, um einen einseitigen, nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden präferenziellen Marktzugang für Entwicklungsländer zu schaffen.

3. Zielsetzungen

3.1. Allgemeine Ziele

Das Schema hat drei allgemeine Ziele:

1. Zur Beseitigung der Armut beitragen durch Erweiterung der Ausfuhren aus den bedürftigsten Ländern (**G-1**);
2. Die nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung fördern (**G-2**);
3. Einen besseren Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU gewährleisten (**G-3**).

3.2 Spezifische und operative Ziele

In der APS-Mitteilung der Kommission wurden für den Zeitraum 2006-2015 folgende Ziele des Schemas festgelegt:

1. Großzügige Zollpräferenzen beibehalten, die Entwicklungsländern weiterhin echte Anreize bieten, ihre Ausfuhren nachhaltig zu erweitern;
2. Die Präferenzen gezielt auf die Länder ausrichten, die sie am nötigsten brauchen, insbesondere durch Beendung des präferenziellen Zugangs für Länder, die ihn nicht mehr benötigen, und durch Gewährleistung, dass APS-Präferenzen für wettbewerbsfähige Waren zurückgenommen werden;
3. Ein einfaches, berechenbares und leicht zugängliches Präferenzschema anbieten;
4. Die nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung weiterhin fördern;
5. Rücknahmemechanismen und Schutzinstrumente bereitstellen, um zu gewährleisten, dass die APS-Elemente der nachhaltigen Entwicklung und verantwortungsvollen

Staatsführung sowie die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU geschützt werden.

Um sicherzustellen, dass die in Betracht gezogenen politischen Optionen die am besten geeigneten Möglichkeiten sind, um die allgemeinen Ziele des Schemas in einem sich verändernden globalen wirtschaftlichen Umfeld zu erreichen, sind diese Ziele in spezifische und operative Ziele aufgeschlüsselt worden.

Die spezifischen Ziele sind:

1. Die Präferenzen besser auf die bedürftigsten Länder ausrichten (S-1);
2. Faktoren beseitigen, die der Diversifizierung der bedürftigsten Länder entgegenwirken (S-2);
3. Konsistenz mit den allgemeinen Handelszielen verbessern (bilateral und multilateral, S-3);
4. Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung und verantwortungsvollen Staatsführung verstärken (S-4);
5. Effizienz der Mechanismen zum Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU verbessern (S-5);
6. Rechtssicherheit, Stabilität und Berechenbarkeit des Schemas verstärken (S-6).

Die operativen Ziele sind:

1. Die Liste der begünstigten Länder überarbeiten und denjenigen Ländern, die die Präferenzen aufgrund ihrer Entwicklung sowie ihres Finanz- und Handelsbedarfs nicht mehr benötigen, die Vorteile entziehen.
2. Die Graduierung gezielt auf die wichtigsten Begünstigten ausrichten und dabei sicherstellen, dass die APS-Präferenzsätze für wettbewerbsfähige Waren zurückgenommen werden.
3. Warenabschnitte neu definieren, um homogenere Warenkategorien zu schaffen.
4. Den Zugangsmechanismus für APS+ vereinfachen.
5. Einen wirksameren und transparenteren Mechanismus für die Überwachung und Bewertung des Einsatzes und Fortschritts der APS+-Länder bei der Umsetzung der APS+-Übereinkommen entwickeln.
6. Glaubwürdige und effiziente Verfahren zur vorübergehenden Rücknahme der Präferenzen und Verfahren zur Erneuerung der Präferenzen entwickeln.
7. Die administrativen Verfahren der Schutzmechanismen verbessern.

4. Politische Optionen

Nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die grundlegenden politischen Optionen, die sich aus den zur Wahl stehenden politischen Hauptrichtungen ergeben.

Option	Hauptmerkmale
--------	---------------

Option A: Beendung		Die Präferenzen für APS- und APS+-Begünstigte werden aufgehoben. Die Regelung „Alles außer Waffen“ bleibt bestehen.
Option B: Keine Änderung der Politik		Die aktuelle Politik wird unverändert fortgesetzt. Diese Option hat zwei Basisszenarien: B1 (kurzfristig) – Fortsetzung des Schemas unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Stands multilateraler und bilateraler Abkommen. B2 (langfristig) – Fortsetzung des Schemas unter der Annahme, dass alle laufenden multilateralen und bilateralen Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden.
BASISOPTION		
Option C: Teilweise Neugestaltung		Diese Option hat zwei Unteroptionen. Sie haben einige gemeinsame Elemente und gewisse Unterschiede – die Veränderungen von C1 sind weniger weitreichend als die von C2. Gemeinsame Elemente der beiden Unteroptionen: 1. Präferenzen für bestimmte begünstigte Länder werden zurückgezogen: überseeische Länder und Gebiete; Länder mit hohem Einkommen und höherem mittleren Einkommen; Länder mit einem präferenziellen Handelsabkommen, das im Wesentlichen alle Präferenzen abdeckt. 2. Graduierungsprinzipien werden überarbeitet: Warenabschnitte werden neu definiert; Graduierung findet keine Anwendung auf APS+-Länder. 3. APS+-Zugangsmechanismus wird vereinfacht und flexibler gestaltet: Länder müssen Übereinkommen ratifizieren, nicht vollständig umsetzen, aber verbindliche Zusagen machen, dass sie die Umsetzung gewährleisten; Länder können sich jederzeit für APS+ bewerben. 4. APS+-Überwachungsmechanismus wird neu gestaltet, um die Umsetzung der Übereinkommen zu verbessern. 5. Transparentere und effizientere Verfahren zur vorübergehenden Rücknahme von Präferenzen werden eingeführt. 6. Die administrativen Verfahren der Schutzmechanismen werden verbessert. Elemente, in denen sich die beiden Unteroptionen unterscheiden: 1. Graduierungsschwellenwert Option C1 Graduierungsschwellenwert bleibt unverändert. Option C2 Graduierungsschwellenwert wird auf 7,5 % gesenkt und das 50 %-Sicherheitsnetz wird abgeschafft. 2. APS+-Kriterien für gefährdete Länder Option C1 Der Schwellenwert für den Einfuhranteil wird gelockert (von 1 % auf 2 % erhöht). Option C2 Kriterien für Einstufung als gefährdetes Land werden gestrichen. 3. Liste der APS+-Übereinkommen

	Option C1 Die Liste der APS+-Übereinkommen bleibt unverändert. Option C2 Die Liste der APS+-Übereinkommen wird erweitert.
Option D: Vollständige Neugestaltung	Diese Option schließt die Merkmale der Option C ein und baut darauf auf. Insbesondere wird die Warenabdeckung des Schemas neu gestaltet, dabei gibt es drei Unteroptionen: Option D1 Alle begünstigten Länder erhalten die volle Warenabdeckung, und alle Waren gelten als nicht empfindlich. Es findet keine Graduierung statt. Option D2 Eine Reihe industrieller und landwirtschaftlicher Erzeugnisse wird von den empfindlichen Waren zur Liste nicht empfindlicher Waren verschoben. Option D3 Die Liste der vom Schema begünstigten Waren wird um eine Reihe industrieller und landwirtschaftlicher Erzeugnisse erweitert.

5. Analyse der Auswirkungen

5.1 Allgemeines

Die Einfuhren, die von Präferenzen profitieren, machen weniger als 5 % der gesamten Einfuhren in die EU aus. Das bedeutet, dass solche Einfuhren möglicherweise große Auswirkungen auf die Begünstigten haben, die allgemeinen Auswirkungen auf die EU jedoch eher begrenzt sein dürften. Die Folgenabschätzung wurde anhand der von CARIS durchgeführten Analyse, einer zusätzlichen Analyse mit Hilfe eines SMART-Modells² und der Untersuchung amtlicher Statistiken zu Einfuhren, Produktion, Verbrauch und Beschäftigung in der EU durchgeführt. Die wichtigste Variable zur Analyse der sozialen Auswirkungen war die Beschäftigung. Die ökologischen Auswirkungen sind gleichbleibend gering und wurden getrennt analysiert.

5.2 Bemerkungen zu den Basisszenarien (B1 und B2)

Es kommt zu einem natürlichen Rückgang in der Höhe der Einfuhrzölle (und somit auch der Präferenzen) aufgrund der Präferenzerosion unter dem Einfluss weiterer bilateraler und multilateraler Handelsvereinbarungen. Die Präferenzerosion verringert Einfuhren von APS-Begünstigten; dies ist die Realität, vor deren Hintergrund diese Folgenabschätzung stattfindet. Auf lange Sicht werden die Zölle, wenn alle multilateralen und bilateralen Abkommen vollständig umgesetzt sind, wahrscheinlich so niedrig sein, dass das Konzept der *Präferenzen* weitgehend seine Relevanz verliert – und damit auch ein allgemeines *Präferenzsystem*. Möglicherweise müssen weitere, ganz andere Instrumente entwickelt werden. Bis dahin ist die Frage, was für die Länder getan werden kann, die solche Präferenzen am meisten brauchen.

² Ein Modell, das von der Weltbank in Zusammenarbeit mit verschiedenen internationalen Organisationen entwickelt wurde.

5.3 Option A: Beendung

Bei Option A wird das APS-Schema beendet, das AAW-Schema, das den am wenigsten entwickelten Ländern zugutekommt, wird jedoch beibehalten. Die Gesamteinfuhren in die EU gehen zurück, jedoch nur unwesentlich (um etwa 6 Mrd. EUR, das sind weniger als 1 %).

Allgemeine Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen

Im Vergleich zu B1 sind folgende allgemeine Auswirkungen zu erwarten. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen für die bedürftigsten Länder werden voraussichtlich negativ sein. Die am wenigsten entwickelten Länder würden davon profitieren, doch die vielen anderen Entwicklungsländer und Wirtschaftszweige, die ebenfalls zu den Bedürftigsten gehören, würden unter dem Wegfall des bevorzugten Marktzugangs leiden. Innerhalb der EU werden drei Faktoren die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen beeinflussen: Erzeugerüberschuss, Verbraucherüberschuss und Zolleinnahmen. Negative Auswirkungen für Verbraucher werden wahrscheinlich durch höhere Zolleinnahmen ausgeglichen, die sich in derselben Größenordnung bewegen. Die Nettoauswirkung würde sich folglich aus den Auswirkungen für Erzeuger ergeben. Wie oben erklärt, würden diese Vorteile insgesamt eher unbedeutend ausfallen, aber dennoch erhebliche positive Auswirkungen auf wichtige Wirtschaftszweige haben (Zucker, Obst und Gemüse, Textilien und Bekleidung) – ebenso auf diejenigen Mitgliedstaaten der EU, in denen diese Wirtschaftszweige wichtig sind. Aus diesem Grund wären die Auswirkungen insgesamt positiv zu bewerten. Die ökologischen Auswirkungen in der EU wären (im besten Fall) leicht positiv, da der Rückgang der Einfuhren gering ausfallen würde. Was die bedürftigsten Länder angeht, so ist es durchaus möglich, dass Länder, die APS+-Vorteile verlieren, von nachhaltigen ökologischen Verfahren wieder abkommen. Daher wäre insgesamt eine leicht negative Auswirkung zu erwarten.

A im Vergleich zu B1. Auswirkungen auf:	wirtschaftlich	sozial	ökologisch
Bedürftigste Länder	--	--	0/-
EU	+	+	0/+

Im Vergleich zum Basisszenario B2 würden die Veränderungen voraussichtlich in die gleiche Richtung gehen, wären aber deutlich geringer – möglicherweise sogar kaum wahrnehmbar.

5.4 Option C: Teilweise Neugestaltung

Option C umfasst viele Bausteine. Um diese Bausteine aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten, wurden zwei Unteroptionen untersucht. Die größten Unterschiede zwischen ihnen bestehen in der Graduierung wettbewerbsfähiger Sektoren und den Kriterien für die Einstufung als gefährdetes Land im Rahmen von APS+. Was die Graduierung angeht, sind die Sektoren, für die tatsächlich eine Graduierung durchgeführt wird, zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt – sie hängen von den Berechnungen der Einfuhren anhand der neuesten verfügbaren Zahlen vor dem Inkrafttreten der neuen Verordnung an. Als Näherungswerte wurden die aktuellen Zahlen verwendet. Hinsichtlich der Einstufung als gefährdetes Land wird in C1 das „wirtschaftliche“ Kriterium gelockert und von 1 % auf 2 % heraufgesetzt. Die Liste der Länder, die diese gelockerte Anforderung erfüllen werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt – auch diese Berechnungen werden anhand der neuesten verfügbaren Zahlen vor Inkrafttreten der neuen Verordnung durchgeführt. Statt dessen wurden die Daten

für die zusätzlichen Länder, die gegenwärtig die Prüfung bestehen würden (Pakistan, die Philippinen und die Ukraine), herangezogen.

In C2 wird das Gefährdungskriterium gestrichen, dafür werden zusätzliche Anforderungen bezüglich der Übereinkommen gestellt. Auch hier wird die tatsächliche Liste der Länder, die die relevanten Anforderungen bezüglich der Übereinkommen erfüllen, möglichst zeitnahe zum Inkrafttreten der neuen Verordnung festgelegt. Gegenwärtig wären dies wahrscheinlich die drei C1-Länder sowie Namibia und Nigeria (alle haben die relevanten Übereinkommen bereits ratifiziert), und die Daten dieser Länder wurden für diese Bewertung verwendet. Die Bewertung beginnt mit einer Analyse von Option C1 und beschreibt dann die wichtigsten Unterschiede dazu in Option C2.

5.4.1 Option C1

Allgemeine Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen

Im Vergleich zum Basisszenario B1 hat Option C1 folgende Auswirkungen: Der Gesamtwert der EU-Einfuhren nimmt um etwa 4 Mrd. EUR ab (einem Anstieg um 1 Mrd. EUR der Einfuhren aus Ländern, die nie unter das APS-Schema gefallen sind, steht ein Rückgang um 5 Mrd. EUR der Einfuhren aus Ländern, die nicht mehr unter das Schema fallen, gegenüber). Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen für die bedürftigsten Länder werden voraussichtlich positiv sein, da die Ausfuhren zunehmen und daraus mehr Wohlstand erwachsen wird.

Wie bei Option A werden negative Auswirkungen für EU-Verbraucher wahrscheinlich durch höhere Zolleinnahmen in derselben Größenordnung ausgeglichen. Die Nettoauswirkung würde sich folglich aus den Auswirkungen für Erzeuger ergeben. Wie oben erläutert, würden diese Vorteile insgesamt eher unbedeutend ausfallen, hätten aber dennoch erhebliche negative Auswirkungen auf wichtige Wirtschaftszweige (Reis, landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Öle und Fette, Zucker, Obst und Gemüse, Textilien und Bekleidung sowie Leder) – ebenso auf diejenigen Mitgliedstaaten der EU, in denen diese Wirtschaftszweige wichtig sind. Aus diesem Grund wären die Auswirkungen insgesamt als negativ zu bewerten. Die ökologischen Auswirkungen in der EU wären (im besten Fall) leicht positiv, da der Rückgang der Einfuhren gering ausfallen würde. Was die bedürftigsten Länder angeht, würde die Auswirkung der erweiterten APS+-Mitgliedschaft insgesamt zu einer leicht positiven Auswirkung führen.

C1 im Vergleich zu B1. Auswirkungen auf:	wirtschaftlich	sozial	ökologisch
Bedürftigste Länder	++	++	0/+
EU	-	-	0/+

Vergleicht man die Auswirkungen der Option C1 mit dem Basisszenario B2, gingen die Veränderungen voraussichtlich in die gleiche Richtung, fielen aber deutlich geringer aus – wieder möglicherweise kaum wahrnehmbar.

5.4.2 Option C2

Es gibt einen wichtigen Unterschied zwischen C1 und C2: Die niedrigeren Graduierungsschwellenwerte vergrößern die Höhe der Graduierung für bestimmte Länder und Sektoren erheblich, insbesondere für Indien. Dies hat eine Reihe von Auswirkungen. Zunächst bewirkt es einen größeren Rückgang der Ausfuhren der APS-Teilnehmer insgesamt. Der zweite Effekt ist ein Anstieg der AAW-Ausfuhren, da die (unter C1 zu erwartenden) negativen Auswirkungen für Bangladesch sich abschwächen. Die Folge davon ist, dass zwar

die positiven Auswirkungen auf AWA- und APS+-Begünstigte nicht zu unterschätzen sind, dafür aber die APS-Ausfuhren zahlreicher Begünstigter darunter leiden werden. Dynamische Wirkungen werden diesen statischen Verlust voraussichtlich mehr als ausgleichen, deshalb ist die Auswirkung insgesamt als positiv zu betrachten, aber sicherlich weniger positiv als bei C1. Da die übrigen Auswirkungen weitgehend ähnlich wie bei C1 sind, sieht die allgemeine Bewertungstabelle für C2 wie folgt aus:

C2 im Vergleich zu B1. Auswirkungen auf:	wirtschaftlich	sozial	ökologisch
Bedürftigste Länder	+	+	0/+
EU	-	-	0/+

5.5 Option D: Vollständige Neugestaltung

Die meisten Bausteine des Schemas sind unter Option C neu definiert worden. Eine Reihe von Teilnehmern der Konsultation schlug jedoch vor, die zwei anderen Hauptbausteine des Schemas umfassend zu erweitern: die Liste der begünstigten Waren und die Präferenzspannen. Aus diesem Grund haben wir auch eine umfassende Neugestaltung untersucht, die die unter Option C vorgeschlagenen Änderungen und zusätzlich die Änderungen an diesen beiden Bausteinen einschließt. Um die Analyse zu vereinfachen, werden die Unteroptionen von D nur als Zusätze zu C2 berechnet. Es werden drei Unteroptionen bewertet. D1 ist eine sehr weitreichende Option. Sie sieht eine umfassende Erweiterung der Warenabdeckung vor, sowie die Eliminierung aller empfindlichen Waren (z. B. Erweiterung der zoll- und kontingentfreien Behandlung von AAW-Ländern) für alle bedürftigsten Länder (ob APS oder APS+). Das bedeutet, dass die übrigen Begünstigten nicht mehr der Graduierung unterliegen. D2 und D3 sind weniger weitreichende Neugestaltungen. Sie verwenden alle Parameter von C2 (einschließlich Graduierung), hinzu kommt eine teilweise Neueinstufung empfindlicher Waren als nicht empfindliche Waren (D2) bzw. eine teilweise Erweiterung der Warenabdeckung (D3).

5.5.1 Option D1: Vollständige Warenabdeckung, Einstufung aller Waren als nicht empfindlich

Allgemeine Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen

Im Vergleich zum Basisszenario B1 hat die Option D1 folgende Wirkung: Zwar werden die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf die bedürftigsten Länder voraussichtlich insgesamt positiv sein, diese Vorteile werden jedoch hauptsächlich Wirtschaftszweige betreffen, die bereits wettbewerbsfähig sind, und auf Kosten der weniger entwickelten Sektoren gehen. Es entstünden große Verteilungseffekte, wobei der zusätzliche Anteil der EU-Einfuhren, der auf China, Indien und weitere Länder entfiel, die vorher der Graduierung unterlagen, eine negative Auswirkung auf viele weitere bedürftigste Länder hätte. Leidtragende wären insbesondere AAW-Begünstigte (Bangladesch wäre hierfür das erste Beispiel) sowie APS+-Länder wie z. B. Pakistan. Die positive Gesamtwertung („+“) ist daher differenziert zu betrachten. Die positive Auswirkung für EU-Verbraucher wird wahrscheinlich durch geringere Zolleinnahmen in derselben Größenordnung ausgeglichen. Die Nettoauswirkung würde sich folglich aus den Auswirkungen für Erzeuger ergeben. Wie oben erläutert, würden diese Auswirkungen insgesamt eher unbedeutend ausfallen, hätten aber dennoch erhebliche negative Auswirkungen auf wichtige Wirtschaftszweige – und auf diejenigen Mitgliedstaaten der EU, in denen diese Wirtschaftszweige wichtig sind. Aus diesem Grund wären die Auswirkungen insgesamt als negativ zu bewerten. Auch wenn sie

größer als bei Option C ausfallen, würden sie sich wahrscheinlich in derselben Größenordnung bewegen. Die ökologischen Auswirkungen in der EU wären leicht negativ, berücksichtigt man den Gesamtanstieg der Einfuhren. Die starke Zunahme der Einfuhren, insbesondere aus China oder Indien, kann zu negativen Auswirkungen auch in diesen Ländern führen. Die Auswirkung auf APS+-Länder wäre insgesamt positiv, weil trotz des Anstiegs ihrer Ausfuhren der Umweltschutzrahmen, innerhalb dessen (alle) Unternehmen tätig sind, durch die Einhaltung der relevanten Umweltabkommen verbessert würde. Das Gesamtergebnis dieser Wirkungen wäre leicht negativ.

D1 im Vergleich zu B1. Auswirkungen auf:	wirtschaftlich	sozial	ökologisch
Bedürftigste Länder*	+	+	0/-
EU	-	-	0/-

*Hinter positiven wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf die bedürftigsten Länder *als Ganzes* verbergen sich erhebliche negative Auswirkungen auf AAW- und APS+-Begünstigte.

Vergleicht man die Auswirkungen von Option D1 mit dem Basisszenario B2, gingen die Veränderungen voraussichtlich in die gleiche Richtung, nur wären sie geringer – aber immer noch wahrnehmbar.

5.5.2 Optionen D2 und D3

Diese Optionen bauen auf Option C auf. Um die Analyse zu vereinfachen, wurde nur eine der Optionen, in diesem Fall C2, als Grundlage für D2 und D3 verwendet. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass die Verwendung von C1 als Grundlage zu signifikanten Unterschieden führen würde. Berücksichtigt man, dass bei D2 und D3 jeweils nur ein Baustein im Vergleich zu C geändert wird, werden hier nur die auffälligen, neuen Informationen genannt.

D2 und D3 bewirken ein allmählichen Wegfall von Präferenzen zum Nachteil der am wenigsten entwickelten Länder

D2 betrifft die Neueinstufung empfindlicher als nicht empfindliche Waren. Wie erwartet ist die unmittelbare Folge eine Erosion von Präferenzen für AAW-Länder, insbesondere im Vergleich zu APS-Mitbewerbern, die die Nettogewinner sind. Da die CARIS-Evaluierung klar gezeigt hat, dass von APS-Ländern erheblicher Wettbewerbsdruck auf die AAW-Länder ausgeübt wird, war dies zu erwarten. Indien, Indonesien, Vietnam und Thailand nehmen fast alle Vorteile in Anspruch, die AAW-Länder dagegen fast keine. D3 betrifft die Erweiterung der Warenliste. Die Auswirkung ist ähnlich wie für D2 beschrieben: Vorteile für APS-Begünstigte auf Kosten von Präferenzerosion und Ausfuhrverlusten für AAW-Länder. Sowohl D2 als auch D3 bestätigen somit, dass die Erweiterung der Warenliste und die Neueinstufung als nicht empfindliche Waren ihren Preis haben; dieser Preis wird von den Ärmsten bezahlt, die ohnehin unter dem Wegfall von Präferenzen leiden.

D2 und D3 können die Aushandlung bilateraler und multilateraler Abkommen behindern

Im Vergleich zu Option C würden diese Optionen wohl ein falsches Signal an unsere Handelspartner senden, weil sie in ihnen die Erwartung wecken, Konzessionen für Waren, die in das APS-Schema aufgenommen wurden oder von empfindlich auf nicht empfindlich umklassifiziert wurden, seien von der EU in bilateralen oder multilateralen Verhandlungen automatisch zu bekommen. Der Umfang der in D2 und D3 vorgesehenen Änderungen ist nicht groß genug, um die Größenordnung der übrigen Ergebnisse von Option C zu verändern. Jedoch würden EU-Erzeuger von neuen Waren, die in das APS-Schema aufgenommen

werden, und von Waren, die über eine Neueinstufung als nicht empfindliche Waren höhere Präferenzspannen bekommen, zusätzlich unter Druck geraten.

6. Vergleich der Optionen

6.1 Prüfung der verschiedenen Optionen nach Zielen und Auswirkungen

Nachstehende Tabelle zeigt im Vergleich, wie gut die verschiedenen untersuchten Optionen den Zielen dienen, die mit einer Revision des Schemas verfolgt werden sollen. Dieser Vergleich basiert auf drei Kriterien: Wirksamkeit (wie viele Ziele werden erreicht, und in welchem Ausmaß); Effizienz (wie viele Ressourcen werden zum Erreichen der Ziele benötigt, wird unbeabsichtigt über das Ziel hinausgeschossen) und Konsistenz mit übergeordneten Zielen der EU.

Optionen	A	C1	C2	D1	D2	D3
Wirksamkeit	-	++++	+++	--	++	++
Effizienz	--	+++	++	--	+	+
Konsistenz	++++	++	++	---	+	+

Es folgt eine Detailanalyse, die auf der relativen Effizienz und Wirksamkeit der einzelnen Optionen hinsichtlich der allgemeinen politischen Ziele basiert.

6.2 Wirksamkeit der politischen Optionen, um die allgemeinen und spezifischen Ziele zu erreichen

Option A

Option A erfüllt das allgemeine Ziel G-1 (zur Beseitigung der Armut beitragen durch Erweiterung der Ausfuhren der bedürftigsten Länder) nur zum Teil. Durch die Konzentration von Präferenzen auf die am wenigsten entwickelten Länder bleiben viele andere Länder mit ähnlichen Handels-, Entwicklungs- und Finanzbedürfnissen ohne Präferenzen (spezifisches Ziel S-1) – die Folgen sind negative wirtschaftliche und soziale Auswirkungen. Außerdem werden, wenn einigen der bedürftigsten Länder Präferenzen entzogen werden, die Ausfuhrsektoren dieser Länder dem Wettbewerb mit entwickelten Länder ausgesetzt. Option A läuft dem spezifischen Ziel S-4 und dem allgemeinen Ziel G-2 (nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung fördern) direkt zuwider. Und sie bewirkt nichts für einen besseren Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU (allgemeines Ziel G-3 und spezifisches Ziel S-5). Dagegen kann Option A die Position der EU in bilateralen und multilateralen Verhandlungen stärken (spezifisches Ziel S-3). Sie hätte positive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen für bestimmte Wirtschaftszweige in einigen Mitgliedstaaten zu einem Zeitpunkt, zu dem der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, dem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen viel Wert beigemessen wird. Und schließlich führt diese Option in einer Zeit, in der die öffentlichen Finanzen unter extremem Druck stehen, zu einer Steigerung der Zolleinnahmen.

Option C1

Option C1 leistet einen guten Beitrag zum allgemeinen Ziel G-1 (zur Beseitigung der Armut beitragen durch Erweiterung der Ausfuhren aus den bedürftigsten Ländern). Insbesondere stellt sie sicher, dass die Präferenzen gezielt auf die bedürftigsten Länder ausgerichtet werden (S-1) und reduziert die Behinderung der Diversifizierung (S-2), die durch den Wettbewerbsdruck entsteht, den die stärker entwickelten Begünstigten im gegenwärtigen

System ausüben. Option C1 kombiniert einen flexibleren Zugangsmechanismus zu APS+, flexiblere Handelskriterien für die Begünstigung und die Streichung der Graduierung und würde dadurch den Beitrag steigern, den das Schema zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und verantwortungsvollen Staatsführung (G-2 und S-4) leistet. Sie verbessert die Effizienz des Schutzinstruments (S-5) und den Rücknahmemechanismus; beides würde zu G-3 beitragen. Darüber hinaus steigert Option C1 die Zolleinnahmen. Diese Option hätte die unbeabsichtigte Wirkung, die Verhandlungsposition der EU bei bilateralen und multilateralen Handelsabkommen zu stärken (aber dies gälte für weniger Länder als bei Option A). Sie hätte jedoch negative wirtschaftliche und soziale Auswirkungen auf bestimmte Wirtschaftszweige in einigen Mitgliedstaaten.

Option C2

Der Hauptunterschied zwischen C2 und C1 ist, dass sich durch die niedrigeren Graduierungsschwellenwerte von C2 die Gesamtausfuhren aus den bedürftigsten Ländern verringern würden. Außerdem gilt: Je mehr APS+-begünstigte Länder dem Schema beitreten, desto größer wird der Wettbewerbsdruck auf die am wenigsten entwickelten Länder – die von allen Entwicklungsländern am bedürftigsten sind. Aus diesem Grund ist C2 eine weniger wirksame Möglichkeit, das allgemeine Ziel G-1 (zur Beseitigung der Armut beitragen) zu erreichen. Dennoch schneidet diese Option besser ab als C1, was die wahrscheinliche Wirksamkeit für das allgemeine Ziel G-2 (Förderung der nachhaltigen Entwicklung) betrifft, weil sie eine Überarbeitung der dafür erforderlichen Übereinkommen vorsieht.

Option D (in der Zusammenfassung wird nur D1 erörtert)

Option D1 ist auf die Bedürftigsten ausgerichtet, weil sie Präferenzen für Begünstigte mit ausreichendem Wohlstand sowie für Länder, die aufgrund eines bilateralen Abkommens beim Marktzugang bevorzugt werden, zurückzieht. Andererseits wird bei dieser Option die Graduierung ganz gestrichen und die AAW-gleichwertige Behandlung auf alle Begünstigte ausgeweitet (was die Präferenzerosion für die ärmsten Länder beschleunigen würde). Deshalb lässt sich insgesamt nicht sagen, dass diese Option das allgemeine Ziel G-1 erreicht. Ebenso wird das Ziel G-2 (nachhaltige Entwicklung über die Anreize von APS+ fördern) durch die AAW-gleichwertige Behandlung aller Begünstigten völlig untergraben. Option D1 verbessert die Effizienz des Schutzmechanismus (S-5) und des Rücknahmemechanismus (S-6) und trägt damit zum Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU (allgemeines Ziel G-3) bei. D1 würde jedoch voraussichtlich zu einer Verringerung der Zolleinnahmen führen, in einer Zeit, in der die öffentlichen Finanzen unter extremem Druck stehen. Außerdem hätte die Option negative wirtschaftliche und soziale Auswirkungen in bestimmten Industriezweigen und Mitgliedstaaten. Zudem würde sie die Verhandlungsposition der EU im bilateralen und multilateralen Kontext deutlich schwächen (spezifisches Ziel S-3).

6.3 Bevorzugte Option

Die Option, welche mit der größten Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz die Ziele des APS-Schemas erreicht, ist C, insbesondere C1. Damit wird nicht in Abrede gestellt, dass C2 gewisse positive Aspekte hat (Prüfung der Liste der Übereinkommen), die ebenfalls in Betracht gezogen werden können.

7. Überwachung und Evaluierung

Die nachstehende Tabelle enthält Vorschläge für Indikatoren, die zur Bewertung des Fortschritts und der Wirksamkeit der bevorzugten Option in Bezug auf die allgemeinen politischen Ziele herangezogen werden können.

Allgemeine Ziele	Indikatoren	Informationsquellen
------------------	-------------	---------------------

Zur Beseitigung der Armut beitragen durch Erweiterung der Ausfuhren aus den bedürftigsten Ländern	- Erweiterung der Ausfuhren aus Entwicklungsländern in die EU - größerer Marktanteil der Einfuhren aus den bedürftigsten Ländern - größere Nutzung der Präferenzen - wirksame Graduierung der wettbewerbsfähigen Sektoren - zunehmende Diversifizierung	- Eurostat-Daten
Nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung fördern	- größere Anzahl von Ländern, die sich für die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung und verantwortungsvollen Staatsführung innerhalb der APS+-Regelung einsetzen - allgemeine Verbesserung der Umsetzung der APS+-Übereinkommen durch APS+-Begünstigte - Anzahl der Rücknahmen von Präferenzen	- Berichte einschlägiger internationaler Aufsichtsgremien - GD HANDEL
Besseren Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU gewährleisten	- Anzahl der Anträge auf Schutzmaßnahmen - Anzahl der Schutzmaßnahmen - aufgrund des Schemas entgangene Einnahmen - Anzahl präferenzieller Handelsabkommen, die mit Begünstigten abgeschlossen werden - Anzahl präferenzieller Handelsabkommen, die mit Nicht-Begünstigten abgeschlossen werden	- Anträge auf Schutzmaßnahmen - Eurostat-Daten - GD HANDEL

Die Wirksamkeit des APS-Schemas sollte vor jeder weiteren Überarbeitung einer formellen, unabhängigen Evaluierung unterzogen werden. Damit eine solche Evaluierung wirksam durchgeführt werden kann, werden wahrscheinlich Daten eines Zeitraums von mindestens drei Jahren nach der Umsetzung benötigt, so dass die Evaluierung frühestens Ende 2017 stattfinden könnte.