



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.7.2004
KOM (2004) 461 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Entwicklungsländer, internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung:
Die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der Gemeinschaft im Jahrzehnt
2006/2015**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Entwicklungsländer, internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung:
Die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der Gemeinschaft im Jahrzehnt
2006/2015**

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Entwicklung im weltwirtschaftlichen Rahmen	4
3.	Bilanz des APS.....	5
4.	Das APS für das Jahrzehnt 2006/2015.....	6
5.	Der Rechtsrahmen des APS	7
6.	Umsetzung des APS.....	7
7.	Fazit.....	13

Zusammenfassung

- Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) ist eines der Schlüsselemente für die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Armutsbekämpfung, da es ihnen ermöglicht, vom internationalen Handel zu profitieren. Zu diesem Zweck sollen in dieser Mitteilung die grundlegenden Prinzipien künftiger Regelungen für den Zeitraum 2006 bis 2015 aufgestellt werden.
- Das APS fügt sich in den größeren Rahmen der handelspolitischen Prioritäten der Gemeinschaft ein. Hierzu gehören die in der „Doha-Agenda“ festgelegten Prioritäten für Entwicklungsländer.
- Das APS soll stabil, berechenbar, objektiv und einfach sein. Es soll auf den Erfahrungen vorheriger Systeme aufbauen. Der Zugang zu dem Präferenzsystem soll für die Wirtschaftsakteure erleichtert werden. Die Zahl der Regelungen (fünf) muss verringert werden.
- Das APS soll auf die bedürftigsten Länder ausgerichtet sein und die regionale Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern in verschiedener Weise fördern. Das APS soll diese Länder dabei unterstützen, einen Grad der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, der ihnen wirtschaftliche Eigenständigkeit ermöglicht und sie zu vollwertigen Partnern im Rahmen des Welthandels macht.
- Die Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung muss durch ein System von Zusatzkonzessionen („APS+“) zugunsten aller jener Entwicklungsländer, die besondere Entwicklungsbedürfnisse aufweisen und die wichtigsten internationalen Übereinkommen in den Bereichen soziale Rechte, Umweltschutz, verantwortungsvolles Regieren und Drogenbekämpfung anerkennen, stärker in den Vordergrund gerückt werden. Die Gemeinschaft wird diese zusätzlichen Präferenzen zurückziehen, wenn die Bewertungen der zuständigen internationalen Organisationen auf schwere und systematische Verstöße der begünstigten Länder schließen lassen.

1. EINLEITUNG

Die internationale Gemeinschaft betrachtet den Handel einvernehmlich als entscheidenden Entwicklungsfaktor. Eine stärkere Einbindung der Entwicklungsländer in den internationalen Handel wird daher zum Zweck der Armutsbekämpfung angestrebt, selbst wenn dies allein nicht ausreicht, um Entwicklung sicherzustellen. In der am 14. November 2001 von der WTO-Ministerkonferenz in Doha angenommenen Erklärung wird die mögliche Rolle des Handels bei der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und bei der Armutsbekämpfung anerkannt.

Das Entwicklungsverständnis hat sich in den letzten Jahren fortentwickelt. Entwicklung wird nun nicht mehr nur nach wirtschaftlichen Kriterien bewertet, sondern misst sich ebenso an Kriterien wie dem Umweltschutz, der Verbesserung der sozialen Bedingungen, der Korruptionsbekämpfung oder dem verantwortungsvollen Regieren.

Die verschiedenen APS, die den Entwicklungsländern von den Industrieländern und an erster Stelle von der Gemeinschaft gewährt werden, müssen mit der Doha-Agenda vereinbar sein. Als eine der wichtigsten Prioritäten muss den Entwicklungsländern insbesondere durch eine Verknüpfung von Handel und nachhaltiger Entwicklung dabei geholfen werden, von der Globalisierung zu profitieren. Schließlich sollte auch die regionale Süd-Süd-Kooperation¹ einen Beitrag zur Entwicklung leisten. Das APS sollte somit mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

Mit der vorliegenden Mitteilung sollen die wichtigsten Ziele des APS für das kommende Jahrzehnt (2006/2015) sowie die entsprechenden Instrumente, mit denen diese Ziele mittels mehrere Jahre geltende Durchführungsverordnungen erreicht werden, bestimmt werden. Die erste Durchführungsverordnung tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

2. ENTWICKLUNG IM WELTWIRTSCHAFTLICHEN RAHMEN

Bemühungen zur Förderung der Entwicklung und der Armutsbekämpfung müssen intensiviert werden. In diesem Zusammenhang verstärkte die zunehmende Bedeutung des Außenhandels (stetig zunehmende wirtschaftliche Öffnung sowohl in Industrie- wie auch in Entwicklungsländern) die Wirksamkeit der außenhandelspolitischen Instrumente, zu denen auch das APS zählt.

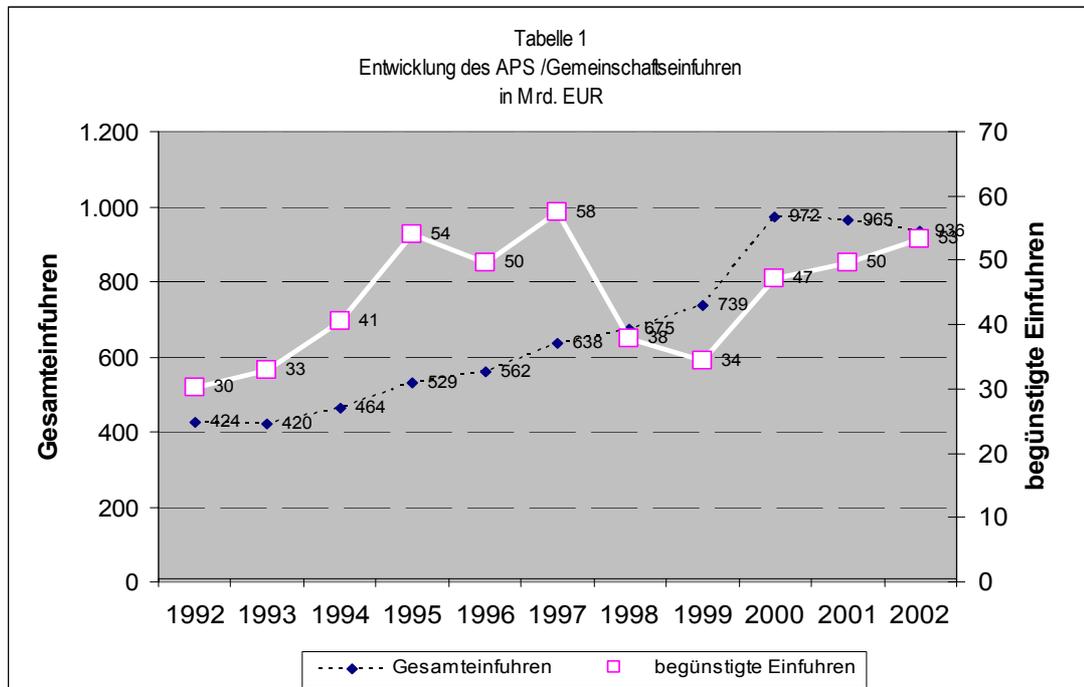
Ferner muss ein Gleichgewicht zwischen den Konzepten Entwicklung durch Handel einerseits und Entwicklung durch Industrialisierung andererseits gefunden werden und seinen Niederschlag in der Ausgestaltung der Ursprungsregeln finden. Die im Rahmen der WTO-Ministerkonferenz in Cancun im September 2003 geführte Debatte über Baumwolle hat vor Augen geführt, dass bestimmte afrikanische Länder nicht weiterhin nur Baumwollfasern von geringem Mehrwert, sondern weiter verarbeitete Stoffe oder Kleidung exportieren wollen. Bei diesem Ansatz spielt Industrialisierung eine zentrale Rolle für die Entwicklung, und die Ursprungsregeln sollten auf eine starke vertikale Integration abzielen. Einige asiatische Länder hingegen, die auf arbeitsintensive Industrien spezialisiert sind, möchten eher mit halbfertigen Produkten beliefert werden, um den Vorteil, den ihnen ein im Allgemeinen niedrigeres Lohnniveau auf den Weltmärkten verschafft, vollständig nutzen zu können. Das Konzept der Entwicklung durch Handel, d.h. über Handelserleichterungen, wäre in diesem Fall angemessener, und die Ursprungsregeln müssen notwendigerweise flexibler sein. Die Ursprungsregeln müssen sich demnach ausgewogen entwickeln, um diese unterschiedlichen Situationen zu berücksichtigen.

¹ Die regionale Zusammenarbeit kann im Rahmen des APS durch die Ursprungsregeln gefördert werden. Die Ursprungsregeln bilden die Grundlage jeglicher Vorzugsbehandlung, die den Erzeugnissen eines Landes gewährt wird. Im Rahmen der regionalen Kumulierung werden diese APS-Regeln gelockert, so dass die erforderliche lokale Integrationsschwelle durch Bestandteile aus den Nachbarländern erreicht werden kann.

3. BILANZ DES APS

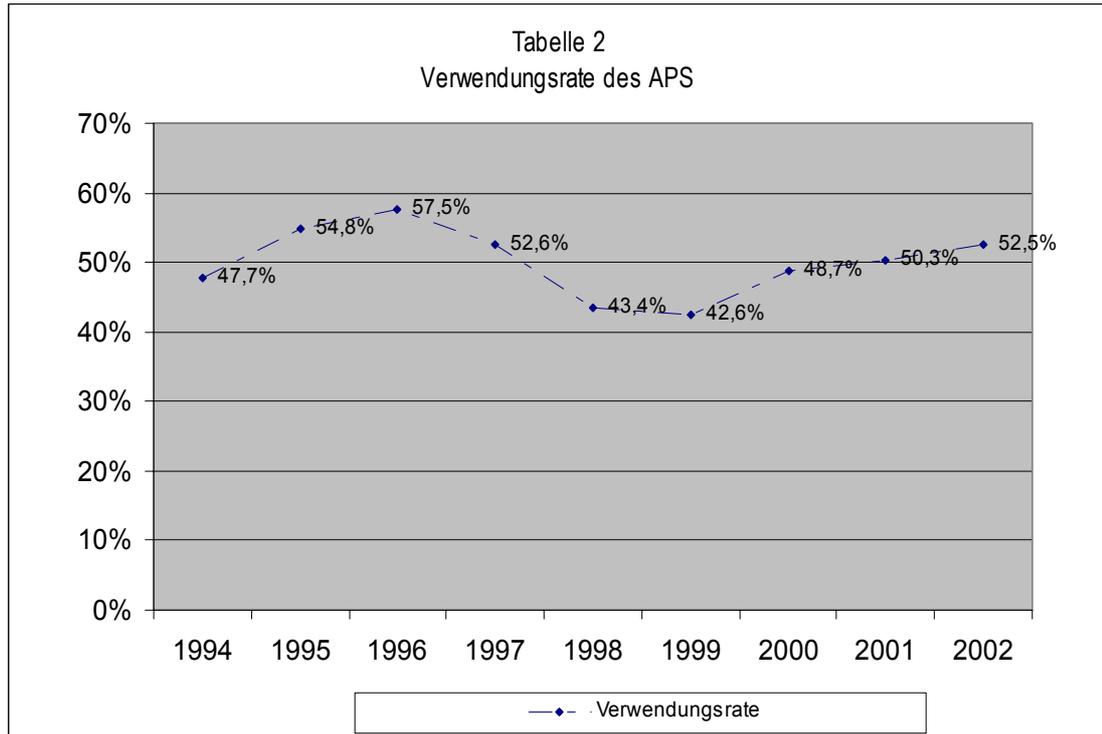
In den vergangenen 10 Jahren, für die die statistischen Daten des APS vollständig zur Verfügung stehen (bis 2002), lassen sich zwei Entwicklungen erkennen.

Erstens haben sich die Gesamteinfuhren der Gemeinschaft von 424 auf 936 Mrd. EUR (Abbildung 1) verdoppelt, während gleichzeitig der Wert der tatsächlichen APS-Einfuhren von 30 auf 53 Mrd. EUR gestiegen ist. Ferner war diese Entwicklung innerhalb des APS nicht gleichmäßig verteilt. Dies erklärt sich einerseits durch den Wegfall einiger Zölle für vollständige Produktparten in Folge der im Rahmen der WTO vereinbarten Zollabkommen (Bsp.: der 1996 beschlossenen Wegfall der Zölle für elektronische Produkte und Informationstechnologien erklärt teilweise den Rückgang der begünstigten Einfuhren in den Jahren 1997-98, der in Abbildung 1 deutlich wird). Der Anwendungsbereich des APS ist daher sehr stark zeitabhängig, was eine quantitative Bewertung des Systems erschwert.



Zweitens hat sich die Verwendungsrate² der Präferenzen des APS ebenfalls ungleichmäßig entwickelt (Abbildung 2), wobei die Entwicklung der vergangenen vier Jahre positiv zu bewerten ist und 2002 eine Nutzung von 52,5 % erreicht werden konnte.

² Verwendungsrate: Verhältnis zwischen den Einfuhren aus dem durch das APS begünstigten Land und den tatsächlich durch die Zollpräferenzen begünstigten Einfuhren.



4. DAS APS FÜR DAS JAHRZEHNT 2006/2015

Trotz des bisherigen fortschreitenden Zollabbaus spielen Zölle doch weiterhin für bestimmte Erzeugnisse eine Rolle. In vielen Branchen mit besonders intensivem Wettbewerb stellen Zolldifferenzen einen Anreiz dar, Waren eher aus einem bestimmten Land als aus einem anderen zu beziehen.

Zwar ist im Rahmen der *Doha-Agenda* ein Zollabbau vorgesehen, doch spielt das APS - insbesondere die Präferenzregelung der Gemeinschaft – auf jeden Fall weiterhin eine Rolle als Förderinstrument zugunsten der Entwicklungsländer³. Das APS der Gemeinschaft ist in der Tat das bei weitem großzügigste und weitreichendste Präferenzsystem der Industrieländer. Die beherrschende Stellung des gemeinschaftlichen APS wird in den kommenden Jahren in Folge der Erweiterung vom 1. Mai 2004 naturgemäß noch verstärkt⁴.

³ Das APS der Gemeinschaft umfasst 178 unabhängige Länder oder Gebiete. Etwas über 10 000 Waren werden in der kombinierten Nomenklatur aufgeführt, 7 000 verarbeitete Produkte werden durch das APS begünstigt, wobei es sich zum Großteil um industrielle Erzeugnisse und auch um zahlreiche Landwirtschafts- und Fischereierzeugnisse handelt. Die Hälfte der Waren erhält Zugang zum Gemeinsamen Markt zu Zollsätzen in Höhe von Null, während der anderen Hälfte der Waren, zu denen die empfindlichsten Erzeugnisse zählen, eine Zollsenkung von höchstens 3,5 Prozentpunkten zugute kommt (MFA-Zoll minus 20 % FÜR Textil- und Bekleidungswaren). In einer getrennten Regelung gewährt das APS Zölle zum Nullsatz für alle Waren (außer Waffen) aus den 49 LDC (plus Timor-Leste).

⁴ 2002 betrug das Handelsvolumen der durch das APS der Gemeinschaft begünstigten Entwicklungsländer 53 Mrd. EUR (5,6 % der Gemeinschaftseinfuhren) gegenüber 16,4 Mrd. EUR (1,4 % der Einfuhren) für das APS der USA, welches das zweitwichtigste APS ist.

5. DER RECHTSRAHMEN DES APS

Das APS stellt eine Ausnahme von der durch das GATT vorgegebenen Meistbegünstigungsklausel dar. Es muss zudem mit der Ermächtigungsklausel und ihrer Interpretation durch das Berufungsgremium der WTO zu der kürzlich von Indien eingereichten Beschwerde über das gemeinschaftliche APS (und insbesondere seine „Drogenregelung“) in Einklang stehen.

Der Ermächtigungsklausel zufolge muss ein APS „allgemein, auf nicht gegenseitiger Grundlage und in nicht diskriminierender Weise“ angewandt werden. Ziel eines APS muss es sein, den Handel der Entwicklungsländer zu fördern und zu erleichtern und den Bedürfnissen der Entwicklungsländer in entwicklungspolitischer, finanzieller und handelspolitischer Hinsicht zu entsprechen.

Das Berufungsgremium vertrat die Auffassung, dass die WTO-Mitglieder grundsätzlich befugt sind, unterschiedliche Zollsätze auf Waren mit Ursprung in verschiedenen durch das APS begünstigten Ländern zu erheben, sofern eine Gleichbehandlung aller APS-Begünstigten, die die gleichen Bedingungen erfüllen, sichergestellt ist. Ein WTO-Mitglied, das im Rahmen seiner APS-Regelung zusätzliche Zollpräferenzen gewähren möchte, ist demnach gehalten, nach objektiven Kriterien die spezifischen „Entwicklungsbedürfnisse“ jener Entwicklungsländer zu ermitteln, die durch Zollpräferenzen gefördert werden können..

6. UMSETZUNG DES APS

Die verschiedenen APS-Regelungen des Jahrzehnts 2006/2015 sollten daher einer Reihe von Anforderungen gerecht werden:

6.1. Weiterhin großzügiges Zoll-Angebot

Drei Faktoren führen automatisch zu einem niedrigeren APS-Angebot⁵. Erstens, wenn die MFN-Zölle⁶ gesenkt und hierdurch die durchschnittliche Präferenzspanne⁷ verringert werden. Zweitens, wenn im Rahmen der WTO internationale Übereinkommen zu Zollsenkungen für eine Reihe von APS-begünstigungsfähigen Waren getroffen werden (siehe Abschnitt 3). Das Internationale Kaffeeübereinkommen von 2001 und das im Rahmen der WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 abgeschlossene Informationstechnologie-Übereinkommen (ITA) haben beide zu einem vollständigen Abbau der Zölle für zahlreiche Erzeugnisse geführt, somit den Anwendungsbereich des APS eingeschränkt und für diese Erzeugnisse gleichzeitig den Gemeinschaftsmarkt total eröffnet. Drittens, ist die wachsende Zahl bilateraler oder regionaler Freihandelsabkommen zu berücksichtigen.

⁵ APS-Angebot: die für die durch das APS begünstigten Länder zur Verfügung stehenden Zollpräferenzen. 2002 wurde das *effektive* APS-Angebot auf 2,2 Mrd. EUR beziffert, gerechnet als nicht erhobene Zölle.

⁶ MFN-Zölle: Zölle der Gemeinschaft gegenüber Drittländern, die nicht unter Präferenzsysteme wie das APS fallen.

⁷ Präferenzspanne: Differenz zwischen dem MFN-Zoll und dem Präferenz Zoll des APS.

Die Aufrechterhaltung oder gar Verbesserung des Gemeinschafts-Angebots kann auf verschiedene Art erfolgen. An erster Stelle ist die am 1. Mai 2004 erfolgte Erweiterung der Gemeinschaft um zehn neue Mitgliedstaaten zu nennen. Es sollte jedoch auch untersucht werden, auf welche Erzeugnisse das APS ausgedehnt werden kann. Nahezu ein Zehntel der unter den gemeinsamen Zolltarif fallenden Erzeugnisse sind vom APS ausgeschlossen. Ferner könnten einige Produkte, die gegenwärtig als empfindlich eingestuft sind, in Anbetracht der Entwicklung des Empfindlichkeitskonzepts in die Kategorie der nicht-empfindlichen Waren eingestuft werden (siehe Abschnitt 2 oben).

Präferenzspannen (gegenwärtig 3,5 Prozentpunkte für empfindliche Waren und 100 % für nicht-empfindliche Waren) werden zumindest auf gleichem Niveau beibehalten.

Die Kommission wird auch in Zukunft die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Regionen in äußerster Randlage berücksichtigen.

6.2. Ausrichtung des APS auf die bedürftigsten Länder

Der ausgedehnte geografische Anwendungsbereich des APS der Gemeinschaft verursacht eine hohe budgetäre Belastung. Daher muss das APS in Zukunft auf die bedürftigsten Länder ausgerichtet werden - wie die LDC und die anderen besonders benachteiligte Entwicklungsländer (kleine Volkswirtschaften, Binnenländer, kleine Inselstaaten und Niedrigeinkommensländer) -, damit diese Länder stärker am Welthandel teilnehmen können. Das APS sollte prioritär auf diese Staaten ausgerichtet sein. Die *Graduierung*⁸ der wettbewerbsfähigsten Länder/Erzeugnisse ist hierfür sicherlich geeignet. Unter die Graduierung sollten insbesondere die wettbewerbsfähigsten Warengruppen bestimmter begünstigter Länder fallen. In Anbetracht dieser großen Wettbewerbsfähigkeit sind die Präferenzen für die betreffenden Waren dieser Länder nicht länger erforderlich oder gerechtfertigt. Hinsichtlich der Anwendung des Graduierungsmechanismus auf die am stärksten benachteiligten Länder muss jedoch umsichtig vorgegangen werden.

Auf welche Länder sollten die Präferenzen nun in Zukunft ausgerichtet werden? Fraglos zählen die LDC zu den Ländern, denen weitestgehende Präferenzen eingeräumt werden sollen. Dies erfordert auch die Einführung spezifischer Regelungen als vorsichtige Reaktion auf die Streichung eines der Länder von der Liste der LDC durch die Vereinten Nationen. Tatsächlich bedeutet dies automatisch, dass das betreffende Land die spezielle APS-Begünstigung einbüßt, die ihm als LDC zustand. Das APS sollte einen Mechanismus zur schrittweisen Ausgliederung des Landes aus der Liste der durch das spezielle APS-Abkommen „EBA“ („*Everything But Arms*“)⁹ begünstigten Länder vorsehen.

Eine zweite Gruppe bilden die Binnenländer und die Niedrigeinkommensländer, Länder, denen keine Skaleneffekte zugute kommen, die logistischen Schwierigkeiten haben oder völlig undiversifizierte Volkswirtschaften aufweisen. Dieser Ansatz ist

⁸ Graduierung: Graduierung: Zurückziehen des APS für bestimmte Waren (für ein oder mehrere Ursprungsländer).

⁹ Diese Regelung des APS stellt eine stärkere Begünstigung dar. Den etwa 10 000 begünstigten Waren (außer Waffen) kommt ein Zolltarif von Null zugute, unabhängig von ihrer Empfindlichkeit.

insbesondere auf die Textil- und Bekleidungsbranche anwendbar. Eine Mitteilung der Kommission vom Oktober 2003¹⁰ hatte im Zusammenhang mit dem Ende des Textilquotensystems im Dezember 2004 (MFA) bereits hervorgehoben, dass die Präferenzen zugunsten der besonders bedürftigen Länder ausgerichtet werden sollen.

6.3. Vorschlag eines einfacheren und leichter zugänglichen APS

Die Bemühungen um eine Vereinfachung des APS müssen verstärkt werden. Im derzeitigen APS wurden bereits große Vereinfachungen vorgesehen. Eine Vereinfachung sollte auch über die Verringerung der Regelungen (gegenwärtig fünf¹¹) erzielt werden; dies erfordert insbesondere die Einführung eines einzigen besonderen Anreizsystems anstelle der Sonderregelung zum Schutz der Arbeitnehmerrechte, der Sonderregelung für den Umweltschutz und der Sonderregelung zur Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels. Das APS wird somit aus drei statt fünf Regelungen bestehen (die allgemeine Regelung, die Sonderregelung zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder und die als Anreizsystem konzipierte Regelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolles Regieren). Mit der Vereinfachung sollen ferner jene Länder aus der Liste der Begünstigten gestrichen werden, die über ein Freihandelsabkommen präferenzbegünstigten Zugang zum Gemeinsamen Markt haben. Die Gemeinschaft muss jedoch sicherstellen, dass dies für die betroffenen Länder keinerlei Verluste zur Folge hat, d.h. dass die präferenzbegünstigten Waren zuvor über das betreffende Freihandelsabkommen abgesichert sein müssen. In Folge der durch das Grünbuch der Kommission über *„Die zukünftige Bedeutung der Ursprungsregeln für die Präferenzhandelsregelungen“*¹² angeregten Debatte müssen formale Schritte im Bereich der Ursprungsregeln eingeleitet werden. Die APS-Regelungen sollten ferner frühestmöglich in Kraft treten, um den Wirtschaftsakteuren eine bessere Planung zu ermöglichen.

6.4. Transparentere Graduierung mit stärkerer Ausrichtung auf die wichtigsten Begünstigten

Die Graduierung sollte auf jene Warengruppen der begünstigten Länder angewandt werden, die aufgrund ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Gemeinschaftsmarkt nicht länger der Exportförderung durch das APS bedürfen. Die Graduierung stellt nicht etwa eine Sanktion dar, sondern zeigt an, dass das APS zumindest für dieses Land und diese Waren seine Rolle erfüllt hat. Die Graduierung hängt somit eng mit der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Länder zusammen.

Die Graduierung stellt für die Länder, auf die sie angewandt wird, eine Ermutigung dar, ihre Diversifizierungsbemühungen zu verstärken. Für die übrigen begünstigten

¹⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über „Die Zukunft des Textil- und Bekleidungssektors in der erweiterten Europäischen Union“. KOM 2003(649) endg. vom 29. Oktober 2003.

¹¹ Das *allgemeine APS* (die 7 000 empfindlichen und nicht empfindlichen Erzeugnisse), die *EBA-Regelung* für die LDC, die „soziale“ und die „ökologische“ Sonderregelung, die den empfindlichen Erzeugnissen der begünstigten Länder weitere Präferenzen gewähren (gegenwärtiges APS: Moldau und Sri Lanka), und die Sonderregelung zur Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels („*Drogen*“-Regelung), die der EBA-Regelung vergleichbar ist (12 begünstigte Länder).

¹² KOM 2003(787) vom 18. Dezember 2003.

Länder impliziert sie, dass ihnen ein größerer Teil der Vorteile des APS zugute kommt. Ferner kommt der Graduierung eine zentrale Rolle bei der Regulierung der Handelströme für Textilien und Bekleidung zu, nachdem die Quoten des MFA im Dezember 2004 ausgelaufen sind.

Die Graduierung wird entscheidend vereinfacht. Statt der gegenwärtigen Kriterien (Anteil an den Präferenzimporten, Entwicklungsindex, Spezialisierungsindex für Exporte) wird ein einziges und einfaches Kriterium angewandt: der Anteil am Gemeinsamen Markt, der sich als Anteil in den Präferenzimporten ausdrückt. Die Unterteilung nach „Sektoren“¹³, die nur für die Graduierung im Rahmen des APS aufgestellt wurde, wird abgeschafft. Die Warengruppen werden ausschließlich nach den „Abschnitten“ der Kombinierten Nomenklatur¹⁴ eingeteilt. Dieses vereinfachte System ist so ausgestaltet, dass nur einige der größten Länder unter die Graduierung fallen¹⁵. Die Graduierung gilt nur für die Länder, die durchschnittlich bei allen Waren eines Abschnitts wettbewerbsfähig sind. Kleine Länder, die nur für einige Waren wettbewerbsfähig sind, können daher auf keinen Fall für diese wenigen Waren graduiert werden.

6.5. Definition eines neuen Anreizsystems für eine nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolles Regieren

Wie bereits dargelegt, sind eine Reihe von Ländern im Zuge der Globalisierung mit spezifischen Problemen wie der Drogenbekämpfung (der die Gemeinschaft weiterhin durch eine Politik der geteilten Verantwortlichkeit verpflichtet ist) oder der unzureichenden Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften konfrontiert. Im Einklang mit dem Ziel, das APS auf die bedürftigsten Länder auszurichten, muss die neue APS-Regelung gewährleisten, dass das spezielle Anreizsystem den besonderen Entwicklungsbedürfnissen gerecht wird und mit der Ermächtigungsklausel kompatibel ist. Diese zusätzlichen Präferenzen müssen allen Entwicklungsländern, die die gleichen Entwicklungsbedürfnisse aufweisen, gleichermaßen zugänglich sein.

Die beiden besonderen Anreizsysteme für den Schutz der Grundrechte der Arbeitnehmer und für die Umwelt („Sozial-“, und „Umweltklausel“) sind in ihrer gegenwärtigen Form bisher wenig zum Einsatz gekommen. Einige Länder haben lieber auf eine strenge Bewertung ihrer sozialen Rechtsvorschriften und insbesondere deren Anwendung verzichtet. Des Weiteren haben die langen und vergleichsweise komplizierten Bewertungsverfahren wahrscheinlich zur geringen Attraktivität der Regelung beigetragen. Schließlich gilt das umweltpolitische Anreizsystem nur für Tropenhölzer und begrenzt den Umweltschutz somit auf einen einzigen Aspekt. Das Berufungsgremium kritisierte zudem, dass die objektiven Kriterien für eine Förderung nach der Sonderregelung zur Bekämpfung von Drogenproduktion und Drogenschmuggel fehlen.

¹³ Die 7 000 APS-Erzeugnisse sind in 34 Sektoren zusammengefasst.

¹⁴ Bei der Kombinierten Nomenklatur handelt es sich um die Unterteilung der Gemeinschaft der internationalen Zollnomenklatur des harmonisierten Systems, das von der Weltzollorganisation aufgestellt wurde und in 95 % des Welthandels verwendet wird. Die beiden Nomenklaturen unterteilen sich in 21 Abschnitte (beispielsweise umfasst Abschnitt 11 Textilien und Bekleidung).

¹⁵ Weniger als 10 der 178 Länder und Gebiete, die durch das APS begünstigt werden.

Es erscheint daher zweckmäßig, die nachhaltige Entwicklung und das verantwortungsvolle Regieren in ein weitergefasstes Konzept einzubeziehen. In zahlreichen internationalen Übereinkommen und Erklärungen wurde anerkannt, dass eine Verbindung zwischen Entwicklung auf der einen Seite und Sozial- und Arbeitnehmerrechten, Umweltschutz und verantwortungsvollem Regieren auf der anderen Seite besteht. Ihr Unvermögen, die entsprechenden in verschiedenen internationalen Übereinkommen festgelegten grundlegenden Normen einzuhalten, stellt die Entwicklungsländer vor besondere Probleme. Daher scheint es geboten, auf diese spezifischen Entwicklungsbedürfnisse einzugehen und jenen Entwicklungsländern, die die wichtigsten internationalen Übereinkommen anwenden, zusätzliche APS-Präferenzen zu gewähren.

Mit dem neuen Anreizsystem für nachhaltige Entwicklung sollen die apriorischen Bewertungen der bestehenden Anreizsysteme durch ein System ersetzt werden, das die Ratifizierung und Umsetzung internationaler Konventionen fördert. In diesem Rahmen werden diejenigen Länder begünstigt, die sich zur Einhaltung der internationalen Normen im Bereich nachhaltige Entwicklung verpflichtet haben, einschließlich der wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen (im Bereich politische, wirtschaftliche und soziale Rechte, Bekämpfung der Folter und der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht und Rasse, Förderung der Frauen- und Kinderrechte), Arbeiterrechtsübereinkommen sowie einiger Umweltschutzübereinkommen (z.B. im Bereich Bekämpfung des Handels mit gefährdeten Arten, Schutz der Ozonschicht). Außerdem zählen hierzu die verschiedenen Übereinkommen im Bereich Drogenproduktion und Drogenhandel, deren Bekämpfung natürlich weiterhin hohe entwicklungspolitische Priorität zukommt.

Die betreffenden Übereinkommen beinhalten *regelmäßige und fortgesetzte Bewertungsverfahren für ihre Umsetzung*, die von den entsprechenden internationalen Organisationen durchgeführt wird. Die Kommission wird die Bewertungen der zuständigen internationalen Organisationen berücksichtigen, bevor sie ausgehend von den Anträgen der begünstigten Länder die Liste der durch dieses Anreizsystem begünstigten Länder zusammenstellt. Dies erfolgt nach einem formalen Antrag der begünstigten Länder, der die wichtigsten Elemente für die Bewertung ihres Antrags enthält. Diese Anträge können ab dem Zeitpunkt der Annahme des neuen APS durch den Rat eingereicht werden, um diesen Ländern, die sich im Einklang mit den Entwicklungsbedürfnissen unter den objektiven Kriterien qualifizieren, die Vorteile sobald wie möglich zukommen zu lassen. Eine Klausel zur glaubwürdigen und schnellen Aussetzung der Begünstigung wird eingeführt, die durch die wichtigsten Akteure (Kommission, Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament) eingeleitet werden kann und zu einer Untersuchung durch die Kommission führt. Dies kann wiederum die Aussetzung des neuen Anreizsystems für die Länder nach sich ziehen, die ihre im Rahmen der Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen nicht erfüllen.

6.6. Verbesserung der Ursprungsregeln

Ursprungsregeln enthalten die wesentlichen Kriterien für den Zugang zu Präferenzen; sie wurden jedoch zu einer Zeit entwickelt, als die globale Wirtschaft nicht der heutigen entsprach und Produkte anders hergestellt wurden. Im Rahmen der Betrachtungen im Zusammenhang mit dieser Frage (Grünbuch, siehe Punkt 6.3) wird die Notwendigkeit für eine Änderung der Ursprungsregeln anerkannt: in der Form

(Vereinfachung), in der Substanz (Änderung der Kriterien für den Ursprungserwerb und der Kumulierungsregeln) und in den Verfahren (Formalitäten und Kontrollen).

In diesem Zusammenhang hat sich eine größere Flexibilität als notwendig erwiesen. Dies sollte jedoch in der Art erfolgen, dass nicht nur der Handel, sondern auch die Entwicklung gefördert wird. Eines der Ziele wird darin bestehen, den Ursprungserwerb zu erleichtern, damit die Präferenzen optimaler ausgenutzt werden. Das System könnte auch durch die regionale Ursprungskumulierung verbessert werden, die eine regionale Zusammenarbeit der begünstigten Länder fördern würde. Die Kommission hat die Bedeutung regionaler Zusammenarbeit als eine Vorbedingung für eine bessere Einbindung der Süd-Länder in den Welthandel betont¹⁶. Diese Zusammenarbeit wurde vor zwei Jahrzehnten in das APS eingeführt, als de facto über die regionale Ursprungskumulierung (ASEAN, Andenraum und Mittelamerika, SAARC) ein stärker regional ausgerichteter Entwicklungsansatz vertreten wurde. Auf der Grundlage der von den verschiedenen Regionalzusammenschlüssen eingereichten Anträge wird die Möglichkeit einer inter-regionalen Ursprungskumulierung geprüft werden. Unter diesen Umständen könnte die Erleichterung der Ursprungskumulierung im Rahmen einer angemessenen Änderung der derzeit geltenden Bedingungen erfolgen.

6.7. Aufwertung der Instrumente für eine vorübergehende Rücknahme der APS-Vorteile, für Schutzmaßnahmen und Betrugsbekämpfung

Da sich die Graduierung des neuen APS auf die wettbewerbsfähigsten Länder konzentriert, werden die Präferenzen den meisten Ländern bis auf die Einhaltung der entsprechenden ASP Regeln ohne jegliche Einschränkung zugute kommen. Die Regelungen über die vorübergehende Rücknahme des APS sowie die Schutzklausel müssen neu definiert werden, um diese neuen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Zwar wird weiterhin nur in Ausnahmefällen auf diese Maßnahmen zurückgegriffen, doch sollte ihre Glaubwürdigkeit durch eine Vereinfachung und eine größere Flexibilität bei der Anwendung verbessert werden, insbesondere im Fall unlauterer Geschäftspraktiken.

Allgemeiner sind die Regelungen des APS zur Betrugsbekämpfung und zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft von hoher Glaubwürdigkeit. Die Kommission möchte dieses Niveau beibehalten, ist aber der Ansicht, dass ihre Wirksamkeit davon abhängen wird, ob die Kommission (und die Mitgliedstaaten, die für die Verwaltung des GSP zuständig sind) über einen starken politischen Willen verfügen, diese Regeln in gerechtfertigten Fällen kompromisslos anzuwenden.

Auch die begünstigten Länder müssen – in ihrem ureigensten Interesse und im Interesse aller - bei der Verwaltung des APS Verantwortung übernehmen. Sie müssen geeignete effiziente Verwaltungsstrukturen schaffen, die die korrekte Ausstellung und Aushändigung der Ursprungsnachweise gewährleisten.

¹⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Handel und Entwicklung – Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Nutzung der Vorteile des Handels“. KOM(2002) 513 endg. vom 18. September 2002.

7. FAZIT

Die Kommission wird mehrjährige Regelungen vorschlagen, um die in dieser Mitteilung beschriebenen Ziele zu erreichen. Sie verpflichtet sich, diese Vorschläge rechtzeitig vorzulegen, so dass der Rat sie rechtzeitig beschließen kann, um den begünstigten Ländern und Wirtschaftsakteuren ausreichend Zeit zur Organisation der Handelströme bleibt. Neben der größeren Stabilität (die ein Ende der jährlichen Graduierung nach sich zieht) wird diese Regelung entscheidend zu einer Stabilisierung des APS und damit zu seiner größeren Attraktivität führen.

Das revidierte APS soll für einen 10-Jahres Zeitraum gelten - bis 2015. Wie im Rahmen des gegenwärtigen APS wird eine regelmäßige Evaluierung stattfinden, bevorzugtermaßen alle drei Jahre, wie derzeit praktiziert, und nach Maßgabe des Bedarfs, der sich beispielsweise aus den multilateralen Verhandlungen wie den derzeitigen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Agenda ergeben könnte, werden entsprechende Verbesserungen vorgenommen.

Dementsprechend wird dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Herbst 2004 eine neue APS Regelung für drei Jahre vorgelegt, die am 1. Januar 2006 in Kraft treten soll.