

Handelspolitische Absicherung der Stahlindustrie – Konkrete Vorschläge

Positionierung der Wirtschaftsvereinigung Stahl

Die Stahlindustrie in Deutschland befindet sich in einer in Teilen existenzbedrohenden Krise. Vor allem die Situation im Außenhandelsbereich, die sich in den vergangenen Monaten durch rasant ansteigende Stahlexporte aus Asien und insbesondere aus China weiter zugespitzt hat, belastet die Unternehmen. In Verbindung mit einer derzeit äußerst anspruchsvollen Marktlage und nicht wettbewerbsfähigen Strompreisen wird die Stahlindustrie in Deutschland in Teilen in ihrem Fortbestand bedroht: Es braucht daher ein Maßnahmenpaket auch im Bereich des Außenhandels, das die Folgen globaler Überkapazitäten, unfairer Handelspraktiken und Carbon Leakage wirksam adressiert und damit die Fortsetzung des eingeschlagenen Wegs in der Breite ermöglicht.

Die Stahlindustrie legt hiermit konkrete Vorschläge vor, die Teil des Clean Industrial Deals werden müssen, der gegenwärtig auf der EU-Ebene erarbeitet wird. Vorschläge zur Adressierung speziell der Überkapazitätsproblematik sowie von European Content Regeln wurden – zur WTO-rechtlichen Absicherung – in Zusammenarbeit mit der französischen Anwaltskanzlei GIDE entwickelt.

Die Stahlindustrie schlägt insbesondere vor:

1. Unmittelbare Verbesserungen bei der **Anwendung der EU-Handelsschutzinstrumenten**, um ganz aktuell wirksam gegen die derzeitige Importkrise auf dem EU-Stahlmarkt vorzugehen.
2. Schaffung eines permanenten und effektiven **Zollkontingent-Systems** zur Bekämpfung von Überkapazitäten im Stahlbereich.
3. Weiterentwicklung des **EU-Grenzausgleichsmechanismus** (CBAM) zu einem effektiven Tool gegen Carbon Leakage durch Adressierung von Exporten, Einbindung der nachgelagerten Wertschöpfungskette und Schutz gegen Umgehungstatbestände.
4. Schaffung von **European Content Rules** und insbesondere Anreize für den Kauf von Stahl ‚Made in Europe‘.

Vorschläge im Einzelnen

1. Adressierung des Problems globaler Überkapazitäten

Gezielte Verbesserungen der Handelsschutzpraxis in der EU

- Es braucht dringend Verbesserungen bei der **Anwendung der bestehenden EU-Handelsschutzinstrumente** (Antidumping, Antisubvention). Im Rahmen der vom WTO-Recht eingeräumten Ermessensspielräume kann insbesondere gerade auch mit Blick auf die aktuelle handelspolitische Situation folgendes umgesetzt werden:
 - **Schaffung einer ‚Melt and Poured‘-Regel für den Warenursprung:** Zur Verhinderung einer Umgehung von Maßnahmen sollte der Warenursprung bei Handelsschutzmaßnahmen als der Ort festgelegt werden, wo der Stahl erschmolzen und gegossen („melt and poured“) wurde.

Wirtschaftsvereinigung Stahl

Französische Straße 8
10117 Berlin
+49 30 23 25 546-0
info@wvstahl.de

www.stahl-online.de

Präsident: Gunnar Groebler
Hauptgeschäftsführerin: Kerstin Maria Rippel, LL.M.
Geschäftsführer: Dr. Martin Theuringer

Lobbyregisternummer R002425

Mitglied im



- **Breitere Anwendung von Antisubventionsmaßnahmen:** Der Anwendungsbereich von AS-Maßnahmen sollte auf ganze Produktgruppen ausgeweitet werden, um das AS-Instrument effizienter und wirkungsvoller zu gestalten.

Schaffung eines neuen Instruments

- Einführung eines **permanenten zollbasierten Quotensystems:** Wie auch bei der Begründung des EU-Grenzausgleichmechanismus (CBAM) basiert diese Maßnahme auf Überlegungen zur Steigerung der **Resilienz** der EU¹ und zum **Schutz der Umwelt**². Das Instrument hat zum Ziel, globale **Überkapazitäten** zu reduzieren und so die Umwelt bzw. die Widerstandsfähigkeit der EU zu schützen.
- Im Unterschied zu den aktuell bestehenden Safeguards sollte das Instrument nachfolgende Merkmale aufweisen:
 - Die **Quotenmengen** sollten auf der Grundlage historischer Mengen (angepasst an die aktuelle Nachfragesituation) berechnet werden. Bei der Zuteilung müssen Kriterien wie bspw. die Höhe der **länderspezifischen Überkapazitäten** berücksichtigt werden.
 - Die **Zollhöhe** (bei Überschreitung der Kontingentmengen) sollte für solche Produktgruppen höher ausfallen, die stärker unter globalen Überkapazitäten leiden.
 - Das System sollte einen **Notfallmechanismus** beinhalten, der eine Reduzierung der Quoten und/oder Erhöhung der Zölle vorsieht, um auf negative unvorhergesehene Marktentwicklungen reagieren zu können.
 - Das Instrument sollte für die Stahlindustrie gelten, kann jedoch auch als **Blaupause** für andere, unter ähnlichen Problemen leidenden Sektoren dienen.
 - Ein **transparentes Überprüfungsverfahren** sichert, dass Ländern, die Überkapazitäten wirksam abgebaut haben, der Marktzugang erleichtert wird und so Anreize in Drittländern entstehen, sich marktgerecht zu verhalten.

2. Dringende Überarbeitung des EU-CBAM in drei Kernbereichen: Exporte, Einbezug von weiteren Produkten, Umgehung / Resource Shuffling

Wettbewerbsfähigkeit Exporte:

- Um sicherzustellen, dass auch mit Abschmelzen der freien Zuteilung im EU-Emissionshandel auch der Export in Länder außerhalb Europas wettbewerbsfähig bleibt, sollte der **CBAM-Faktor** keine Anwendung finden und weiterhin eine **freie Zuteilung** erfolgen. Dazu müsste die Emissionshandels-Richtlinie 2003/87 im Artikel 10a entsprechend angepasst werden.
- Eine **rechtliche Analyse**³ zeigt, dass richtig gestaltete Ausfuhranpassungen keine Subvention im Sinne von Artikel 1.1 des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen ("SCM-Übereinkommen") darstellen würden, da der exportierenden Industrie kein finanzieller Beitrag durch die EU gewährt wird. Es

¹ Artikel XX Buchstabe a GATT.

² Artikel XX Buchstaben b und g GATT.

³ Vgl. Studie von NCTM / King & Spalding: "WTO CONSISTENCY OF "EXPORT ADJUSTMENTS" IN THE CONTEXT OF THE EU EMISSIONS TRADING SYSTEM (INCORPORATING A CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM)" vom 28. Juni 2021.

entspricht prinzipiell nur einer Aufrechterhaltung des Status quo, der de facto heute auch eine freie Zuteilung für Exporte vorsieht. Folglich wäre eine Anpassung der Exporte keine verbotene Subvention nach Artikel 3 oder anfechtbare Subvention nach Artikel 5 des SCM-Übereinkommens.

Erweiterung des Product-Scopes:

- Um die Wettbewerbsfähigkeit vieler nachgelagerter Sektoren, die europäischen Stahl verwenden, gegenüber den Einfuhren von Endprodukten aus Drittländern sicherzustellen, sollte der **CBAM-Geltungsbereich** auf nachgelagerte Produkte erweitert werden, die besonders stahlintensiv sind. Dabei sollten beispielsweise die Stahlintensität und das Handelsvolumen als vorläufige Richtgrößen dienen. Von der europäischen Stahlindustrie wurde eine Liste erstellt, die solche Produkte konkret aufzählt.
- Bei **komplexeren Gütern** ist ein vereinfachter Mechanismus zur Berechnung der eingebetteten Emissionen unerlässlich, um die Handhabbarkeit zu gewährleisten und gleichzeitig jede Form der Umgehung zu vermeiden.
- Eine Überprüfung der Erweiterung des CBAM-Produktrahmens ist mit Artikel 30 (3) der **CBAM-Verordnung** fest vorgesehen. Zudem ist eine Erweiterung mit Art. XX GATT begründbar. So droht, dass die stahlintensive Produktion in EU-Drittlandstaaten ausgelagert und dort mit einem deutlich höheren CO₂-Fußabdruck produziert wird und diese Produkte dann ohne CO₂-Kosten auf dem EU-Markt gelangen.

Vermeidung von Umgehung / Resource Shuffling:

- Um die Gefahr von Umgehung der CO₂-Maßnahmen zu adressieren, sollte klar geregelt werden, dass **Resource Shuffling** eine Umgehungspraxis im Sinne von Artikel 27 der CBAM-Verordnung 2023/956 darstellt, da sie eine Änderung des Warenverkehrs mit dem Ziel der vollständigen oder teilweisen Umgehung der CBAM-Verpflichtungen beinhaltet.
- Die bewusste **Veränderung von Handelsströmen** („change in patterns of trade“) zur Vermeidung des CBAM sollte entsprechend der EU-Umgehungsregeln z.B. im Antidumpingrecht gemonitort und sanktioniert werden. Die Kommission sollte hier regelmäßig Untersuchungen von Amtswegen einleiten und ggf. neue Umgehungstatbestände definieren.
- Es sollten **Berichtspflichten** für Unternehmensgruppen eingeführt werden, um ‚selektive‘ Exporte zu vermeiden. Dazu gehören auch Informationen über den Gehalt an Recyclingmaterial auf Anlagenebene, um sicherzustellen, dass der angegebene Schrottegehalt dem Durchschnitt aller hergestellten Produkte entspricht und nicht auf die in die EU exportierten Waren „umgelegt“ wird.
- Des Weiteren sollten Unternehmen, die bei der Einfuhr auf die individuelle Emissionsermittlung setzen, aber eine hohe positive Abweichung zum Landesdurchschnitt aufweisen, ein **Korrekturfaktor** auferlegt werden.
- Ziel des CBAM ist es nach Art. 1 der **CBAM-Verordnung** 2023/956, „die globalen CO₂-Emissionen zu verringern und die Umsetzung der Ziele des Übereinkommens von Paris zu unterstützen“. Damit entspricht sie den Voraussetzungen des Art. XX GATT. Mit Umgehungstatbeständen wie Resource Shuffling wird diese positive Klimaschutzwirkung des CBAM nachhaltig geschwächt. Maßnahmen zur Vermeidung von Umgehungen sind somit im Interesse der WTO.

Strikte Sanktionierung von Falschangaben:

- Damit der CBAM funktionsfähig und fair ist, kommt es maßgeblich darauf an, dass Daten der Importeure zur **Emissionsintensität der Anlagen** umfassend ermittelt und wahrheitsgetreu angegeben werden.
- **Falschangaben** können dramatische Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der europäischen Stahlhersteller haben. Neben einem robusten System der Verifizierung in den betroffenen Ländern sind wirksame Instrumente zur Durchsetzung erforderlich.
- **Schwerwiegende Verstöße** der Importeure gegen die geltenden CBAM-Regeln sollten hart sanktioniert werden, bis hin zur Untersagung der Einfuhr von CBAM-pflichtigen Produkten über einen bestimmten Zeitraum.
- Neben den bereits möglichen Bußgeldern muss es möglich sein, Importeure und Hersteller mit zusätzlichen Kosten, weiteren Verifizierungspflichten und dem **Ausschluss vom EU-Markt** zu bestrafen.

3. Stärkung der Resilienz strategischer Wertschöpfungsketten und des Hochlaufs von CO2-reduziertem Stahl

- **Öffentliche Beschaffung:** Bei den Gesetzesinitiativen Industrial Decarbonisation Accelerator Act (IDAA) und Clean Industrial Act (CIA) sollte europäischer Stahl bei der öffentlichen Auftragsvergabe bevorzugt werden. Dabei sollten erstens Staaten, die das Government Procurement Agreement (GPA) nicht unterzeichnet haben, von den Ausschreibungen ausgeschlossen werden. Zweitens wäre ein Mindestanteil für in der EU produzierten Stahls erforderlich. Die maßgebliche Mindestschwelle würde von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung von Resilienz Kriterien festgelegt.
- **Ausländische Investitionen:** Bei der Überprüfung ausländischer Investitionen in strategische Industriezweige der EU, sollten ‚European-Content‘-Anforderungen auferlegt werden, insbesondere wenn die betreffenden Investitionen durch drittstaatliche Subventionen unterstützt werden.
- **Ökobonus:** Es könnte ein Bonus zur Unterstützung der Verwendung von nachhaltigem, CO2-armen Stahl vorgesehen werden. Dieser würde auf Grundlage einer objektiven Berechnung der Umweltleistung des Endprodukts erfolgen. Der französische "bonus écologique" könnte dazu als Vorlage dienen.
- **Resilienzbonus:** Ähnlich dem Ökobonus könnte dieser den Aufbau von grüner Produktionskapazität in der EU unterstützen. Dies könnte auf Grundlage einer objektiven Berechnung der EU-Kapazitäten für grünen Stahl erfolgen, die zur Erreichung der EU-Ziele der Klimaneutralität erforderlich sind.
- **Foreign Subsidy Regulation:** Die Stahlindustrie in Drittländern sollte von der Europäischen Kommission im Rahmen der Foreign Subsidy Regulation eingehend untersucht werden. Ziel dieser Untersuchung wäre es, die Auswirkungen drittstaatlicher Subventionen im Stahlsektor zu ermitteln und es den öffentlichen Auftraggebern so zu ermöglichen, diese sektorale Untersuchung bei der Veröffentlichung von Ausschreibungen und bei der Bewertung der Förderfähigkeit der Teilnehmer zu berücksichtigen.

Anlage:

Analyse der Anwaltskanzlei GIDE zu den Punkten 1 und 3.