

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 36

Heißer Kampf ums Sonnenlicht – aktuelle internationale Handelsstreitigkeiten im Bereich Erneuerbarer Energien

Martin H. Kohoutek

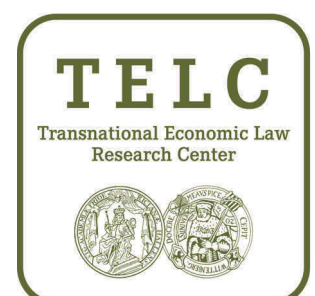
TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

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

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

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

März 2013



Heißer Kampf ums Sonnenlicht – aktuelle internationale Handelsstreitigkeiten im Bereich Erneuerbarer Energien

Mit der Sorge um den Klimawandel, der Verknappung natürlicher Ressourcen und der wirtschaftlichen Entwicklung und Effizienzsteigerung von Stromgewinnung durch regenerative Energien wie Wind und Sonne, entwickelte sich im letzten Jahrzehnt ein bedeutender globaler Wirtschaftszweig. Verschiedenste Akteure dieses Wirtschaftszweiges, vor allem im Solarbereich, sehen sich in jüngster Zeit durch zahlreiche Handelsstreitigkeiten und -maßnahmen in ihrem nationalen und globalen Geschäft mit weitreichenden Unsicherheiten konfrontiert. Globale Überproduktion und eine Überschwemmung der Märkte mit vermeintlich gedumpten und illegal subventionierten Solarprodukten veranlassten Regierungen, ihre heimischen Industrien durch Handelsschutzinstrumente und Klageverfahren vor der Welthandelsorganisation (WTO) in Genf zu schützen. So haben bislang Industrien in den USA, China, der EU und Indien Verfahren zu Handelsschutzmaßnahmen bei ihren je-

weiligen Regierungen angestrebt. Vor allem in Deutschland spielt dabei auch die Kürzung von Subventionen für Solaranlagen im EEG eine große Rolle im Kampf um die Verbraucher. Im Endeffekt sind dabei jedoch Hersteller, Investoren, Verbraucher und Regierungen von den aktuellen Entwicklungen betroffen. Im *International Trade Reporter* vom 21. Februar 2013 (30ITR280) gaben *David J. Levine* und *Pamela D. Walther* in ihrem Artikel "*International Trade Actions Complicate Global Market For Renewable Energy Business, Particularly Solar Sector*" einen Überblick der aktuellen Entwicklungen von Handelsschutzmaßnahmen im EE-Bereich. Mit Bezug auf diesen Beitrag soll dieses deutschsprachige Policy Paper eine ähnliche und etwas aktuellere Zusammenfassung liefern.

Handelsstreitigkeiten vor der WTO

Bisher gingen sechs Verfahren beim WTO Streitbeilegungsorgan *Dispute Settlement Body* (DSB) ein, welche im Bereich der erneuerbaren Energien, insbesondere in der Solarbranche angesiedelt sind. Diese Verfahren befinden sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Von den

sechs Verfahren beschäftigen sich vier mit sogenannten *local- oder domestic-content Regelungen*, also Bestimmungen zum Anteil heimischer Wertschöpfung beim Ausbau erneuerbarer Energien und insbesondere auch in Verbindung mit *Feed-in-tariff Programmen* (FIT). Hierbei handelt es sich meist um langjährig zugesicherte Vergütungen bei der Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das Stromnetz, wenn ein bestimmter Anteil von heimischer Wertschöpfung bei den zu verbauenden Solaranlagen vorhanden ist. Diese Bevorzugung von heimischen Produzenten könnte gegen geltendes Welthandelsrecht verstoßen und ist daher in den Streitfällen wesentlicher Kernpunkt. Die Verfahrensentscheidungen haben daher das Potenzial, dass diese Regelungen und Programme evtl. einzustellen sind.

Den Anfang der hier zu erwähnenden WTO-Verfahren bilden die von Japan und der EU vorgebrachten Fälle gegen *domestic-content Regelungen* im FIT-Programm der Provinz Ontario in Kanada (WT/DS412 und WT/DS426). Um in diesem FIT-Programm die langjährige zugesicherte hohe Vergütungen bei der Einspeisung von Strom zu

erhalten, müssen Produzenten von Wind- und Solarstrom einen Großteil der verbauten Teile aus der Provinz Ontario beziehen oder dort herstellen lassen. Ein WTO Panel entschied am 19. Dezember 2012 beide Fälle gemeinsam und erklärte darin die *domestic-content Regelungen* im FIT-Programm Ontarios als nicht vereinbar mit dem Welthandelsrecht, insbesondere dem GATT und dem TRIMS-Übereinkommen, da heimische Produzenten hierbei gegenüber ausländischen Produzenten bevorteilt würden. Vorwürfe nach dem SCM-Abkommen gegen Subventionen für Stromproduzenten aus Ontario durch die zugesicherten Preise für Strom, wies das Panel mit einer darin abweichenden Meinung jedoch ab. Am 5. Februar 2013 beantragte Kanada die Übertragung des Falls an den Appellate Body, da ihrer Meinung nach es das Panel versäumte, eine Ausnahme der *domestic-content Regelung* in GATT Art. III zu berücksichtigen. Doch auch Japan und die EU wandten sich jüngst mit einer Anfechtung des Panelentscheides an die WTO, um vor allem dem Vorwurf der Subvention noch einmal nachzugehen.

Einen weiteren FIT-Programm

Streitfall initiierte China im November 2012 gegen *domestic-content Regelungen* der EU in einzelnen FIT-Programmen von Griechenland und Italien (WT/DS452). Die Vorwürfe Chinas ähneln stark denen im Fall gegen Kanada im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem GATT und dem TRIMS-Abkommen. Momentan befindet sich der Streitfall noch in der Konsultationsphase. Kommt es jedoch zu einer abschließenden Entscheidung gegen Kanada im oben genannten Fall, so könnten die gleichen Vorwürfe auch gegen die EU bestätigt werden.

Den vierten Fall um *domestic-content Regelungen* im Bereich erneuerbarer Energien initiierte die USA am 6. Februar 2013 gegen Indiens nationales Solarprogramm (WT/DS456). Die USA wirft Indien hierbei vor, Produzenten von Solarenergie zu zwingen, indische Solarzellen und -Module zu verwenden, um am nationalen Solarprogramm teilzunehmen. Ebenso stehen Subventionen zur Diskussion, welche nur Entwicklern gewährt würden, die nationale Produkte verwenden. Wie auch in den Fällen gegen Kanada und die EU, richten sich die Vorwürfe gegen Nichtdiskriminierungsgebote aus GATT

Art. III, TRIMS- und SCM-Abkommen. Aktuell befindet sich der Streitfall in der Konsultationsphase.

Bei den noch zwei verbleibenden WTO-Fällen reichte China am 25. Mai 2012 und 17. September 2012 jeweils Sammelgesuche zu Konsultationen über verschiedene Handelschutzmaßnahmen der USA bei der WTO ein (WT/DS437 und WT/DS449), darunter auch gegen Anti-subsventions- und Antidumpingmaßnahmen gegen chinesische Solarzellen und -module und Türme für Windkraftanlagen. Chinas Vorwürfe richten sich insbesondere gegen die Behandlung als Nichtmarktwirtschaft in den amerikanischen Untersuchungsverfahren und den dadurch entstandenen hohen Schutzzöllen. Beide Verfahren befinden sich aktuell in der Panelphase.

Nationale Handelsschutzmaßnahmen im EE-Bereich

Sowohl China, die EU, die USA und Indien überprüfen momentan die Einführung nationaler Handelsschutzmaßnahmen im Bereich erneuerbarer Energien, vorrangig die Solarindustrie betreffend. All diese

Untersuchungen könnten zu dem Entschluss führen, Antidumping- und/ oder Antisubventionszölle zu erheben. Nationale Handelsschutzmaßnahmen der USA führten wie bereits weiter oben erwähnt zu den WTO-Streitverfahren WT/DS437 und WT/DS449.

Untersuchungen der USA gegen Solarzellen und –module aus China und Vietnam begannen im November 2011 und schlossen im Oktober 2012 mit der Entscheidung zur Einführung von Antidumping – und Antisubventionszöllen zwischen 24% und 250% auf entsprechende Importe aus China ab (A-570-979 und C-570-980). Diese Schutzzölle sollen zunächst für fünf Jahre gelten. Die Zölle richten sich nach der Höhe der Dumping- und Subventionsmarge, die den chinesischen Herstellern und Exporteuren beim Verkauf in die USA entsteht. Da China von den USA als Nichtmarktwirtschaft angesehen wird, wurde bei der Berechnung der Dumpingmarge auf Vergleichsdaten eines marktwirtschaftlichen Drittlandes, hier Thailand, zurückgegriffen. Diese Praxis der Berechnung auf Grundlage eines Drittlandes wird durch China regelmäßig als unverhältnismäßig und nachteilig

kritisiert. Doch neben der Anfechtung dieser Zölle durch China vor dem Streitschlichtungsorgan der WTO, gehen die chinesische *Trina Solar* und die amerikanische *Solar-World* aus gegensätzlichen Gründen gegen diese Entscheidung auch vor dem *U.S. Court of International Trade* vor.

Kurz nach den Untersuchungen gegen Solarimporte aus China und Vietnam begannen ebenso Untersuchungen zu Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen gegen Importe von Türmen für Windkraftanlagen aus China (A-570-981 und C-570-982) und Antidumpingmaßnahmen für solche aus Vietnam (A-552-814). Zwar beschlossen im Januar 2013 die beiden zuständigen Behörden der USA, das *Department of Commerce* und die *International Trade Commission* die Einführung von Schutzzöllen gegen solche Importe, allerdings sind diese noch nicht in Kraft getreten, womit aber sehr bald zu rechnen ist. China könnte daher ebenso auf diese Zölle, wie auch gegen die Maßnahmen im Solarbereich, mit einer WTO-Klage reagieren.

Chinesische Solarzellen und –module sind ebenso Untersu-

chungsgegenstand der EU in aktuellen Antidumping- und Antisubventionsverfahren, welche im September und November 2012 begannen (AD590 und AS594). Die normale Untersuchungsdauer beträgt 15 Monate. Die EU erkennt, wie auch die USA, China bisher nicht als Marktwirtschaft an. Bei der Berechnung der Dumpingmargen kündigte die Kommission an, auf die USA als Vergleichsland zurück zugreifen. Mitglieder des EU Parlaments drängen darauf, dass die Kommission noch vor Mitte 2013 vorläufige Schutzmaßnahmen ergreift, um die europäischen Hersteller von Solarzellen zu schützen. Chinas größter Absatzmarkt für seine Solarprodukte ist die Europäische Union. Mögliche Schutzzölle könnten daher eine weitaus größere Gefahr für die exportierende Solarbranche Chinas darstellen. Am 1. März 2013 gab die Kommission die seltene Entscheidung zur *„zollamtlichen Erfassung der Einfuhren von Fotovoltaikmodulen aus kristallinem Silicium und von Schlüsselkomponenten davon (Zellen und Wafer) mit Ursprung in oder versandt aus der Volkrepublik China“* in Form der Verordnung (EU) Nr. 182/2012 bekannt. Die zollamtliche Erfassung dient dazu, dass *„falls die Untersuchungsergebnis-*

se zur Einführung von Antidumping- und/oder Ausgleichszöllen führen, diese Zölle, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, rückwirkend nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften auf die zollamtlich erfassten Einfuhren erhoben werden können“. China kündigte indessen an, mit der EU in Verhandlung über die Differenzen treten zu wollen, um mögliche wirtschaftliche Schäden für alle Beteiligten abzuwenden.

Als Reaktion auf die Untersuchungen der USA und der EU gegen Importe aus China, gingen am 17. September 2012 beim chinesischen Handelsministerium MOFCOM Anträge auf Antidumping- und Antisubventionsuntersuchung gegen europäische Polysiliciumexporte ein. MOFCOM entschied die Aufnahme des Verfahrens zum 1. November 2012 mit der Verbindung der Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen gegen Polysiliciumimporte aus den USA und Südkorea vom 20. Juli 2012 (Announcement No.70, 2012; Announcement No.71, 2012). Polysilicium ist eines der Grundmaterialien für die Herstellung von Solarzellen. Die Untersuchungen Chinas sollen rückwirkend gelten.

Als weiterer Akteur im globalen Kampf um den Solarmarkt kam ebenfalls im November 2012 Indien dazu. Indien untersucht im Rahmen seiner nationalen Handelsschutzrechte mögliche Antidumpingmaßnahmen gegen Solarzellen und –module aus China, Taiwan, Malaysia und den USA (No. 14/5/2012 – DGAD). Anders als die bisherigen Verfahren im Solarbereich erstrecken sich Indiens Untersuchungen auch auf sogenannte *thin-film* Solarzellen, die bisher nicht Gegenstand von Untersuchungen der anderen Staaten waren. Die indischen Untersuchungen könnten Einfluss auf Investitionen von US-Solarherstellern haben, welche Geschäfte mit indischen Firmen betreiben.

Die jüngste Entwicklung nationaler Handelsschutzmaßnahmen geht jedoch von der EU aus, welche im Februar 2013 Antidumpinguntersuchungen gegen Importe von Solarglas aus China eingeleitet hat (AD598). In Verbindung mit dem Nichtmarktwirtschaftsstatus Chinas, werden bei der Untersuchung unions eigenen Daten zur Berechnung der Dumpingmarge verwendet. Auch hier gilt die bei der EU normale Untersuchungsdauer von 15 Monaten.

Bedeutung für den EE-Sektor

Die hier aufgezeigten WTO-Fälle und nationalen Untersuchungen und Maßnahmen verdeutlichen die gegensätzlichen Positionen der Industrien im Bereich erneuerbarer Energien. Diese versuchen, ihre Regierungen zu Schutzmaßnahmen, vor allem in dem hart umkämpften Solarmarkt, zu bewegen. Antidumping- und Antisubventionsverfahren, so wird zum Teil argumentiert, scheinen im Bereich der erneuerbaren Energien zunehmend als Mittel von Protektionismus des eigenen Marktes verwendet zu werden und weniger um sich vor welthandelsrechtlich illegaler Praxis der Handelspartner zu schützen. Hier scheint es nötig, weitere endgültige WTO-Entscheidungen abzuwarten und deren Implikation in die tatsächliche Handels- und Produktionspraxis mit einfließen zu lassen. Antidumping- und Antisubventionszölle sind schließlich durch Importeure und zuletzt durch die Verbraucher zu tragen. Und letztere sind vorrangig an niedrigen Preisen für ihre Produkte interessiert. Aus Erfahrungen in anderen Bereichen hat man bereits sehen können, dass die faktische Abschottung eines heimischen Marktes vor günstigerer Kon-

kurrenz aus anderen Ländern durch Antidumping- und Antisubventionszöllen nur begrenzt Wirkung entfalten kann, da Marktanteile schnell durch Produzenten aus anderen Niedrigpreisländern übernommen werden. So ist auch im Solarmarkt der USA festzustellen, dass chinesische Importe mit Erhebung der Schutzzölle zwar deutlich zurückgegangen sind, dafür jedoch Solarimporte aus Taiwan merklich gestiegen sind. Der faktische Nutzen der Zölle zum Schutz der heimischen Industrie vor günstigerer ausländischer Konkurrenz, ist daher fraglich. Die Sinnhaftigkeit von Schutzzöllen gegen unfaire Handelspraktiken bleibt davon jedoch unberührt. Die handelspolitische Schutzmaßnahme als generelles Mittel gegen unfairen Wettbewerb und seine Folgen, hat jedoch weiterhin große Bedeutung. Ökonomischer Druck durch globale Überproduktion und begrenzter Nachfrage, der Sorge um Arbeitsplätze und nationale Ressourcen und Gewinne im EE-Bereich werden auch zukünftig dazu führen, dass Regierungen versuchen werden, diese vielversprechenden Märkte zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Da Regierungen im Bereich der Handelsschutzmaßnahmen in der Regel nicht von selbst aktiv wer-

den können um Verfahren einzuleiten, spielen die Marktakteure wie Produzenten, Zulieferer, Investoren und schließlich auch Verbraucher die entscheidende Rolle. Doch bei der rechtlichen Ausgestaltung von Energieprogrammen, bspw. der *local-content Regelungen* oder auch der Produktionsmethoden nach marktwirtschaftlichen Standards, scheint den WTO-Verfahren eine weisende Bedeutung für die Zukunft zu zukommen.

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

Nationale Untersuchungsverfahren und Maßnahmen im Bereich Erneuerbare Energien

Untersuchende Nation	Untersuchte Produkte aus:	Produkte und Untersuchungsgegenstand	Kürzel der Untersuchung	Untersuchung eingeleitet am: / abgeschlossen am:	Normalwert auf Grundlage von Drittland	Ergebnis der Untersuchung	Folgen
USA	China, Vietnam	Solarzellen, -Panels; AD-Untersuchung	A-570-979	16.11.2011 / 17.10.2012	Thailand	•Feststellung von Dumping und illegalen Subventionen • AD- und CVD-Zölle gegen Importe aus China und Vietnam	•WT/DS437 •WT/DS449 • amerikanische <i>SolarWorld</i> und chinesische <i>Trina Solar</i> reichten aus unterschiedlichen Gründen Klage beim U.S. Court of <i>International Trade</i> gegen Entscheidung für AD- und CVD-Zölle ein
USA	China, Vietnam	Solarzellen, -Panels; CVD-Untersuchung	C-570-980				
USA	China, Vietnam	Türme für Windkraftanlagen; AD-Untersuchungen	A-570-981; A-552-814	24.01.2012 / 26.12.2012	Thailand	•Feststellung von Dumping und illegalen Subventionen • AD- und CVD-Zölle gegen Importe aus China und Vietnam bisher nicht in Kraft	
USA	China	Türme für Windkraftanlagen; CVD-Untersuchungen	C-570-982				
EU	China	Solarzellen, -Panels; AD-Untersuchung	AD590	06.09.2012 / -	USA		
EU	China	Solarzellen, -Panels; CVD-Untersuchung	AS594	08.11.2012 / -	USA		
China	EU, USA, Südkorea	Polysilicium; AD- und CVD-Untersuchung	Announcement No.70, 2012; Announcement No.71, 2012	01.11.2012 / -			
Indien	China, Taiwan, Malaysia, USA	Solarzellen, -Panels; AD-Untersuchung	No. 14/5/2012 - DGAD	23.11.2012 / -			
EU	China	Solarglas; AD-Untersuchung	AD598	28.02.2013 / -	EU		

WTO-Streitbeilegungsverfahren im Bereich Erneuerbare Energien

Kürzel	Name	Kläger	Beklagter	Gegenstand	Request for Consultation	Panel Request/ Panel Report /Appellate Body Report	Panel Report/ Appellate Body Report Ergebnis
WT/DS412	"Canada - Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector"	Japan	Kanada	<ul style="list-style-type: none"> local content requirements im kanadischen FIT-Program Ontario verstoßen gegen Bestimmungen aus GATT, TRIMS und SCM 	13. Sep. 2010	01. Jun. 2011/ 19. Dez. 2012/-	<ul style="list-style-type: none"> Panel entschied auf Rechtmäßigkeit der local content Regelung und weist Kanada an, diese Regelung in Ontario abzuschaffen Kanada geht im Berufung vor den Appellate Body, da FIT-Programm legale Ausnahme zu GATT Art. III darstellt EU und Japan reichen ebenso Antrag auf Appellate Body ein
WT/DS426	"Canada - Measures Relating to the Feed-in Tariff Program"	EU	Kanada	<ul style="list-style-type: none"> local content requirements im kanadischen FIT-Program Ontario verstoßen gegen Bestimmungen aus GATT, TRIMS und SCM 	11. Aug. 2011	09. Jan. 2012/ 19. Dez. 2012/-	
WT/DS437	"United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China"	China	USA	<ul style="list-style-type: none"> Antisubventionszölle der USA gegen Solarzellen-Importe aus China: • Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, From the People's Republic of China: Initiation of Countervailing Duty Investigation, 76 Federal Register 70966 (16. November 2011) und Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, From the People's Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, 77 Federal Register 17439 (26. März 2012). 	25. Mai. 2012	20. Aug. 2012/-	
WT/DS449	"United States - Countervailing and Anti-dumping Measures on Certain Products from China"	China	USA	<ul style="list-style-type: none"> Public Law 112-99, insbesondere seine Rückwirkung und seine Anwendung Verschiedene Antisubventions- und Antidumpingzölle (darunter auch auf PV-Solarzellen) Double remedy-Thematik 	17. Sep. 2012	19. Nov. 2012 /-/-	
WT/DS452	"European Union and Certain Member States - Certain Measures affecting the Renewable Energy Generation Sector"	China	EU (Italien, Griechenland)	<ul style="list-style-type: none"> verschiedene nationale und europäische Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien, darunter local content requirements in den Förderprogrammen in EU-Mitgliedstaaten verstoßen gegen Bestimmungen aus GATT, TRIMS und SCM 	5. Nov. 2012		
WT/DS456	"India - Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules"	USA	Indien	<ul style="list-style-type: none"> domestic content requirements unter der Jawaharlal Nehru National Solar Mission ("NSM") für Solarzellen and Solarmodule verstoßen gegen Bestimmungen aus GATT, TRIMS und SCM 	6. Feb. 2013		