

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

Vorschlag der Kommission über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Japan

Folgenabschätzung (SWD (2012) 209, SWD (2012) 210 (Zusammenfassung)) für eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Japan (COM(2012) 390).

• Hintergrund

In diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung der Kommission erfolgen. Diese Folgenabschätzung ist eine Begleitunterlage zu ihrer Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Japan.

• Ziel des Legislativvorschlags

Anlässlich des EU-Japan Gipfels am 28. Mai 2011 wurde vereinbart, parallele Verhandlungen mit folgender Zielsetzung aufzunehmen:

- Abschluss eines tiefgreifenden und umfassenden Freihandelsabkommens (FHA)/Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA), das alle Fragen von beiderseitigem Interesse abdeckt, einschließlich Zolltarife, nichtzolltarifliche Maßnahmen, Dienstleistungen, Investitionen, Rechte des geistigen Eigentums, Wettbewerbspolitik und öffentliches Auftragswesen; und
- Abschluss einer verbindlichen Vereinbarung, welche die Zusammenarbeit auf politischer, globaler und sektoraler Ebene umfassend abdeckt, und die vom gemeinsamen Eintreten für Grundwerte und -prinzipien getragen wird.

Die Gipfelteilnehmer beschlossen darüber hinaus eine Sondierungsmaßnahme, mit welcher der Umfang und Anspruch der beiden Verhandlungsstränge möglichst bald abgesteckt werden soll. Diese Sondierungsmaßnahme wurde erfolgreich abgeschlossen und die Kommission benötigt jetzt die erforderliche Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen vom Rat. Damit der Inhalt einer solchen Ermächtigung und der begleitenden Verhandlungsrichtlinien besser definiert werden kann, werden in der Folgenabschätzung die möglichen Folgen, die FHA mit verschiedenen Zielsetzungen für beide Partner haben könnten (Zusammenfassung Seite 1-2), analysiert.

- **Bestimmung der Problemstellung/wesentliche Gründe**

In der Folgenabschätzung wird die Problemstellung (das Potential der bilateralen Handelsbeziehung wird nicht ausgeschöpft) eindeutig bestimmt indem ein detaillierter Überblick der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Japan gegeben wird. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Handel zwischen der EU und Japan rückläufig ist und dass „die schwächelnden Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen zwei derart hoch entwickelten Volkswirtschaften [...] die Wettbewerbsfähigkeit, die Produktivität und das Gemeinwohl nicht nur bilateral sondern auch im Weltwirtschaftsumfeld [beeinträchtigen]. Sie reduzieren die Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher und führen zu höheren Preisen. Außerdem erhält die Beschäftigung dadurch nur geringe Impulse und das Lohnniveau wird gedrückt.“ Das Potential der bilaterale Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen der EU und Japan wird nicht ausgeschöpft. Hauptgründe hierfür sind eine Kombination aus Zöllen und nicht-tarifären Maßnahmen (kommentierte Zusammenfassung Seite 1). Dies ist im Wesentlichen auf das Zusammenspiel von Zöllen und nichttarifären Maßnahmen (Zusammenfassung S.1) zurückzuführen.

In der Folgenabschätzung werden auch die Gründe für das festgestellte Problem erläutert. „Sowohl die EU als auch Japan haben niedrige Warenzölle. Für Waren der Wirtschaftszweige Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung und Getränke sind die japanischen Zölle indessen nach wie vor hoch. Ausgerechnet in diesen Branchen ist die EU einer der weltweit bedeutendsten Ausführer. [...] Die EU-Zölle auf die wesentlichen Ausfuhrwaren Japans sind höher. Die japanischen Ausfuhren in die EU betreffen im Wesentlichen nur einige wenige Sektoren des verarbeitenden Gewerbes, z. B. Kraftfahrzeuge, Elektronik und Maschinen. Die offensiven Interessen Japans sind daher auf die Beseitigung von Zöllen gerichtet, vor allem seit das FHA zwischen der EU und Korea in Kraft ist, denn Japan und Korea stehen in vergleichbaren Ausfuhrsektoren miteinander im Wettbewerb. Die öffentliche Konsultation wie auch Studien belegen, dass NTM die wesentlichen Hindernisse für EU-Ausfuhren nach Japan darstellen. Teile des japanischen Marktes sind fast völlig gegen EU-Ausfuhren abgeschottet; dies gilt z. B. für einige landwirtschaftliche Erzeugnisse, Beförderungsmittel sowie Luftfahrterzeugnisse. Die Wirtschaftszweige, in denen der Großteil der EU-Ausfuhren nach Japan hergestellt wird, sind von den bestehenden NTM am stärksten betroffen: Chemische Erzeugnisse (einschließlich Arzneimittel), Kraftfahrzeuge, Medizinprodukte, verarbeitete Lebensmittel, Beförderungsmittel, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen. Schließlich wurden die fehlende Transparenz im öffentlichen Auftragswesen sowie Probleme im Zusammenhang mit Rechten des geistigen Eigentums als wichtige nichttarifäre Hemmnisse ausgemacht, die den japanischen Markt für EU-Unternehmen de facto unzugänglich machen.“ (Zusammenfassung S.2)

- **Umfang der erwogenen Maßnahmen**

Folgende Maßnahmen wurden in der Folgenabschätzung analysiert:

1. Das Referenzszenario ist die Option „keine Strategieänderung“. Dieses sieht moderate Fortschritte vor durch die Weiterführung des derzeitigen Rahmenkonzepts mit bilateralen Wirtschaftsdialogen und Programmen zur Förderung der Unternehmenszusammenarbeit, z. B. dem Regulierungsreformdialog und dem Handelsdialog auf hoher Ebene sowie sonstigen sektorbezogenen bilateralen Dialogen.

2. Ein weitreichendes und umfassendes Freihandelsabkommen. Für diese Option werden vier unterschiedliche Szenarien in Betracht gezogen (je nachdem die Kosten durch NTM verringert werden können) und zwar: zwei zurückhaltende und zwei anspruchsvolle Szenarien, die jeweils einen symmetrischen und einen asymmetrischen Ansatz umfassen. Die symmetrischen Szenarien gehen von einer vollständigen Parität aus. Mit den zurückhaltenden und anspruchsvollen Szenarien wird eine Bandbreite möglicher Ergebnisse vorgestellt: Die 20-prozentige Verringerung der NTM ist ein Mindestwert, der wesentlich unter den Ergebnissen bleibt, die bei den Verhandlungen über das FHA zwischen der EU und Korea erreicht wurden, während eine 50-prozentige Kostenverringering die Möglichkeit bietet, bei den NTM zu einem sehr anspruchsvollen Ergebnis zu gelangen.

Angesichts der außerordentlich begrenzten Resultate, die über viele Jahre hinweg bis heute erzielt wurden, dürfte das Referenzszenario das bilaterale Handels- und Investitionsvolumen nicht wesentlich ansteigen lassen. Somit wären weder in der EU noch in Japan wesentliche BIP-Zuwächse zu erwarten. Laut der Kommission wird ein mögliches Freihandelsabkommen für die EU und für Japan bis zum Jahr 2020 wesentliche BIP-Zuwächse bringen. Bei den zurückhaltenden wie bei den anspruchsvollen Szenarien dürften die weltweiten Ausfuhren der EU in den Wirtschaftszweigen Lebensmittelverarbeitung, elektrische Maschinen und Unternehmensdienstleistungen ansteigen. Die Option eines Freihandelsabkommen wurde gewählt, weil erwartet wird, dass dadurch das BIP, die Ausfuhren, die Beschäftigung, die Löhne und Gehälter steigen und eine bessere Position der EU und Japans auf globaler Ebene erreicht werden kann.

- **Subsidiarität**

Die Handelspolitik und die Aushandlung internationaler Handelsübereinkünfte fallen in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der EU (Artikel 207 AEUV). Das Subsidiaritätsprinzip findet in diesem Fall daher keine Anwendung.

- **Rahmen der Folgenabschätzung**

Die Kommission bewertet die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Freihandelsabkommens und die erwarteten sektoriellen Folgen eines zurückhaltenden und eines anspruchsvollen Freihandelsabkommens für die Sektoren der Finanzdienstleistungen, Unternehmensdienstleistungen und Kraftfahrzeuge. In den Diskussionen zu den Folgen für die verschiedenen Bereiche werden Kosten-Nutzen-Betrachtungen sowohl für die Wirtschaft der EU als auch von Japan erwähnt. Die Folgenabschätzung umfasst nicht systematisch explizite Kosten-Nutzen-Analysen, nimmt sie aber bis zu einem gewissen Grad auf.

Die Folgenabschätzung umfasst eine knappe Bewertung der ökologischen und sozialen Auswirkungen sowie eine Bewertung der Folgen für den Bereich der Menschenrechte.

- **Auswirkungen auf den Haushalt und die öffentlichen Finanzen**

Ein Freihandelsabkommen mit Japan würde den Haushalt der EU aufgrund des Verlusts von Eigenmitteln in Form von Einfuhrzöllen beeinträchtigen. Der Verlust an Zolleinnahmen könnte sich auf etwa 1,9 Mrd. Euro belaufen (basierend auf der Höhe der Zolleinkünfte im Jahr 2009).

Laut der Kommission wären die tatsächlichen Verlustzahlen geringer, da der Haushalt der EU von den möglichen Mitteln profitieren würde, die aus dem zukünftigen Anstieg des BIP der EU stammen.

- **KMU-Test**

Die erwarteten Folgen für die KMU sind in der Folgenabschätzung ausdrücklich enthalten. Die Kommission erwartet, dass die KMU von einem Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan profitieren, da für sie die Kosten für die Einhaltung der Auflagen stärker zu Buche schlagen als für große Unternehmen. Zusätzlich sind die KMUs besonders stark in den Wirtschaftszweigen vertreten, die sehr wahrscheinlich von einem Abkommen profitieren (sie machen mehr als 50% der Lebensmittelindustrieunternehmen aus und stellen einen wichtigen Anteil im Bereich der elektrischen Maschinen dar).

- **Ökologische Auswirkungen**

Die Folgenabschätzung enthält einen Abschnitt, in dem die erwarteten ökologischen Auswirkungen eines Freihandelsabkommens in der EU, Japan und der restlichen Welt analysiert werden, insbesondere werden drei mögliche Auswirkungen der Handelsöffnung auf die Umwelt untersucht: „Skalenwirkung“ (Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivität), „Zusammensetzungswirkung“ (Veränderungen bei den Produktions- und Konsummustern) und „technische Wirkungen“ (Verbesserungen der Emissionseffizienz). Laut der Kommission werden die negativen Auswirkungen auf Abfall, Biodiversität und natürliche Ressourcen bis zu einem gewissen Grad durch ein erhöhtes Handelsaufkommen mit ökologisch nachhaltigen Waren und Dienstleistungen abgemildert werden. Der Anstieg der weltweiten Emissionen als Folge des Freihandelsabkommens wird vermutlich unwesentlich sein.

- **Soziale Auswirkungen**

In der Folgeabschätzung werden die erwarteten Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf die Lebensqualität analysiert, einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter und es umfasst eine sektorielle Analyse der Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan sollte zu einem verstärkten Handel führen und somit zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Wohlstand beitragen. Die Kommission erwartet eine bedeutende Zunahme der Beschäftigung beispielsweise in dem Sektor der elektrischen Maschinen (um 3 % bei einem zurückhaltenden Szenario des Freihandelsabkommens und bis zu 8 % bei dem anspruchsvollen Szenario des Freihandelsabkommens), selbst wenn es zu begrenzten Verlusten in den Kraftfahrzeugsektoren käme.

- **Vereinfachung und andere regulatorische Auswirkungen**

Bei einem Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan wäre ein Umsetzungsprozess in der EU erforderlich. In Japan ist für die Beseitigung der nicht-tarifären Maßnahmen eine Reihe komplexer administrativer und legislativer Verfahren notwendig. Andererseits sollten die anspruchsvollen Szenarien Vorteile durch Vereinfachungen und einer Verringerung der Verwaltungskosten sowohl in Japan als auch in der EU bieten. Die Beseitigung der nicht-

tarifären Maßnahmen und die Zusammenarbeit der beiden Partner bei der Harmonisierung von Normen könnte die Verwaltungskosten senken und auf für beide Vorteile haben.

- **Beziehungen zu Drittländern**

Der Abbau von Handelsbarrieren zwischen der EU und Japan wird keine direkten Auswirkungen auf die Handelsbarrieren mit Drittländern haben, aber die Verringerung der nicht-tarifären Maßnahmen auf beiden Seiten könnte Vereinfachungen für Drittländer mit sich bringen, insbesondere durch die Verringerung der Verwaltungskosten beim Handel mit der EU und/oder Japan.

- **Konsultation der Stakeholder**

Zu Unterstützung dieser Folgenabschätzung hat die GD Handel eine ergänzende Studie in Auftrag gegeben, um die Ergebnisse vorliegender Studien zu Handels- und Investitionsbarrieren und den potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen der Handelsliberalisierung zwischen der EU und Japan zu vergleichen und die Unterschiede bei den Ergebnissen zu erklären. Die Stakeholder wurden ausführlich konsultiert, einschließlich Vertreter der Mitgliedsstaaten, der Zivilgesellschaft und der Industrie. Von September bis November 2010 fand eine öffentliche Online-Konsultation in Form eines Internet basierten Fragebogens statt. Anhang 7 der Folgenabschätzung enthält Zusammenfassungen der Beiträge. Die Mehrheit der Befragten befürwortet eine Stärkung der Handelsbeziehungen zwischen Japan und der EU.

- **Qualität der Daten, Untersuchungen und der Analyse**

Die Folgenabschätzung enthält insgesamt eine ausgeglichene Einschätzung, die sowohl quantitativ als auch qualitativ aussagekräftige Daten enthält, für die ein berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell verwendet wurde. Allerdings wurde die Verwendung dieses Modells durch die GD Handel kritisiert, da es sehr komplex ist und Zweifel darüber aufkamen, ob die erzielten Ergebnisse verlässlich und realistisch sind, insbesondere angesichts der Abgeschlossenheit der japanischen Wirtschaft. Am 29. September 2012 wurde im EP ein Workshop „Auf dem Weg zu einem Freihandelsabkommen mit Japan?“ veranstaltet. Einige der Fragen, die angesprochen wurden, bezogen sich auf die Qualität der Folgenabschätzung. Es sind beträchtliche Unterschiede zu vorliegenden Studien hervorzuheben. Können Zölle auf Waren vollständig abgeschafft werden? Einige Annahmen zu der Verringerung nicht-tarifärer Maßnahmen erscheinen optimistisch.

- **Ausschuss der Kommission zur Folgenabschätzung**

Der Ausschuss der Kommission zur Folgeabschätzung legte eine Stellungnahme zu dem Entwurf der Folgeabschätzung am 9. Dezember 2011 vor. Er ist der Auffassung, dass die Folgenabschätzung eine angemessene Analyse enthält, die ein weiteres Vorgehen in diesem Bereich unterstützt, aber es wurden auch einige Verbesserungsempfehlungen ausgesprochen. Die Art des Beschlusses der Kommission im Anschluss an die Folgeabschätzung, der ein Freihandelsabkommen genehmigt und die Verbindung zwischen dem Prozess der Folgeabschätzung und der Sondierungsmaßnahme müssen näher erläutert werden. Dies erfolgte im Anschluss. Der Ausschuss zur Folgeabschätzung forderte die GD Handel unter anderem auf, weitere Informationen bezüglich des Modells und den Annahmen bereitzustellen,

die die Grundlage der voraussichtlichen Folgen bilden. Diese Information wurde im Anhang 2 hinzugefügt.

Als Reaktion auf die kritischen Anmerkungen des Ausschusses zur Folgeabschätzung wurden Erläuterungen zum öffentlichen Auftragswesens und dem Beitrag der übergreifenden Auswirkungen und deren Folgen für bestimmte Sektoren geliefert (Anhang 1 Ergänzende Studie zu Handels- und Investitionsbarrieren zwischen der EU und Japan). Im Anhang 1 werden auch die Unterschiede zu den vorherigen Studien aufgezeigt.

Verfasserin: Alina-Alexandra Georgescu

Referat Folgenabschätzungen

Direktion G (Folgenabschätzungen und europäischer Mehrwert)
Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union (GD IPOL)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Folgenabschätzung für den Ausschuss für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: November 2012. Brüssel, © Europäische Union, 2012.

ISBN 978-92-823-4150-6

DOI 10.2861/12251

CAT BA-31-12-233-DE-C