

Einschätzung der Umweltrisiken des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen Kanada und der Europäischen Union

Gutachten im Auftrag des World Wide Fund For Nature Deutschland

(Kurzfassung)

Prof. Dr. Christoph Scherrer
Dr. Stefan Beck

Universität Kassel

Dezember 2014

Entsprechend dem kürzlich von der EU-Kommission veröffentlichten Vertragsentwurf kann das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) zwischen Kanada und der EU als ein „gemischtes Abkommen eingeschätzt werden. Demnach müssten auf europäischer Seite neben dem Rat und dem EU-Parlament auch sämtliche Mitgliedsstaaten (BRD: Bundestag und Bundesrat) das Abkommen ratifizieren. Angesichts der zuletzt von verschiedener Seite geäußerten Bedenken, insbesondere hinsichtlich der Inklusion eines Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus, ist demnach noch nicht endgültig klar, ob das Abkommen in dieser Form verabschiedet wird.

Gemäß dem geplanten Abkommen sollen 98% aller noch bestehenden Zölle sofort bzw. 99% bis sieben Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens beseitigt werden. Übergangszeiten, (degressive) Quotenregelungen und verbleibende Zölle finden sich vornehmlich im Agrarsektor. Neben den Zöllen sollen aber auch regulative, „behind the border“-Handelshemmnisse abgebaut oder angepasst werden, z.B. unterschiedliche technische Standards, Herkunftsregeln, Subventionen, Regeln der öffentlichen Beschaffung oder hinsichtlich der Mobilität von Arbeitskräften. Zugleich sollen mit dem Abkommen verschiedene Schutzregeln vereinbart werden, die allerdings sehr unterschiedlich gewichtet werden. Zu den Kernbestandteilen oder Zielen des Abkommens zählen der Investitionsschutz und der Schutz geistiger Eigentumsrechte (z.B. Herkunftsbezeichnungen, Patentrechte). Eher als begrenzende Bestimmungen und vergleichsweise schwach ausgestaltet sind dagegen die Formen des Schutzes der Umwelt und von Arbeitsstandards. Schließlich sollen im Rahmen des Abkommens verschiedene Kooperations- und Dialogforen institutionalisiert werden, in denen die Umsetzung des Abkommens begleitet und auch darüber hinausgehende Liberalisierungen des Handels besprochen werden sollen. Die möglichen umwelt- und naturschutzspezifischen Folgen des Abkommens ergeben sich somit nicht allein aus bereichsspezifischen Vereinbarungen, sondern im Zusammenspiel mit den übergreifenden regulativen Formen (Investitionsschutz, regulative Kooperation, Nachhaltigkeit):

- Ein Risiko bezüglich umweltpolitischer Standards stellt insbesondere das im Investitionsschutz vorgesehene *Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren* (ISDS) dar. Die dem Investitionsschutz zugrunde liegenden Definitionen (z.B. Investition, Investor, Enteignung) sind unscharf formuliert und eröffnen den Schlichtern erhebliche Interpretationsspielräume. Da der vorrangige Gegenstand dieser Verfahren der Investitionsschutz ist, werden beispielsweise umweltpolitische Maßnahmen eines Staates, die möglicherweise die Gewinnerwartungen des Unternehmens schmälern, nicht als souveränes Recht sondern als begründungsbedürftig betrachtet. In zahlreichen Verfahren wurden die Investitionsschutzbestimmungen so ausgelegt, dass Maßnahmen als nicht hinreichend begründet oder angemessen eingeschätzt wurden – mit der Konsequenz hoher Entschädigungszahlungen oder einer Modifizierung bzw. Rücknahme der Regulierung. Die Schiedsgerichte haben zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf Regulierungen,

aufgrund des Drohpotentials jedoch einen mittelbaren und können auf diese Weise geplante bzw. zukünftige Verbesserungen umwelt- oder sozialpolitischer Standards erschweren (oder verteuern). Das private Interesse der Investoren erhält in diesen Verfahren einen quasi völkerrechtlichen Status und wird gegenüber demokratisch legitimierten Interessen der Allgemeinheit bzw. des Staates privilegiert. Die sowohl im CETA-Abkommen als auch im TTIP vorgesehenen Modifikationen des ISDS können die grundsätzlichen Schwächen, v.a. eine Einschränkung des staatlichen Regulierungsrechtes, dieses Verfahrens nicht beheben.

- Von übergreifender Bedeutung sind ebenfalls die Formen einer *regulatorischen Kooperation*. Diese finden sich in den „Administrative and Institutional Provisions“, den Formen der „Regulatory Cooperation“ und den „Dialogues and Bilateral Cooperation“. Unter der normativen Prämisse, „unnötige“ Handels- und Investitionshindernisse zu beseitigen, werden in diesen institutionalisierten Foren nicht nur die Umsetzung des Abkommens begleitet, sondern darüber hinaus – nach Verabschiedung des Abkommens – weitergehende Liberalisierungen oder Anpassungen von Standards besprochen bzw. verhandelt. Explizit sollen hier z.B. Fragen des Marktzugangs und der Risikobewertung von genmanipulierten Organismen (GMO), der Forstwirtschaft oder bezüglich Rohstoffen behandelt werden. Fragen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung und der Transparenz dieser Foren sind bislang wenig konkretisiert.
- Im Gegensatz zum Investitionsschutz sind die (eher sekundären) „Ziele“ der *Nachhaltigkeit* und des *Umwelt- und Arbeitsschutzes* institutionell schwach ausgestaltet und ohne effektive Sanktions- oder Durchsetzungsmechanismen. Neben dem Bekenntnis zu einschlägigen internationalen Konventionen sollen vor allem freiwillige Initiativen (z.B. Corporate Social Responsibility, Labels) oder der Handel mit „umweltfreundlichen“ Produkten gefördert werden. Eine Einklagbarkeit umwelt- oder sozialpolitischer Standards ist nicht vorgesehen und gegenüber den primären Zielen des Abkommens (Handelsliberalisierung, Investitionsschutz) werden diese Standards bzw. Regulierungen nicht als genuine Rechte des Staates, sondern als begründungsbedürftige Ausnahmen behandelt.
- Im Bereich *landwirtschaftlicher Produkte/Verfahren* und *genmanipulierter Organismen* sieht CETA jenseits des Abbaus von Zöllen oder Mengenbeschränkungen zunächst keine weitergehende Liberalisierung vor. Deren Behandlung in den Foren der regulatorischen Kooperation nach Verabschiedung des Abkommens kann aber unter dem Einfluss interessierter Unternehmen zu einer schleichenden Erosion bestehender Standards beitragen und in Bereichen, in denen keine grundsätzlichen Marktzugangsverbote bereits bestehen, kann der Investitionsschutz dazu beitragen, Re-Regulierungen oder verbesserte Standards zu erschweren.
- In den für die Exportwirtschaft Kanadas wichtigen Bereichen *Fischerei* und *Forstwirtschaft* sind zum einen die möglichen Effekte einer Liberalisierung auf das

Exportvolumen, d.h. eine mögliche Übernutzung, zu beachten. Bezogen auf den bereits kritischen Waldbestand Kanadas könnte dies auch negative klimatische Auswirkungen haben. Darüber hinaus könnten mittel- bis langfristig aber auch bestehende Regulierungen (z.B. Fischerei-Management) unter Deregulierungsdruck geraten bzw. zukünftige Regulierungen erschwert werden.

- In den Bereichen des *Gesundheits-, Tier- und Pflanzenschutzes* geht CETA kaum über bestehende Abkommen (WTO-SPS) hinaus. Bestehende Einfuhrverbote der EU (z.B. Robbenfelle) werden von CETA nicht tangiert, so lange die EU daran festhält und diese von der WTO als rechtmäßig erachtet werden. Eine Verbesserung solcher Standards ist allerdings ebenso wenig zu erwarten.
- Hinsichtlich der Beschränkungen des Imports von *Teersanden* oder Anwendung von *Fracking*-Verfahren erodiert(e) die europäische Position bereits vor dem Abschluss von CETA (z.B. Fuel Quality Directive, Zulassung von Probebohrungen in Deutschland). Durch den Investitionsschutz in CETA (und ggf. TTIP) würden allerdings Re-Regulierungen in geöffneten Bereichen bzw. im Falle bereits getätigter Investitionen erschwert. Insbesondere ein erhöhter Abbau und Verbrauch von aus Teersanden gewonnenem Öl hätte spürbare Auswirkungen auf die CO₂-Bilanzen.
- Die Liberalisierung des öffentlichen *Beschaffungswesens* (Ausschreibungen, Schwellenwerte) und (öffentlicher) *Versorgungsdienstleistungen* könnte ebenso zu einer Einschränkung umweltpolitischer Regulierungskapazitäten beitragen (z.B. Standards in Ausschreibungen, Leistungsqualität).
- Aufgrund der regulativen Nähe und der engen wirtschaftlichen Verflechtungen (NAFTA) zwischen Kanada und den USA wird CETA als Vorlage für TTIP angesehen. Es ist davon auszugehen, dass die USA mindestens auf vergleichbare Liberalisierungen und Investitionsschutzbestimmungen besteht. Aufgrund des größeren Handels- und Investitionsvolumens wären die Konsequenzen (z.B. Klagen von Investoren, landwirtschaftliche Importe) deutlich gravierender. Zudem ist das gegenseitige Interesse an einer Marktöffnung in verschiedenen Bereichen (z.B. öffentliche Beschaffung in den USA, GMO in Europa) wesentlich größer als zwischen der EU und Kanada, so dass weitergehende Kompromisse nicht auszuschließen sind – die dann wiederum Rückwirkungen auf die regulatorische Kooperation zwischen der EU und Kanada haben können. Entsprechend könnten Standards, die durch CETA noch nicht tangiert werden (GMO, Vorsorgeprinzip in Europa) durch TTIP unter verstärkten Druck geraten bzw. weiter erodieren.

Die gesamte Studie finden Sie [hier](#).