
FIW-Research Reports

Jänner 2021, N° 02

Policy Note

Wanted! Freihandelsabkommen im Einklang mit Umwelt- und Klimaschutz

Autoren: Julia Grübler, Roman Stöllinger (wiw), Gabriele Tondl (WU)

Mit der Verabschiedung des Europäischen Grünen Deals rückten Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit weiter in den Fokus der EU-Politik. Neben zahlreichen internen Maßnahmen sieht der Grüne Deal auch vor, dass die EU eine energische „Diplomatie des Grünen Deals“ entwickelt, die darauf abzielt, weltweit ambitionierte Umwelt-, Klima- und Energiestrategien zu fördern und umzusetzen. Damit kommt der Handelspolitik eine entscheidende Rolle zu, deren vorrangiges Instrument aufgrund des Stillstands in den multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) bi- und plurilaterale Freihandelsabkommen (FHA) sind. Vor diesem Hintergrund geht dieser Policy Brief auf die möglichen Synergien, aber auch das Spannungsverhältnis zwischen der angestrebten ökologischen Nachhaltigkeit und der EU-Freihandelspolitik ein.

Keywords: free trade agreements, trade policy, environment, sustainability, WTO, Mercosur
JEL-codes: F13, F14, F18, F64, O13, Q56

Commissioned by:

 Federal Ministry
Republic of Austria
Digital and
Economic Affairs

The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw)
Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

Vienna University of Economics and Business (WU)
Wirtschaftsuniversität Wien

Freihandelsabkommen im Dienste der ökologischen Nachhaltigkeit im Kontext des Europäischen Grünen Deals

Mit der Verabschiedung des Europäischen Grünen Deals¹ rückten Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit weiter in den Fokus der EU-Politik. Neben zahlreichen internen Maßnahmen, sieht der Grüne Deal auch vor, dass die EU eine energische „Diplomatie des Grünen Deals“ entwickelt, die darauf abzielt, weltweit ambitionierte Umwelt-, Klima- und Energiestrategien zu fördern und umzusetzen. Damit kommt der Handelspolitik eine entscheidende Rolle zu, deren vorrangiges Instrument aufgrund des Stillstands in den multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) bi- und plurilaterale Freihandelsabkommen (FHA) sind. Vor diesem Hintergrund geht dieser Policy Brief auf die möglichen Synergien, aber auch das Spannungsverhältnis zwischen der angestrebten ökologischen Nachhaltigkeit und der EU-Freihandelspolitik ein.

Umweltschutz durch mehr internationalen Handel? Die Prämisse, dass umfassende und tiefgreifende FHA, deren primäre Zielsetzung es ist, Handelsbarrieren zwischen den teilnehmenden Partnern zu beseitigen, zum Umwelt- und Klimaschutz beitragen können, erscheint zunächst überraschend. Schließlich bedeuten niedrigere Handelsbarrieren zumeist mehr internationaler Handel und damit auch zusätzliche Emissionen; nicht nur durch den Anstieg der Produktion, sondern auch durch die mit dem Transport verbundenen Emissionen. Insbesondere in Entwicklungsländern resultiert der (günstigere) Zugang zu neuen Märkten durch FHA oftmals in nicht intendierten negativen Umwelteffekten, z.B. durch die Errichtung von Monokulturen oder eine beschleunigte Entwaldung, die häufig mit einer stark auf den Export ausgerichteten Agrarproduktion einhergeht.

Verpflichtende Umweltschutzbestimmungen in FHA. Nach Ansicht der Kommission kann die EU mit ihrer Handelspolitik effektiv auf die Klima- und Umweltpolitik von Partnerländern einwirken. Zwar fanden sogenannte „Nachhaltigkeitskapitel“ in jüngster Vergangenheit Einzug in die FHA der EU (sowie das europäische Allgemeine Präferenzschema für Entwicklungsländer (APS; *Generalised Scheme of Preferences, GSP*), doch seit 2019 sieht die EU auch die explizite Aufnahme des Pariser Klimaschutzabkommen, das auf die Eindämmung der Klimaerwärmung abzielt, in ihren FHA vor. Darüber hinaus geht die Europäische Kommission davon aus, dass die EU-Handelspolitik den Handel mit umweltfreundlichen Waren und Dienstleistungen erleichtert und damit entsprechende Investitionen fördert. Schließlich kann damit auch schädlichen Praktiken wie dem illegalen Holzeinschlag entgegengewirkt werden.

Der Mangel an Durchsetzungsmöglichkeiten als wesentliche Einschränkung. In den FHA der EU fehlen die Mittel, um Handelspartner bei Nichteinhaltung ihrer Verpflichtungen innerhalb der Nachhaltigkeitskapitel zu sanktionieren. Dies rührt daher, dass die EU, dem „Soft Power“-Ansatz folgend (und im Gegensatz zu den USA) die Umweltbestimmungen in den FHA von den allgemeinen Streitbeilegungsmechanismen (gestaltet nach dem Vorbild der WTO) ausnimmt. Stattdessen sind für Nachhaltigkeitskapitel eigene Verfahren für

¹ Europäische Kommission (2019), The European Green Deal, Communication by the Commission, COM(2019)640 final, 11. Dezember, Brüssel.

Streitigkeiten mit Konsultationen und Expertengremien vorgesehen. Man erhofft sich, dass Handelspartner durch Monitoring und öffentlichen Druck ihren Verpflichtungen nachkommen. Auch nur eine von drei bestehenden APS-Schemata (das sogenannte APS+), das derzeit lediglich acht Ländern zur Verfügung steht, erlaubt es der EU, Partnerländern Handelspräferenzen zu entziehen, wenn sie ihren Umweltverpflichtungen nicht nachkommen.

Ökologische Nachhaltigkeit und Reform der WTO. Die mangelnde Durchsetzbarkeit ist unter anderem auf bestehende multilaterale Regeln der WTO zurückzuführen. Konkret erlaubt es die aktuelle Klassifizierung von Produkten („Ähnlichkeitsprinzip“) nicht, Zugeständnisse betreffend Zollreduktionen und Marktzugang nach Produktionskriterien zu differenzieren. Die Kennzeichnung von Waren (z.B. Fair Trade Produkte oder Güter aus ökologischer Landwirtschaft), die es Verbrauchern ermöglichen, nachhaltigere Kaufentscheidungen zu treffen, sind im Rahmen der WTO erlaubt. Die Möglichkeit, Zölle für diese Produkte abzuschaffen, könnte jedoch einen wesentlich bedeutenderen Einfluss auf nachhaltiges Wirtschaften in Partnerländern haben.

Die Verhandlungen auf Ebene der WTO über ein Umweltgüterabkommen scheiterten im Jahr 2016; bei der derzeitigen Haltung der USA gegenüber der WTO und internationalen Umweltabkommen, sowie der von China geäußerten Besorgnis über Trittbrettfahrermöglichkeiten für andere Schwellenländer ist eine Wiederbelebung in naher Zukunft auch nicht in Sicht. Die EU müsste daher eine führende Rolle übernehmen und das Risiko einer Handelsumlenkung eingehen.

Gewinne aus FHA müssen den negativen Umwelteffekten gegenübergestellt werden.

Die Aufnahme von Umweltbestimmungen in FHA hat das Potenzial, die Vielfalt an umweltfreundlicheren Produkten zu erhöhen, die Entwicklung des Umweltgütersektors zu fördern und höhere Umweltstandards und grüne Technologien zu verbreiten. FHA zielen jedoch auch auf eine Ausweitung des Handels ab und führen daher unweigerlich zu zusätzlichen Emissionen durch die Produktion und den Transport gehandelter Güter. Am Beispiel des EU-Mercosur FHA etwa zeigt sich, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Freihandelsgewinne alleine durch die zusätzlichen CO₂-Emissionen zunichte gemacht wird. Zieht man etwa den Vorschlag des Internationalen Währungsfonds² für einen „adäquaten“ CO₂-Preis heran, d.h. EUR 75 pro Tonne CO₂, so reduzieren sich die Freihandelsgewinne der EU um 15% bzw. Brasiliens um 6%.

Eine Frage der politischen Prioritäten. Aufgrund von Datenbeschränkungen ist es de facto nicht möglich, alle Umweltkosten zu quantifizieren und in einer Gegenüberstellung von Handelsgewinnen und Handelskosten zu berücksichtigen, was das Gesamtbild erheblich verändern könnte. Daher ist es letzten Endes eine Frage der politischen Priorität, wo bei möglichen Konflikten zwischen Handelsausweitung einerseits und Klima- und Umweltschutz andererseits Abstriche gemacht werden.

Freihandelsabkommen nachhaltig gestalten und Unstimmigkeiten beseitigen.

Wenngleich Interessenskonflikte nicht völlig ausgeschlossen werden können, so wäre es doch möglich in den EU FHA – wie im Grünen Deal vorgesehen – Umweltschutzbestimmungen wesentlich stärker zu verankern und sanktionierbar zu gestalten. Die Sanktionen sollten dabei bis zur Suspendierung bzw. Aufkündigung des Abkommens reichen. Ein aktueller Anlassfall wäre etwa die weitgehende Nichteinhaltung

² IMF (2019), Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Washington, Oktober.

des Pariser Abkommens durch Brasilien. Weitere wesentliche Maßnahmen wären verstärkter Dialog mit den Partnerländern in Hinblick auf die ökologischen Auswirkungen, etwa von Monokulturen oder großflächigen Waldrodungen, sowie – nicht zu vergessen – die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel für etwaige erforderliche Anpassungsmaßnahmen. Insbesondere sollten EU-Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden, auch bei ihren Tätigkeiten im Ausland EU-Produktionsstandards im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit einzuhalten. In vielen Bereichen, wie etwa der Holzwirtschaft oder der Fischzucht, könnte auch stärker mit Herkunftsauszeichnungspflichten gearbeitet werden. Auch Selbstbeschränkungen, wie etwa der Verzicht auf den Export sensibler Abfallprodukte, etwa Kunststoffe, könnte in FHA aufgenommen werden.

Sicherstellung der Konsistenz der EU-Freihandelsstrategie mit den ökologischen Zielsetzungen des Grünen Deals. Es ist nicht klar, wie das Ziel tiefgreifender und umfassender FHA mit außereuropäischen Partnern per se mit dem Grünen Deal vereinbar ist. Denn die Mehrzahl der außereuropäischen Handelspartner verfügt über keinen CO₂-Besteuerungsmechanismus (d.h. direkte Emissionssteuer oder ein Emissionshandelssystem). Der Grüne Deal erwähnt in diesem Zusammenhang eine CO₂-Grenzausgleichssteuer für ausgewählte Sektoren als Option. Diese könnte aber möglicherweise dem Abschluss umfassender FHA entgegenstehen, da diese die Zolleliminierung für möglichst alle Produkte anstreben.

Der Umgang mit diesem Spannungsfeld kann durchaus als Lackmustest für den tatsächlichen Stellenwert des Grünen Deals und der Transformation der EU in eine nachhaltige Volkswirtschaft in der europäischen Politik gesehen werden.