

RohPolRess

Falk Schulze, Öko-Institut

Auswirkungen von Umweltstandards auf den internationalen Rohstoffhandel

RohPolRess-Kurzanalyse Nr. 2

RohPolRess – Entwicklung von Politikempfehlungen für die Weiterentwicklung und Ausgestaltung von strategischen Ansätzen einer nachhaltigen und effizienten Rohstoffgewinnung und –nutzung

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes , gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes (UFOPLAN) 2013.

Laufzeit: September 2013 - Dezember 2016

FKZ: 3713 11 104

Projektteam

Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI

Breslauer Straße 48, 76139 Karlsruhe

Tel.: 0721 6809-0

Ansprechpartner: Dr. Carsten Gandenberger (Projektleitung)

Öko-Institut e.V.

Rheinstraße 95, 64295 Darmstadt

Tel.: 06151 8191-0

Ansprechpartner: Falk Schulze

adelphi

Caspar-Theyss-Straße 14a, 14193 Berlin

Tel.: 0 (30) 8900068-0

Ansprechpartner: Lukas Rüttinger



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.

Abstract

Grundsätzlich sind Handelsbeschränkungen mit ökologischer Zielrichtung ein möglicher Rechtfertigungsgrund im WTO-System. Ausfuhrbeschränkungen, die auf umweltpolitische Beweggründe gestützt werden, unterliegen seitens der WTO aber gleichwohl engen Voraussetzungen. Dies zeigt der jüngst entschiedene Fall zu Exportbeschränkungen Chinas bei Seltenen Erden. China (und jeder andere Mitgliedstaat der WTO) kann unilaterale umweltschutzbezogene Exportbeschränkungen nur verhängen, wenn die Maßnahmen nachweislich der Erreichung von Umweltschutzzielen dienen und sowohl inländische als auch ausländische Rohstoffproduzenten adressieren, um dem Diskriminierungsverbot Folge zu leisten. Erwartungsgemäß hat das WTO-Panel diese Voraussetzungen im Fall Chinas vermisst. Eine weitere Möglichkeit besteht für China, über ein entsprechendes multilaterales Abkommen zum Rohstoffhandel auch Exportbeschränkungen vorzunehmen. Ein solcher multilateraler Hintergrund würde von der WTO einer differenzierteren Betrachtung unterworfen als eine einzelstaatliche Maßnahme. Voraussetzung dafür ist jedoch die Einigung der potenziellen Vertragsstaaten eines solchen Abkommens.

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Handelsbeschränkungen aufgrund von Umweltbelangen im WTO-System	2
3	Grundsätzliche WTO-Streitschlichtungsentscheidungen (leading cases) und deren Konsequenzen für die Berücksichtigung umweltpolitischer Erwägungen	2
3.1	WTO-Entscheidungen zu Exportbeschränkungen.....	4
3.2	Kriterien für die Rechtfertigung von handelsbeschränkenden Maßnahmen nach Art. XX (b) und Art. XX (g) GATT	7
3.2.1	Art. XX (b) GATT	7
3.2.2	Art XX (g) GATT	9
4	Konsequenzen für zukünftige umweltschutzbezogene Erwägungen im Rahmen des Rohstoffhandels.....	10
5	Möglichkeiten WTO-kompatibler umweltpolitischer Maßnahmen für China.....	10
6	Möglichkeit umweltpolitischer Maßnahmen aus deutscher Sicht	12
7	Literatur	14

1 Einleitung

Entwicklungs- und Schwellenländer sind den in den Industrieländern vorgeschriebenen Umweltstandards unterworfen, wenn sie ihre Waren (unter anderem Rohstoffe) in diese Länder exportieren wollen. Einige Standards werden darum als Handelsbarrieren empfunden. Auf der anderen Seite sind in rohstoffreichen Ländern oftmals ebenfalls Produktions- und Ausfuhrbeschränkungen festgelegt. Diese werden zum Teil auch auf umweltpolitische Beweggründe gestützt, wobei jedoch der Hintergrund der Maßnahmen eher wirtschaftspolitischer Natur ist. So berief sich China in den jüngsten WTO-Streitschlichtungsverfahren „China – Raw Materials“/ Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials¹ sowie „China – Rare Earths“/ Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum² bei seinen Restriktionen zur Ausfuhr verschiedener Rohstoffe (u.a. Seltene Erden) auf eine Rechtfertigung aus Art. XX (b) und (g) GATT aus Gründen des Umweltschutzes und der Bewahrung seiner natürlichen Ressourcen. Im Verfahren „China-Raw Materials“ stellte der Appellate Body bereits als zweite (Einspruchs-)Instanz fest, dass die Ausfuhrbeschränkungen gegen welthandelsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Im Verfahren „China-Rare Earths“ kommt das WTO-Panel nun in der ersten Instanz zum gleichen Ergebnis.

Im Rahmen der Kurzanalyse wird dargestellt, welche Auswirkungen die WTO-Entscheidungen zu Chinas Ausfuhrbeschränkungen auf zukünftige umweltpolitische Erwägungen beim Rohstoffhandel haben können und welche Konsequenzen für umweltpolitische Maßnahmen daraus zu ziehen sind. Es wird dabei insbesondere der Frage nachgegangen, welche Bedeutung umweltpolitischen Erwägungen im Rohstoffhandel zukommen kann. Gleichzeitig soll umrissen werden, welche Aspekte für Industrieländer wie Deutschland zu beachten sind, um Umweltmaßnahmen vor Ort etablieren und weiter entwickeln zu können.

¹ WTO, China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Panel Report vom 5. Juli 2011, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R sowie Appellate Body Report vom 22. Februar 2012, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R.

² WTO, China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, Report of the Panel vom 24. März 2014, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R.

2 Handelsbeschränkungen aufgrund von Umweltbelangen im WTO-System

Die WTO verfolgt den Schutz der Handelsfreiheit als eine der wesentlichen Leitbestimmungen des Übereinkommens (vgl. Art. XI GATT). Mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung sind damit grundsätzlich untersagt. Dazu zählen laut Art. XI:1 GATT Kontingente, Ein- und Ausfuhrlicenzen oder Minimumausfuhrpreise. Art. XX GATT erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme zu diesen normierten vertraglichen Pflichten.³ Die Regelung zählt hierbei die öffentlichen Interessen, die als Ausnahmen in Betracht kommen, in einem abschließenden Katalog von Rechtfertigungsgründen auf. Anknüpfungspunkte für die Beschränkung von Exporten aufgrund von Umweltbelangen ergeben sich danach aus Art. XX (b) und (g) GATT. Auch wenn der Begriff der „Umwelt“ weder in Art. XX (b) GATT noch in Art. XX (g) GATT explizit genannt wird, erfassen beide Vertragsregelungen auch Handelsbeschränkungen mit ökologischen Zielen.⁴ Art. XX (b) GATT rechtfertigt Handelsbeschränkungen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Mensch und Tieren und zum Schutz der natürlichen Umwelt. Die Regelung des Art. XX (g) GATT rechtfertigt Maßnahmen, die der Erhaltung von Naturschätzen dienen und damit endliche natürliche Ressourcen schützen.⁵ Die Normen sind im Lichte der Präambel des WTO-Abkommens auszulegen, die wiederum Hinweise auf eine nachhaltige Entwicklung und eine effektive Umweltschutzpolitik enthält.

3 Grundsätzliche WTO-Streitschlichtungsentscheidungen (leading cases) und deren Konsequenzen für die Berücksichtigung umweltpolitischer Erwägungen

Im Rahmen von Handelsbeschränkungen aufgrund von Umweltschutzerwägungen können vier Fälle als leading cases bezeichnet werden, anhand derer die wesentlichen Grund-

³ Trüeb, Umweltrecht in der WTO, Staatliche Regulierungen im Kontext des internationalen Handelsrechts, 2001, S. 28ff.

⁴ Hohmann, Der Konflikt zwischen freiem Handel und Umweltschutz in WTO und EG, RIW 2000, S. 88 (88).

⁵ Hilf, in: Gesellschaft für Umweltrecht (GfU, Hrsg.), Welthandel und Umweltschutz – Aktuelle Probleme des Lärmschutzes, 1999, S. 28 (41).

lagen und Prüfungsreihenfolgen für die Rechtfertigung möglicher Ausnahmen über Art. XX (b) und (g) GATT entwickelt wurden. Diese Fälle betreffen Importverbote für Waren, die unter Verwendung umwelt- oder gesundheitsschädigender Produktionsmethoden gewonnen oder hergestellt wurden. Zu den grundsätzlichen Entscheidungen gehören die beiden Thunfisch-Fälle⁶ aus den Jahren 1991 und 1994, weiterhin der Shrimps-Fall⁷ aus dem Jahre 1998 und der Hormon-Fall⁸ aus den Jahren 1997/1998.

In allen Fällen manifestierte sich der zentrale Auslegungsgrundsatz, dass die Ausnahmeregelungen der Art. XX (b) und (g) GATT als begrenzte Ausnahmen von anderen GATT-Verpflichtungen anzusehen sind. Daher müssen diese Ausnahmen jedoch auch eng ausgelegt werden, um nicht dem Zweck zentraler WTO-Vorschriften zuwiderzulaufen (vgl. Art. I, III und XI GATT). Die Ausnahmeregelungen können daher nicht als Grundlage eigener Rechte verstanden werden. Somit kann der Umweltschutz in der WTO-Systematik auch nicht als ein gleichwertiges Allgemeingut neben dem freien Handel angesehen werden.⁹

Vorrangig vor einer Rechtfertigung über Art. XX GATT sind zudem ausgehandelte internationale Schutzmaßnahmen. Dies zeigte sich beispielhaft anhand des Hormon-Falls. Die EG hatte die Einfuhr von Fleisch, insbesondere aus den USA, verboten, soweit dieses bestimmte hormonell wirksame Stoffe enthielt. Die EG berief sich auf den Gesundheitsschutz in Art. XX (b) GATT, konnte aber eine direkte Gesundheitsgefahr nicht nachweisen. Insofern wäre die Rechtfertigung nach Art. XX (b) GATT nicht möglich gewesen. Anschließend einigte man sich jedoch international auf ein Verbot dieser Stoffe.

⁶ WTO, United States – Restrictions on Import of Tuna, Panel Report vom 3.9.1991, ILM 30 (1991), 1594, (Thunfisch I, Bericht nicht angenommen); WTO, United States - Restrictions on Import of Tuna, Panel Report vom 16.6.1994, ILM 33 (1994), 839, (Thunfisch II, Bericht nicht angenommen)

⁷ WTO, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/R and Corr. 1, Panel Report vom 6. November 1998, WT/DS58/AB/R, DSR 1998:VII, 2821; modifiziert durch Appellate Body Report vom 6. November 1998, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, DSR 1998:VII, 2755.

⁸ WTO, EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS48/R/CAN, Panel Report vom 13. Februar 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, DSR 1998:II, p. 235; modifiziert durch Appellate Body Report vom 13. Februar 1998, EC-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, DSR 1998:I, p. 135.

⁹ Hohmann, RIW 2000, S. 88 (95).

Zudem spielen internationale Umweltschutzabkommen auch in den bisherigen Entscheidungen der jeweiligen WTO-Panel zu Handelsbeschränkungen aus Umweltschutzgründen eine gewichtige Rolle. Im Thunfisch II-Fall deutete das Panel an, dass man eine Maßnahme eher tolerieren könne, sofern sie auf einem multilateralen Abkommen beruhen würde.¹⁰

3.1 WTO-Entscheidungen zu Exportbeschränkungen

Die in den Streitschlichtungsverfahren zu den Importbeschränkungen entwickelten Grundsätze wurden seitens der WTO-Streitschlichtungsgremien auch auf die Fälle von Exportbeschränkungen zum Schutz heimischer Ressourcen übertragen.

***Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*¹¹**

So untersagte Kanada den Export von unverarbeiteten Heringen und Lachs, ohne jedoch auch den Export von verarbeiteten Hering- und Lachsprodukten zu beschränken. Dies verstößt nach den Ausführungen des Panels gegen Art. XI GATT. Als Rechtfertigung für dieses Handelshemmnis führte Kanada Art. XX (g) GATT an und berief sich auf die langfristige Gewährleistung der Fischbestände, eine Gesamtstrategie in der Fischereipolitik zur Verhinderung einer Überfischung und den Schutz der natürlichen Ressourcen. Neben dem Fang müsse auch die Verarbeitung überwacht werden, um eine effektive Überwachung sicherzustellen.

Das Panel lehnte Art. XX (g) GATT aber als Rechtfertigung ab, da sich Kanada mit der Maßnahme zugunsten der verarbeiteten Fischprodukte zu sehr auf den eigentlichen Handel beschränkte. Damit habe Kanada Art. XX (g) GATT unzulässig weit interpretiert und zu Vermarktungszwecken gebraucht.¹² Die Maßnahme nach Art. XX (g) GATT müsse zwar

¹⁰ Siehe dazu auch Überlegungen, aus der multilateralen Absicherung einer Maßnahme eine „Rechtfertigungs-Vermutung“ oder eine Beweiserleichterung abzuleiten, vgl. Hohmann, RIW 2000, S. 88 (97).

¹¹ WTO, 1988 – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon (L/6268), BISD 35, Panel-Report vom 22. März 1988.

¹² WTO, 1988 – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon (L/6268), BISD 35, Panel-Report vom 22. März 1988, 4.3.

nicht alternativlos und unbedingt notwendig sein, sondern nur im Zusammenhang mit entsprechenden inländischen Restriktionen stehen, sie müsse aber die Prinzipien der Meistbegünstigung und der nationalen Gleichbehandlung beachten. Kanada habe aber ebenfalls nicht darlegen können, in welcher Art und Weise das Exportverbot unverarbeiteten Herings in besserer Weise dem Management der Bestände nützt als allgemeinere Fangrestriktionen. Insoweit konnten die notwendigen inländischen Restriktionen, die eine solche Handelsmaßnahme rechtfertigen würden, nicht festgestellt werden. Dementsprechend darf Art. XX (g) GATT nicht so weit ausgelegt werden, nur um bestimmte handelspolitische Ziele zu rechtfertigen.¹³

China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials

In diesem Fall hatte China durch verschiedene Handelsmaßnahmen¹⁴ den Export von Rohstoffen (u.a. Bauxit, Kohle, Magnesium und Mangan) beschränkt und damit für eine Verknappung auf dem internationalen Rohstoffmarkt gesorgt. Die Beschwerde führenden Staaten wandten sich gegen ca. 40 Maßnahmen, mit denen China den Export verschiedener Rohstoffe belegt hatte.¹⁵ Damit verstieß es nach Ansicht des Panels gegen Bestimmungen aus Art. 11.3 APC (Beitrittsprotokolls Chinas zur GATT). China berief sich zur Rechtfertigung u.a. auf Art. XX (b) GATT (Gesundheits- und Umweltschutz) und Art. XX (g) GATT (Bewahrung natürlicher Ressourcen).

Das Panel lehnte schon die Anwendbarkeit von Art. XX GATT zur Rechtfertigung der Verletzung grundsätzlich ab. Damit wurde die Frage, ob allgemeine Ausnahmeregelungen des Art. XX GATT als Rechtfertigung für Nicht-GATT Abkommen heran gezogen werden können, hier des Beitrittsprotokolls Chinas, ablehnend entschieden. Nach Ausführungen des Panels schlossen Wortlaut und Kontext von Art. XX GATT eine Anwendung der allgemeinen Ausnahmen des GATT aus. Auch das Beitrittsprotokoll insgesamt erlaube keine

¹³ WTO, 1988 – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon (L/6268), BISD 35, Panel-Report vom 22. März 1988, 4.6.

¹⁴ Die Maßnahmen betrafen unter anderem: Ausfuhrkontingente (Beschränkung oder Verbot der Ausfuhr), Ausfuhrabgaben (Zölle, Steuern), Minimumausfuhrpreise (Exporteure sollen zu festgelegten Preisen exportieren), Ausfuhrgenehmigungen (Ermessen der zuständigen Behörden zu Erteilung von Lizenzen) und Verwaltung/Zuteilung von Kontingenten.

¹⁵ Mit weiteren Hinweisen Franke, in: Tietje/Kraft/Lehmann (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, WTO, China – Raw Materials: Ein Beitrag zu fairem Rohstoffhandel?, 2011, S. 8.

Anwendung des Art. XX GATT für die Rechtfertigung einer Verletzung des Art. 11.3 APC. Darüber hinaus kam das Panel auch bei unterstellter Anwendbarkeit des Art. XX GATT zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen nicht vorlägen. China hätte im Rahmen von Art. XX (g) GATT belegen müssen, dass die Maßnahmen zur Erhaltung der endlichen Naturschätze angewendet werden, oder dass die Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs zum Schutz der Ressourcen angewendet werden. Beides sei nicht gelungen. Die Maßnahmen seien auch nicht angemessen und ausgewogen. Zudem hatte China den Nachweis, dass die Maßnahmen dem Gesundheitsschutz und etwa zu einer Verringerung von Verschmutzungen dienen, nicht erbracht. Nach Ansicht des Panels sei nicht der Umstand, dass ein Produkt gehandelt wird für die Verschmutzung ursächlich, sondern seine Herstellung, sodass eine Beschränkung der Ausfuhr nicht dem Umweltschutz dienen könne.¹⁶

China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum

Im jüngst entschiedenen „Rare Earths“-Fall wies das Panel darauf hin, dass China zwar die durch den Bergbau entstehenden Umwelt- und Gesundheitsschäden darlegen, jedoch nicht deutlich machen konnte, dass die handelsbeschränkenden Maßnahmen der Bekämpfung und Verringerung dieser Beeinträchtigungen zu dienen imstande sind. Zu dem von China beabsichtigten Schutz einheimischer Rohstoffe sind darüber hinaus von den Beschwerde führenden Staaten Alternativen vorgeschlagen worden, die vom Panel als realistisch und durchführbar eingeschätzt wurden. Dies betrifft unter anderem den Vorschlag, mit staatlichen Maßnahmen sowohl inländische als auch ausländische Rohstoffproduzenten und –nutzer zu adressieren und damit die Belastungen in ausgewogener Weise zu verteilen. Von EU-Seite wird darüber hinaus ein multilaterales Abkommen zu

¹⁶ WTO, China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Panel Report vom 5. Juli 2011, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS/398/R, para. 7.474 ff.

Seltenen Erden vorgeschlagen.¹⁷ Die Verhandlungen dazu sollten bereits heute von chinesischer Seite dazu genutzt werden, ein möglichst rechtssicheres Klima zu schaffen.

3.2 Kriterien für die Rechtfertigung von handelsbeschränkenden Maßnahmen nach Art. XX (b) und Art. XX (g) GATT

Aus den beschriebenen Leitentscheidungen der WTO-Streitschlichtungsgremien lassen sich Kriterien und Voraussetzungen für eine Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen über Art. XX (b) und (g) GATT ableiten.

3.2.1 Art. XX (b) GATT

Handelsbeschränkungen zum Gesundheits- oder Umweltschutz

Im Rahmen von Art. XX (b) GATT bedarf es eines formalen Zusammenhangs zwischen der Handelsbeschränkung und dem Schutz von Leben oder Gesundheit von Mensch, Tier oder dem Schutz der natürlichen Umwelt. Insoweit muss ein legitimes öffentliches Schutzinteresse bestehen. Dies liegt insbesondere dann vor, wenn das Interesse durch internationale Umweltschutzverträge anerkannt ist.¹⁸ In den meisten Fällen bestehen aber keine entsprechenden internationalen Abkommen. Dennoch wird das legitime öffentliche Interesse und die Eröffnung des Schutzbereiches von Art. XX (g) GATT von den Panels üblicherweise nicht verneint, sondern schon bei einem formalen Zusammenhang angenommen.¹⁹

Notwendigkeit der Beschränkung

Danach ist zu untersuchen, ob die Handelsbeschränkung zur Erreichung des Schutzziels (Gesundheit, Umwelt) notwendig ist. Eine Handelsbeschränkung soll im Rahmen von Art.

¹⁷ WTO, China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, Report of the Panel vom 24. März 2014, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R, para. 7.669.

¹⁸ Hilf, in: GfU (Hrsg.), Welthandel und Umweltschutz, S. 28 (42).

¹⁹ Pfahl, Internationaler Handel und Umweltschutz – Zielkonflikte und Ansatzpunkte des Interessenausgleichs, 2000, S. 153.

XX (b) GATT notwendig sein, wenn sie in effektiver Weise dem Gesundheits- und Umweltschutz dienen kann, geeignet („necessary“) und alternativlos ist und das mildeste Mittel darstellt.²⁰ Diese Voraussetzungen wurden bisher von den eingesetzten Panels sehr eingehend geprüft. In den beschriebenen WTO-Leitentscheidungen wurde keine Notwendigkeit für handelsbeschränkende Maßnahmen gesehen. So wurde beispielsweise im Shrimp-Fall vom Panel angemerkt, dass den Exportländern kein Raum für den Nachweis anderer Systeme zum Schutz von Meeresschildkröten gelassen, sondern von amerikanischer Seite ein restriktives Importverbot verhängt wurde.

Diskriminierungsverbot

Die Maßnahme darf nicht willkürlich sein und/oder zu ungerechtfertigten Diskriminierungen zwischen vergleichbaren Ländern oder zu verschleierten Beschränkungen des internationalen Handels führen. Zu beachten sind dabei die Prinzipien des Meistbegünstigungsgrundsatzes und der nationalen Gleichbehandlung aus Art. I und III GATT. Beide Vorschriften sind Ausdruck des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes.²¹ Art. III:1 GATT verlangt als generelles Rechtsprinzip der WTO-Rechtsordnung die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für importierte Produkte im Verhältnis zu inländischen Produkten.

Nach dem Meistbegünstigungsprinzip müssen Handelsvorteile, die einem Vertragspartner gewährt werden, im Zuge der Gleichberechtigung allen Vertragspartnern gewährt werden. Handelsvergünstigungen sollen danach also nicht nur einzelnen oder wenigen Staaten zu gewähren sein. Im Shrimp-Fall wurde die Beschränkung auf den Nachweis eines einzigen Schildkrötenschutzsystems als diskriminierend angesehen.²²

Neben Handelsvergünstigungen müssen auch Handelsbeschränkungen gegenüber allen Handelspartnern gleich wirken. Dies dient dem Ziel der weiten Handelsliberalisierung. Die beschränkenden Schutzmaßnahmen von Importbeschränkungen müssen daher in gleicher Weise auch für die innerstaatliche Rechtsordnung des Importstaates gelten. Die Rechts-

²⁰ Hilf, in: GfU (Hrsg.), Welthandel und Umweltschutz, S. 28 (42).

²¹ Hilf, in: GfU (Hrsg.), Welthandel und Umweltschutz, S. 28 (40).

²² Panel Report, US – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products v. 15.5.1998, WT/DS58/R und Appellate Body Report v. 12.10.1998, AB-1998-4, WT/DS58/AB/R, Rn. 150.

ordnung, welche eine Handelsbeschränkung vorsieht, muss folglich in sich widerspruchsfrei sein.²³

3.2.2 Art XX (g) GATT

Handelsbeschränkung zum Ressourcenschutz

Die Maßnahme muss im Zusammenhang mit dem Erhalt natürlicher Ressourcen stehen. Auch hier ist die Eröffnung des Rechtsbereiches von Art. XX (g) GATT durch das Panel bisher nicht grundlegend in Frage gestellt worden.²⁴ Ein formaler Zusammenhang mit Ressourcenschutzaspekten genügt.

Vorwiegend umweltpolitische Absicht

Anders als im Rahmen von Art. XX (b) GATT muss die Maßnahme im Rahmen des Art. XX (g) GATT nicht alternativlos oder das mildeste Mittel sein, sondern muss nur vorrangig dem Ressourcenschutz dienen und darauf gerichtet sein („relating to“)²⁵. Hier kommt es maßgeblich auf einen transparent gemachten Zweck und die Zweck-Mittel-Relation an. Die Handelsbeschränkung muss zentral auf interne umweltpolitische Schutzmaßnahmen und nicht auf Wettbewerbsvorteile gerichtet sein.²⁶

Diskriminierungsverbot

Auch im Rahmen von Art. XX (g) GATT werden ART. I und III GATT überprüft und sichergestellt, dass die Handelsbeschränkungen nicht willkürlich und/oder diskriminierend sind. Es findet dabei eine Abwägung zwischen den umweltpolitischen Zielen und dem handelspolitischen Zweck statt. Insoweit wird die Maßnahme auf eine stichhaltige Begründung und Kohärenz überprüft.

²³ Hilf, in: GfU (Hrsg.), Welthandel und Umweltschutz, S. 28 (42).

²⁴ Pfahl, Internationaler Handel und Umweltschutz, S. 111 f. und 154 f.

²⁵ Puth, WTO und Umwelt – Die Produkt-Prozess-Doktrin, 2003, S. 367.

²⁶ Pfahl, Internationaler Handel und Umweltschutz, S. 111 f. und 154 f.

Zunächst muss die Handelsbeschränkung auch hier dem Grundsatz der nationalen Gleichbehandlung entsprechen und dafür im Zusammenhang mit nationalen Restriktionen stehen, die den gleichen Schutzzweck verfolgen. Im Rahmen der nationalen Gleichbehandlung kommt es auf den unmittelbaren Zusammenhang zwischen nationalen Beschränkungen und Handelsbeschränkungen (für Importprodukte) an. Hier liegt das häufigste Problem im Rahmen von Handelsbeschränkungen aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Allein eine Einführung von Handelsbeschränkungen ohne gleichzeitige äquivalente Verpflichtung der Inländer ist nicht gerechtfertigt. Zudem kann bei fehlender Inländergleichbehandlung eine Ausrichtung auf Umweltschutz (und gerade nicht auf die Sicherung von Handelsvorteilen) kaum bewiesen werden. Ferner muss auch im Rahmen von Art. XX (g) GATT das Prinzip der Meistbegünstigung gewahrt werden, das Handelshemmnis darf also nicht einzelne Länder unter vergleichbaren Umständen stärker belasten als andere Länder.

4 Konsequenzen für zukünftige umweltschutzbezogene Erwägungen im Rahmen des Rohstoffhandels

Die enge Auslegung der Ausnahmeregelungen in Art. XX (b) und Art. XX (g) GATT stellt hohe Anforderungen an umweltschutzbezogene Maßnahmen. Da diese Maßnahmen von den WTO-Streitschlichtungsgremien immer auch im Kontext handelspolitischer Erwägungen geprüft werden, ist die für die Umweltschutzausnahmen im WTO-Kontext erforderliche „Notwendigkeit“ der betreffenden Maßnahme die größte Hürde bei der Erfüllung der WTO-rechtlichen Kriterien. Dieses Kriterium ist bei der Vornahme von ökologisch motivierten Maßnahmen folglich in den Mittelpunkt zu stellen.

5 Möglichkeiten WTO-kompatibler umweltpolitischer Maßnahmen für China

Rechtmäßige Exportbeschränkungen Chinas setzen zunächst voraus, dass die Rechtfertigungsgründe des Art. XX GATT auf das Beitrittsabkommen Chinas zur WTO anwendbar sind. In diesem Beitrittsabkommen wird China verpflichtet, alle Handelsbeschränkungen aufzuheben. Das Panel geht im „Raw Material“-Fall gegen China davon aus, dass eine Rechtfertigung durch Vorschriften des GATT für Pflichten aus Nicht-GATT-Abkommen nicht möglich sei. Da aber das WTO-Beitrittsabkommen für China keine dem Art. XX

GATT entsprechende Regelungen enthält, bestünde kein Rechtfertigungsgrund für fortgesetzte Handelsbeschränkungen.

Selbst wenn das nächste Panel in einer weiteren Entscheidung von der Anwendbarkeit des Art. XX GATT ausgehen sollte, müsste China die Nachweise für die oben aufgeführten einzelnen Kriterien erbringen. Zunächst müsste im Rahmen von Art. XX (g) GATT dargelegt werden, dass die Handelsbeschränkungen zur Erhaltung der endlichen Naturschätze angewendet werden und dass die Maßnahmen im Zusammenhang mit inländischen Restriktionen der Produktion stehen.²⁷ Denn nur dann kann die Handelsbeschränkung eine zur Erreichung des Ressourcenschutzes erforderliche und effektive Maßnahme sein und würde nicht gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen.

Im Rahmen von Art. XX (b) GATT müsste China ferner den Nachweis führen, dass die Maßnahmen dem Gesundheitsschutz, etwa durch eine Verringerung von Verschmutzungen dienen. Dazu müsste jedoch dargelegt werden, dass solche Verschmutzungen direkt vom – mit der handelsbeschränkenden Maßnahme belegten – Produkt und nicht nur von der Herstellungsmethode ausgehen.

Realistisch könnte China somit unilaterale umweltschutzbezogene Exportbeschränkungen nur verhängen, wenn zwei Aspekte beachtet werden: Die Maßnahmen müssen einerseits nachweislich der Erreichung von Umweltschutzziele dienen und andererseits sowohl inländische als auch ausländische Rohstoffproduzenten adressieren, um dem Diskriminierungsverbot Folge zu leisten.

Eine weitere Möglichkeit besteht für China, über ein entsprechendes multilaterales Abkommen zum Rohstoffhandel auch Exportbeschränkungen vorzunehmen. Ein solcher multilateraler Hintergrund würde WTO-seitig einer differenzierteren Betrachtung unterworfen als eine einzelstaatliche Maßnahme. Dies setzt jedoch die Einigung der Staaten untereinander voraus. Die EU hat ein solches Abkommen im Rahmen des „Rare Earths“-

²⁷ WTO, China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Report of the Panel v. 5.6.2011, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS/398/R, para. 7.359 ff.

Verfahrens als ein mögliches Szenario ins Spiel gebracht, ohne jedoch bisher weitere Schritte zu unternehmen.²⁸

6 Möglichkeit umweltpolitischer Maßnahmen aus deutscher Sicht

Deutschland setzt sich für eine internationale Verständigung über Ziele und Inhalte einer Ressourceneffizienz- und Rohstoffpolitik ein. Dies umfasst unter anderem das Ziel der Bundesregierung, das Prinzip der Ressourcenschonung in bestehenden internationalen Abkommen des Welthandelsrechts zu verankern. Langfristiges Ziel ist weiterhin auch die Schaffung einer internationalen Konvention zum Schutz der natürlichen Ressourcen.²⁹ Die Ressourcenschutzziele dienen – in ihrer umfassenden Form und unter Berücksichtigung des weiten Ressourcenbegriffs – dem Zweck, die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und gleichzeitig die dauerhafte Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen und Ökosystemleistungen sowie den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten. Hierbei sind drei wesentliche Formen von Standards zu unterscheiden:

- Produktstandards legen die Eigenschaften eines Produkts fest (zur Information über den Standard eines Produktes werden unter anderem Kennzeichnungen verwendet);
- Produktions- und Prozessstandards („processes and production methods“, PPM's) machen Vorgaben für Produktionsprozesse; zwei Arten werden hierbei unterschieden: zum einen produktbezogene Maßnahmen, die sich in den physischen Eigenschaften der Endprodukte niederschlagen und zum anderen nichtproduktbezogene Maßnahmen, die sich zwar nicht in den physischen Eigenschaften niederschlagen, aber dennoch Auswirkungen auf die Umwelt haben (z.B. Fangmethoden in der Hochseefischerei, Importbeschränkungen für Holz aus nicht nachhaltig bewirtschafteten Wäldern);

²⁸ WTO, China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, European Union's Responses to the Questions from the Panel following Second Meeting v. 8.7.2013, (WT/DS431, WT/DS432, WT/DS433), para. 100. Keine Erwähnung fand ein solches Abkommen in der Rede des damaligen EU-Ratspräsidenten van Rompuy beim China-EU-Gipfel im November 2013.

²⁹ Vgl. Bundesregierung (Hrsg.), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Handlungsansatz 20: Weiterentwicklung des politischen und rechtlichen Rahmens auf EU-Ebene und im internationalen Kontext, S. 56.

- Verhaltens- oder Systemstandards wiederum beziehen sich auf Unternehmensabläufe und sollen das betriebliche Umweltmanagement verbessern (z.B. Zertifizierungssysteme).

Unter Berücksichtigung der welthandelsrechtlichen Rahmenbedingungen und den bereits zu China beschriebenen Möglichkeiten sollte auch für Deutschland (im Zuge der EU-Bestrebungen) die Möglichkeit im Vordergrund stehen, ein multilaterales Abkommen zu Rohstoffen anzustreben. Einen Schwerpunkt des Abkommens sollten die Seltenen Erden bilden.

7 Literatur

Bundesregierung (Hrsg.), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Beschluss des Bundeskabinetts vom 29.2.2012.

Franke, Martina, in: Tietje/Kraft/Lehmann (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, WTO, China – Raw Materials: Ein Beitrag zu fairem Rohstoffhandel?, Heft 114, 2011.

Hilf, Meinhard, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Welthandel und Umweltschutz – aktuelle Probleme des Lärmschutzes, Dokumentation zur 23. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Berlin 1999.

Hohmann, Harald, Der Konflikt zwischen freiem Handel und Umweltschutz in WTO und EG, Recht der internationalen Wirtschaft (RIW) 2000, S. 88-99.

Pfahl, Stefanie: Internationaler Handel und Umweltschutz – Zielkonflikte und Ansatzpunkte des Interessenausgleichs, Berlin, 2000.

Puth, Sebastian: WTO und Umwelt – Die Produkt-Prozess-Doktrin, Berlin, 2003.

Trüeb, Hans Rudolf: Umweltrecht in der WTO – Staatliche Regulierungen im Kontext des internationalen Handelsrechts, Zürich, 2001.