

Referenzfall für internationale Umweltschutzanforderungen an Produktionsverfahren in Multilateralen Abkommen zum Umweltrecht (MEAs) und deren Gleichwertigkeit mit WTO-Recht

I. Ausgangslage

Prozess- und produktionsbezogene Vorgaben sind wichtig für den Umweltschutz, da sie erlauben, nicht nur Umwelteigenschaften eines Produkts zu regulieren, sondern schon bei der Herstellung des Produkts ansetzen. Auch in Multilateralen Abkommen zum Umweltrecht (MEAs) gibt es verstärkt Ansätze, prozess- und produktionsbezogene Vorgaben durch die Aufnahme von Regelungen zu Handelsbeschränkungen durchzusetzen.

Gegenwärtig enthalten erst wenige MEAs klare Ermächtigungsgrundlagen für Handelsbeschränkungen zur Durchsetzung prozess- und produktionsbezogener Vorgaben. Im Rahmen des Montrealer Protokolls aus dem Jahr 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, wurde zu Art. 4 bereits ausgiebig diskutiert, Handelsverbote für Produkte einzuführen, die mit ozonschichtschädigenden Substanzen hergestellt sind, diese aber selbst nicht enthalten. Da der Vollzug eines solchen Verbots als schwierig angesehen wurde, ist hierauf einstweilen verzichtet worden. Dagegen erlaubt das *Stockholmer Abkommen über persistente organische Schadstoffe* aus dem Jahr 2001 den Mitgliedstaaten in Art. 5 (c), Produktionsverfahren durchzusetzen, bei denen bestimmte Chemikalien nicht anfallen.

Während in MEAs prozess- und produktionsbezogene Standards also zunehmend Bedeutung gewinnen, steht die WTO diesen Vorgaben sehr kritisch gegenüber. Schon die WTO-Website weist darauf hin, dass

„[...] WTO agreements are interpreted to say two important things. First, trade restrictions cannot be imposed on a product purely because of the way it has been produced. Second, one country cannot reach out beyond its territory to impose its standards on another country.“

Prozess- und produktionsbezogene Vorgaben können aber – gerade falls sie durch Handelsbeschränkungen durchgesetzt würden – einen bedeutsamen Beitrag zum Umweltschutz leisten. Zudem besteht an der internationalen Durchsetzung von Umweltstandards ein berechtigtes Interesse, da umweltschädliche Produktionsweisen oft grenzüberschreitende Folgen haben oder globale Ressourcen beeinträchtigen.

International werden prozess- und produktionsbezogene Vorgaben unter dem Stichwort der sog. *process and production methods* (PPM) diskutiert. Herkömmlich unterscheidet man zwei Kategorien von PPM. Einmal können die Umwelteigenschaften des hergestellten Produktes selbst durch das Produktionsverfahren (*method*) beeinflusst werden. Wird Haarspray z. B. mit FCKW-Treibmitteln hergestellt, schädigt dies die Umwelt vor allem beim Verbrauch des Produkts. Man spricht dann

von *product-related PPMs*, also von einem Produktionsverfahren, dessen Umweltwirkung sich auch im Produkt selbst niederschlägt. Hiervon unterschieden werden *non-product-related PPMs*, also Produktionsverfahren, deren Umwelteigenschaften sich nicht im Produkt niederschlagen. Wird Papier z. B. mit Hilfe elementaren Chlors gebleicht, tritt die schädliche Folge in Form von PCDD/PCDF-Emissionen bei der Herstellung des Produkts ein. Das hergestellte Papier selbst ist dagegen unbedenklich.

II. Problembereiche

Aus Sicht des internationalen Handelsrechts sind prozess- und produktionsbezogene Standards an den allgemeinen WTO-Vorschriften zu messen.

Einschlägig ist vor allem das *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, welches in Art. III und XI Handelsbeschränkungen grundsätzlich verbietet, daneben aber Normen wie Art. XX kennt, die Handelsbeschränkungen erlauben, wenn diese dem Schutz bestimmter Belange dienen.

Das *Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT-Abkommen)* erfasst ebenfalls prozess- und produktionsbezogene Vorgaben, die in technischen Vorschriften oder Normen enthalten sind. Das TBT-Abkommen stellt – ebenso wie das GATT – keine speziellen Regelungen für prozess- und produktionsbezogene Vorgaben auf, verbietet aber wie Art. III GATT die Benachteiligung vergleichbarer Produkte (Art. 2.1 TBT-Abkommen) und erlaubt wie etwa Art. XX GATT unter bestimmten Voraussetzungen Handelsbeschränkungen (Art. 2.2 TBT-Abkommen). Nach Anhang 1 Nr. 1 des TBT-Abkommens werden nur sog. „*related processes or production methods*“ erfasst. Das TBT-Abkommen gilt somit nicht für *non-product-related PPMs*, also Produktionsverfahren, deren Eigenschaften sich nicht im Produkt niederschlagen. Hier gilt das GATT. Ebenfalls nicht vom TBT-Abkommen erfasst werden technische Vorschriften oder Normen, die als reine Importverbote ausgestaltet sind; dann gilt allein Art. XI (1) GATT.

Das *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-Abkommen)* ist für Umweltschutzmaßnahmen durch prozess- und produktionsbezogene Vorgaben nicht von Bedeutung. Entscheidend gegen die Anwendung des SPS-Abkommens auf prozess- und produktionsbezogene Maßnahmen spricht, dass nach Annex A Nr. 1 (b) SPS-Abkommen die Gesundheitsgefahren den Produkten selbst anhaften müssen, z. B. als Toxine oder krankheitsverursachende Organismen im Lebensmittel enthalten sind. Prozess- und produktionsbezogene Vorgaben haben einen anderen Anknüpfungspunkt, da sie sich nicht auf schädliche Produkteigenschaften beziehen müssen, sondern vorrangig auf die Folgen der umweltschädlichen Herstellung abstellen.

Von speziellen Vorgaben zur Zulässigkeit prozess- und produktionsbezogener Vorgaben ist die WTO z. Z. weit entfernt. Prozess- und produktionsbezogene Anforderungen werden in der WTO im *Committee on Trade and Environment (CTE)* – vor allem hinsichtlich der Vereinbarkeit von PPM-basierten Umweltkennzeichen mit WTO-Recht – zwar ausgedehnt diskutiert, bisher blieb dies aber ohne Ergebnis. Beim Entwurf des TBT-Abkommens wurde das Thema ebenso behandelt, letztlich fand die Problematik jedoch nur Erwähnung im Definitionenkatalog des Abkommens. Im Rahmen der alle drei Jahre stattfindenden Überprüfung des TBT-Abkommens wurden prozess- und produktionsbezogene Vorgaben bisher nicht erörtert. Lediglich seit Juni 2001 werden prozess- und produktionsbezogene Vorgaben im TBT-

Committee – ebenfalls unter dem Stichwort der Produktkennzeichnung – diskutiert. Die Unterscheidung zwischen *product-related PPM* und *non-product-related PPM* scheint dabei große Bedeutung zu haben.

Nachfolgend wird anhand einschlägiger WTO-Schiedsgerichtsentscheidungen untersucht, welche Spielräume das WTO-Recht bietet, um – gestützt auf MEAs – prozess- und produktionsbezogene Anforderungen international durchzusetzen.

1. Das Benachteiligungsverbot des Art. III (4) GATT

Art. III (4) GATT verbietet den WTO-Mitgliedern, gleichartige Produkte (*like products*) anderer Staaten weniger günstig zu behandeln, als eigene (*treatment no less favourable*):

„*The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. [...]*”

Dieses Konzept der *like products* bietet nach Auffassung von Teilen der Rechtswissenschaft einen guten Ansatzpunkt, um auch zwischen unterschiedlich hergestellten Produkten zu unterscheiden. Papier, das mit elementarem Chlor gebleicht wurde, könnte z. B. als nicht vergleichbar mit chlorfrei gebleichtem Papier angesehen werden. Dann dürften beide Produkte ungleich behandelt werden, und es läge keine Handelsbeschränkung nach Art. III (4) vor.

Die WTO-Schiedsgerichte haben sich diesem Vorgehen bisher verschlossen. Sie beurteilen die Vergleichbarkeit (*likeness*) vor allem danach, wie das Produkt beim Endverbraucher konkret verwendet wird, und ob die Verbraucher die Produkte für austauschbar halten würden. So sind Vodka und japanischer Schnaps in der *Japan Taxes on Alcoholic Beverages* Entscheidung als vergleichbar angesehen worden, da sie einen ähnlichen Alkoholgehalt aufwiesen und zu vergleichbaren Anlässen konsumiert wurden. Interessanterweise betrachtete das Panel im *Japan Taxes on Alcoholic Beverages*-Fall auch die unterschiedliche Herstellungsweise der Getränke. Der *Appellate Body* (Berufungsgremium) griff diese Frage jedoch nicht auf.

Die Mehrheit der WTO-Schiedsgerichte hat sich zur Unterscheidung von Produkten allein an vier Kriterien orientiert:

- (1) den Eigenschaften und der Qualität des Produkts,
- (2) der Endnutzung beim Verbraucher,
- (3) dem Geschmack und den Angewohnheiten der Verbraucher sowie
- (4) der Zollklassifizierung des Produkts.

Der Panelspruch im *Japan Taxes on Alcoholic Beverages*-Fall ist somit nur eine unsichere Grundlage zur Unterscheidung von Produkten aufgrund ihrer Herstellung, zumal er zu Art. III (2) erging, einer Vorschrift für Steuern, die allerdings ein Art. III (4) nachgebildetes Benachteiligungsverbot enthält. Ausführungen zu Art. III (2) sind jedoch nicht ohne Weiteres auf Art. III (4) übertragbar. Die WTO-Schiedsgerichte betonten regelmäßig, dass das Konzept der Vergleichbarkeit (*likeness*) in den verschiedenen Regelungen des GATT durchaus unterschiedlich interpretiert werden könne (vgl. *Japan Taxes on Alcoholic Beverages*-Fall; zuletzt *Asbestos*-Fall).

Die einschlägigen Entscheidungen zu prozess- und produktionsbezogenen Vorgaben mit Umweltschutzbezug wie im *Tuna/Dolphin*- sowie *Shrimp/Turtle*-Fall boten den WTO-Schiedsgerichten bisher keine Gelegenheit, Verbrauchererwartungen an die Umwelteigenschaften eines Produktes zur Unterscheidung nach Art. III (4) heranzuziehen, da die Maßnahmen im *Tuna/Dolphin*- und *Shrimp/Turtle*-Fall anhand von Art. XI (1) GATT beurteilt werden mussten; als reine Importbeschränkungen fielen sie eindeutig nicht unter Art. III (4), sondern unter Art. XI (1) GATT mit dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (vgl. dazu II. 2.).

Auf Basis der bisherigen Schiedssprüche zu Art. III (4) kann nicht erwartet werden, dass die unterschiedliche Herstellungsweise, die sich nicht im Produkt niederschlägt (*non-product-related* PPMs), als zulässiges Unterscheidungskriterium im Sinne von Art. III (4) anerkannt werden wird. Für *product-related* PPMs hingegen, die sich im Produkt niederschlagen und beim Konsum auswirken, könnte dies u. U. anders beurteilt werden. Gerade wenn die physikalischen Eigenschaften von Produkten unterschiedlich sind, ließe sich auch auf Basis der bisherigen Schiedssprüche die Vergleichbarkeit nach Art. III (4) verneinen.

2. Das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen nach Art. XI (1)

In Ergänzung zu Art. III (4) verbietet Art. XI (1) mengenmäßige Beschränkungen wie Einfuhrverbote, die zur Durchsetzung prozess- und produktionsbezogener Vorgaben herangezogen werden könnten. Die Vorschrift sieht vor, dass:

„No prohibitions or restrictions [...] whether made effective through quotas, import or export licences or other measures shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party”

Die Abgrenzung zu Art. III (4) ist in der Praxis jedoch nicht immer einfach. Grob gesagt, erfasst Art. III (4) Maßnahmen, die Vermarktungsmodalitäten betreffen, nachdem einem ausländischen Produkt Marktzugang gewährt wurde. Art. XI (1) verbietet dagegen Maßnahmen, die schon an der Grenze greifen und den Marktzugang an sich betreffen. Ein Einfuhrverbot fielen unter Art. XI (1), während ein Kennzeichnungserfordernis für bestimmte Produkte unter Art. III (4) fielen. Denkbar ist z. B., dass ein WTO-Mitglied die Einfuhr bestimmter Fische gänzlich untersagt, wenn diese nicht mit Netzen gefangen werden, die Vorkehrungen gegen unerwünschten Beifang treffen. Dann ist Art. XI (1) einschlägig. Art. III (4) wäre einschlägig, wenn Fische aus Ländern, die diesen unerwünschten Beifang nicht verhindern, zwar importiert werden dürften, aber als umweltschädlich gekennzeichnet werden müssten.

Einen anderen Ansatz zur Abgrenzung zwischen Art. XI (1) und Art. III (4) hat die Panel-Entscheidung im *Tuna/Dolphin*-Fall gewählt. Dort wurde behauptet, dass Art. III (4) prozess- und produktionsbezogene Maßnahmen überhaupt nicht erfasse. Art. III (4) gelte generell nur für Maßnahmen, die sich auf das Produkt an sich und nicht auf seine Herstellung bezögen. Folgte man dem, wären prozess- und produktionsbezogene Vorgaben nie nach Art. III (4) zulässig und könnten nur durch Ausnahmegründe des Art. XX gerechtfertigt werden.

Die Rechtswissenschaft hat – wie unter II. 1. bereits angedeutet – wiederholt versucht nachzuweisen, dass Art. III (4) sehr wohl prozess- und produktionsbezogene Maßnahmen erfasst. Schiedsgerichtlich ist die Frage nicht ausdrücklich geklärt; die

bisher untersuchten Maßnahmen fielen eindeutig unter Art. XI (1), weil sie Importverbote waren. Da Art. III (4) potentiell einen guten Ansatz bietet, um prozess- und produktionsbezogene Vorgaben durchzusetzen, sollte in der Anwendungsfrage Klarheit herbeigeführt werden.

Die Mehrheit der WTO-Entscheidungen hat Beschränkungen des Anwendungsbereichs von Art. III auf rein *produktbezogene* Maßnahmen abgelehnt (*United States Reformulated Gasoline-Fall*). Mit Blick auf die *Tuna/Dolphin*-Entscheidung ist aber durchaus offen, ob ein WTO-Panel Art. III (4) zukünftig auf prozess- und produktionsbezogene Vorgaben anwenden wird. Aus Umweltschutzsicht wäre die Anwendung gerade aus beweisrechtlichen Gründen vorteilhaft. Denn bei Art. III (4) muss der Kläger – also der Ausführstaat des umweltschädlich hergestellten Produkts – die Gleichartigkeit seines Produkts und die Benachteiligung durch den Einfuhrstaat beweisen. Erst wenn dieser Beweis gelänge, müsste der Einfuhrstaat darlegen, dass seine Handelsbeschränkung nach Art. XX durch Umweltschutzbelange gerechtfertigt ist. Die verfahrensrechtliche Position des umweltschützenden Importstaates ist bei Art. III (4) somit günstiger als bei Art. XI (1).

3. Die Rechtfertigung nach Art. XX

Für den Fall, dass WTO-Schiedsgerichte prozess- und produktionsbezogene Vorgaben als Verstoß gegen Art. III (4) oder Art. XI (1) werten, kommt Art. XX große Bedeutung zu. Dieser enthält eine Reihe von Ausnahmen zu den Verboten in Art. III und XI und erlaubt nach Meinung der WTO-Schiedsgerichte auch den Rückgriff auf Umweltschutzbelange. Angeknüpft werden kann an Buchstaben (b) und (g):

„Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

[...]

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health

[...]

(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption. [...]”

Obwohl der Umweltschutz nicht ausdrücklich erwähnt wird, umfassen Art. XX (b) und (g) erkennbar und anerkanntermaßen die Umwelt durch Bezugnahme auf Flora und Fauna (*animal or plant life*) sowie erschöpfliche Naturschätze (*exhaustible natural resources*). Panels haben zudem die Verbesserung der Luftqualität als zulässigen Schutzbelang gebilligt (*United States – Reformulated Gasoline-Fall*). Auch wandernde Fischbestände werden seit jeher als *exhaustible natural resources* i. S. v. Art. XX (g) anerkannt. Dieser recht weite Interpretationsansatz würde den Schutz nicht ausdrücklich genannter Umweltbelange – wie der biologischen Vielfalt – erlauben.

Ungewiss ist, ob ein Staat nach WTO-Recht die Umwelt außerhalb seines Staatsgebietes oder globale Ressourcen schützen darf, da der Wortlaut des Art. XX keine räumlichen Beschränkungen enthält. Gerade dies soll eine Verankerung prozess-

und produktionsbezogener Vorgaben erreichen. Die Panelentscheidungen zu dieser Auslegungsfrage sind widersprüchlich: Noch 1991 schloss das Panel im *Tuna/Dolphin I-Fall* vor allem aus der Entstehungsgeschichte des Art. XX, dass die Vorschrift extraterritorialen Umweltschutz nicht erlaube. Hiervon ist das Panel 1994 im *Tuna/Dolphin II-Fall* abgerückt, als es extraterritoriale Maßnahmen zumindest nicht generell für unzulässig hielt. Etwas zur Klärung beigetragen hat der *Shrimp/Turtle-Fall* aus dem Jahr 1998. Das Berufungsgremium (*Appellate Body*) sah einen ausreichenden Zusammenhang (*sufficient nexus*) zwischen den nationalen Umweltschutzinteressen der Vereinigten Staaten und dem Schutz wandernder Seeschildkröten in internationalen Gewässern. Aber auch die *Shrimp/Turtle*-Entscheidung bietet keine sichere Grundlage, um die Umwelt außerhalb des eigenen Staatsgebietes zu schützen. Vor allem ist nicht klar, wann dieser ausreichende Zusammenhang zwischen den Umweltschutzinteressen eines Staates und globalen Ressourcen besteht.

4. Das Verhältnis von WTO-Recht und MEAs

Die Frage, inwieweit Multilaterale Abkommen zum Umweltrecht handelsbeschränkende Maßnahmen rechtfertigen können, ist bisher nicht geklärt. Die Lösung könnte sowohl innerhalb des WTO-Rechts gesucht werden oder aber im allgemeinen Völkerrecht.

a) Ansätze im WTO-Recht

Die WTO-Schiedsrechtsprechung vor allem zum *Tuna/Dolphin*- und *Shrimp/Turtle-Fall* hat bisher das Verhältnis von WTO-Recht und MEAs nicht behandeln können, da diese Entscheidungen allein unilaterale Maßnahmen betrafen, für die es keine ausdrückliche Grundlage in MEAs gab. Nicht beurteilt werden konnte aus Sicht des Freihandelsrechts auch, ob eine nach einem MEA erlaubte Maßnahme *zwangsläufig* nach Art. XX zulässig ist, wie dies teilweise für wünschenswert gehalten wird.

Die *Shrimp/Turtle*-Entscheidung hob jedoch die Bedeutung multilateraler Ansätze zum Umweltschutz für den Bestand des WTO-Systems hervor. Das Schiedsgericht erteilte unilateralen Maßnahmen zum Schutz globaler Ressourcen eine Absage und hielt Handelsbeschränkungen allenfalls für zulässig, wenn diese auf einem multilateral verhandeltem Ansatz basierten. Nur ausnahmsweise könnten unilaterale Maßnahmen ohne MEA-Grundlage erlaubt werden, wenn der betreffende Staat mit seinem Versuch gescheitert sei, multilaterale Umweltschutzansätze anzustoßen, Verhandlungen über ein MEA noch nicht abgeschlossen oder bereits gescheitert seien. Die Bedeutung von MEAs für das WTO-System zeigt sich auch darin, dass das WTO-Schiedsgericht in der *Shrimp/Turtle*-Entscheidung z. B. die Biodiversitätskonvention zur Interpretation von *exhaustible natural resources* in Art. XX (g) heranzog.

Ein praktisches Problem resultiert jedoch daraus, dass das Umweltvölkerrecht nach traditioneller Sichtweise nur zwischen den Parteien eines MEA anwendbar ist. Sind beide Streitparteien Mitglied der WTO, aber nur eine Partei Mitglied eines MEA, kann bislang allein WTO-Recht angewendet werden.¹

¹ Auch das Mandat von Doha zu Verhandlungen über das Verhältnis von spezifischen Handelsmaßnahmen in multilateralen Umweltabkommen und WTO-Regeln beschränkt sich auf die Behandlung

Das Freihandelsrecht regelt die Anwendung der MEA-Vorschriften in WTO-Schiedsverfahren nur unzureichend. Die WTO sieht für ihre Schiedsgerichte keine ausdrückliche Verpflichtung zur Anwendung des Umweltvölkerrechts vor. Ganz im Gegenteil ermächtigt das *Dispute Settlement Understanding* in Art. 3.2 die WTO-Schiedsgerichte lediglich, Rechte und Pflichten nach WTO-Freihandelsrecht allein unter Berücksichtigung der *Auslegungsregeln des Völkerrechts* zu beurteilen.

Das Verhältnis Multilateraler Umweltabkommen und WTO-Recht war auch Thema auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im September 2002. Mit der Verankerung eines Statements zur Fortsetzung und Vergrößerung der gegenseitigen Unterstützung von Handel, Umwelt und Entwicklung mit dem Ziel eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, konnte eine Überordnung der WTO-Abkommen gegenüber MEAs verhindert werden. Dies kann als Wille aller Staaten zur gleichrangigen Behandlung von Handel, Umwelt und Entwicklung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung gedeutet werden. Eine grundsätzliche Aussage über das Verhältnis von WTO- und Multilateralen Umweltabkommen enthält das Johannesburg-Dokument jedoch nicht. Ob die WTO-Schiedsgerichte zukünftig trotzdem zur Interpretation des Art. XX auf MEA-Vorgaben zurückgreifen werden, lässt sich nicht vorhersagen.

b) Ansätze im allgemeinen Völkerrecht

Die zweite Ansatzmöglichkeit liegt im Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht. Ein Vorteil dieses Vorgehens ist, dass das allgemeine Völkerrecht Freihandelsrecht und internationales Umweltrecht (MEAs) grundsätzlich als gleichberechtigte Regelungen des internationalen Rechts anerkennt. Auch neuere Umweltschutzabkommen wie das *Cartagena Protokoll über die biologische Sicherheit* unterstreichen dies. Das allgemeine Völkerrecht enthält Kollisionsregeln, die helfen, Konflikte zwischen Freihandelsrecht und MEAs zu lösen. Bisher gelten vor allem die Vorschriften des *Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge* (WVK). Nach Art. 30 (3) WVK verdrängen neuere Regeln gleichen Inhalts ältere. Die Regeln des GATT sind, obwohl von 1994, gegenüber vielen internationalen Abkommen nur scheinbar das jüngere Recht. Denn das GATT 1994 übernahm ohne inhaltliche Änderungen Art. III, XI und XX des GATT 1947 und ist damit die ältere Rechtsmaterie. Die Anwendung des Grundsatzes *lex posterior derogat legi priori* aus Art. 30 (3) ist aber nur möglich, wenn die Regelungsmaterien der kollidierenden Bereiche identisch sind. Da Umweltschutz- und Freihandelsregime aber regelmäßig einen anderen Gegenstand betreffen (Umweltschutz vs. Handelsliberalisierung), bereitet die Anwendung von Art. 30 (3) WVK große Schwierigkeiten. Auch die Anwendung des völkerrechtlichen *lex specialis* Grundsatzes, der einer spezielleren Materie Vorrang vor der generelleren einräumt, ist mit diesen Anwendungsschwierigkeiten behaftet.

III. Handlungsbedarf

Die handelsrechtliche Legitimierung prozess- und produktionsbezogener Vorgaben ist für einen fortschrittlichen und weitreichenden Umweltschutz von großer Bedeutung. Die Möglichkeiten, derartige Vorgaben zu machen, sollten international gestärkt

von Rechten der Vertragsstaaten des Umweltabkommens. Die Rechte nach den WTO-Abkommen von Nicht-Vertragsstaaten des MEAs sollen unberührt bleiben.

werden. Diesbezügliche Rechtssicherheit trägt einmal dazu bei, Rechtsgrundlagen für prozess- und produktionsbezogene Vorgaben künftig leichter in Multilateralen Umweltabkommen verankern zu können. Zudem könnte die Zulässigkeit nationaler prozess- und produktionsbezogener Vorgaben auf Grundlage von Multilateralen Umweltabkommen zukünftig erfolgreicher begründet werden.

Hierzu müssten entweder im WTO-Recht selbst oder im allgemeinen Völkerrecht Lösungen gefunden werden, die prozess- und produktionsbezogene Vorgaben erlauben. Die Lösung derartiger Fragen – wie bisher – den WTO-Schiedsgerichten zu überlassen, deren demokratische Legitimation unzureichend ist, sollte vermieden werden.

IV. Vorschlag für das weitere Vorgehen

Es sollte ein konkreter prozess- und produktionsbezogener Standard, der auf Basis eines Multilateralen Umweltabkommens mit Handelsrestriktionen durchgesetzt werden könnte, als Referenzfall in die internationale Diskussion eingebracht werden.

Der Referenzfall sollte die Folgen des WTO-Regelwerkes für die Implementierung Multilateraler Umweltabkommen aufzeigen und eine konkrete Perspektive für die Themenfelder „Gleichrangigkeit von Multilateralen Umweltabkommen und WTO-Abkommen“ sowie „Handelsrechtliche Legitimierung von auf Multilateralen Umweltabkommen basierenden, prozess- und produktionsbezogenen Standards“ liefern.

Es sollte – auch im Rahmen der laufenden Doha-Welthandelsrunde – darauf hingewirkt werden, dass prozess- und produktionsbezogene Vorgaben auf Grundlage Multilateraler Umweltabkommen, die der Vermeidung schädlicher Umweltwirkungen dienen, selbst dann handelsrechtlich zulässig sind, falls sich die Umweltwirkungen im Produkt selbst nicht niederschlagen. Dies sollte auch gelten, falls das Multilaterale Umweltabkommen Handelsbeschränkungen zur Durchsetzung prozess- oder produktionsbezogener Vorgaben nicht ausdrücklich zulässt.

Als Referenzfall bietet sich ein Verbot der Zellstoffbleiche mit elementarem Chlor gestützt auf Art. 5 (c) des Stockholmer Abkommens über persistente organische Schadstoffe an.

V. Der Referenzfall „Verbot der Zellstoffbleiche mit elementarem Chlor“

1. Das Stockholmer Abkommen über persistente organische Schadstoffe

Das *Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe* (POP-Konvention) zielt darauf, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor persistenten organischen Schadstoffen (persistent organic pollutants – sog. POPs) zu schützen (Art. 1). Die POP-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten u.a., die Freisetzung unerwünschter Nebenprodukte aus anthropogenen Quellen, wie der Zellstoffbleiche, mit elementarem Chlor zu verringern und - sofern durchführbar - einzustellen. Zu unerwünschten Nebenprodukten der Zellstoffbleiche zählen nach Anlage C Teil I der POP-Konvention auch Polychlorierte Dibenzo-p-dioxine und Dibenzofurane. Diese sog. PCDD/PCDF gehören zu den giftigsten Substanzgruppen, die weltweit in der Umwelt sowie im menschlichen Gewebe nachgewiesen werden.

Für beide Substanzgruppen bietet Art. 5 (c) den Vertragsstaaten die Möglichkeit der „[...] Anordnung [...] von als Ersatz dienenden [...] Prozessen, um die Bildung und Freisetzung [dieser] Chemikalien zu verhindern.“ Die Anlage C führt unter Teil II als sog. Quellkategorien auch Produktionsverfahren auf, die „das Potential für eine vergleichsweise starke Bildung [von PCDD/PCDF] und deren Freisetzung in die Umwelt“ haben und nennt u. a. die „Zellstoffproduktion unter Verwendung von elementarem Chlor oder von Chemikalien, bei denen elementares Chlor erzeugt wird, für Bleichzwecke“.

Art. 5 (c) fordert die Vertragsstaaten auf, für diese Quellkategorien „als Ersatz dienende Prozesse“ anzuordnen, wenn dies „angemessen erscheint“. Für die Zellstoffherstellung können auf dieser Grundlage national also Ersatzbleichverfahren vorgeschrieben werden. Art. 5 (c) bietet nach seinem Sinn und Zweck zudem Ansatzpunkte, um auch gegenüber Produkten aus ausländischen Produktionsstätten prozessbezogene Vorgaben durchzusetzen. Gerade die grenzüberschreitenden Umweltwirkungen von POPs, deren Bekämpfung das Stockholmer Übereinkommen dient, legen dieses Verständnis von Art. 5 (c) nahe.

Auch die nach Art. 5 (d) vorgesehene Förderung und Anordnung von besten verfügbaren Techniken (BVT) bietet Ansatzpunkte, um Ersatzbleichverfahren als BVT für Importprodukte vorzuschreiben. Art. 5 (d) sieht vor, dass ein Vertragsstaat, der die Chlorbleiche als Quelle von PCDD/PCDF erkennt, die Anwendung von BVT anordnen darf, wenn Handlungsbedarf gesehen wird. Nach Anlage C Teil V (h) sind BVT solche Verfahren, die den Einsatz elementaren Chlors oder Chemikalien, bei denen elementares Chlor erzeugt wird, vermeiden. Derzeit wird im Rahmen der POP-Konvention an Leitlinien für BVT gearbeitet (siehe unten V. 2.).

2. Hintergrund zu den verschiedenen Zellstoffbleichverfahren

Die Bleiche von Zellstoff kann in verschiedenen Verfahren erfolgen, die entweder

- a) elementares Chlor (Chlor oder Hypochlorit) einsetzen, das zur Bildung von PCDD/PCDF führt, sog. Chlorbleiche (PCDD/PCDF werden ins Abwasser als AOX emittiert),
- b) mit elementarchlorfreien Chemikalien bleichen (ECF – Elemental Chlorine Free), d.h. mit Chlordioxid, oder
- c) vollständig ohne chlorhaltige Bleichchemikalien arbeiten (TCF – *Totally Chlorine Free*), z.B. mit Wasserstoffperoxid und Ozon.

Die beiden letztgenannten Verfahren (ECF- und TCF-Verfahren) führen zu keinen PCDD/PCDF-Emissionen ins Abwasser. Sie werden daher von der EU-Kommission – in Kombination mit weiteren Maßnahmen – im *IPPC-Reference Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry* aus dem Jahr 2002 als Beste Verfügbare Technik (BVT) eingestuft. Im Rahmen der POP-Konvention erarbeitet z. Z. eine UNEP Expertengruppe Leitlinien zur Einführung von BVT im Bereich der Zellstoffherstellung, die nach Art. 5 (d) von der Konferenz der Vertragsstaaten zu beschließen sind.

Mit Hilfe der Substitution der Chlorbleiche durch elementarchlor- oder chlorfreie Verfahren wird die Bildung von PCDD/PCDF vermieden. Beide Substanzgruppen zeigen ein breites Spektrum sowohl diffuser als auch punktförmiger Emissionsquellen. Für eine effiziente Reduktion globaler PCDD/PCDF Emissionen liegt es nahe, zumindest die Freisetzung aus bekannten und bedeutenden Punktquellen zu

vermindern. In der POP-Konvention ist die Chlorbleiche, die weltweit noch sehr verbreitet ist (siehe sogleich V. 4.), explizit als eine Hauptquelle von PCDD/PCDF genannt. Da viele Länder die Chlorbleiche bereits durch chlorfreie oder elementar-chlorfreie Technologien ersetzt haben, existieren praxiserprobte Alternativen, die andere Länder unmittelbar übernehmen könnten.

3. Zum Einsatz der Bleichverfahren in den verschiedenen Ländern

Derzeit werden laut Entwurf eines *UNEP Draft Guidance Papers* noch ca. 25 % des weltweit produzierten gebleichten Zellstoffes mit elementarem Chlor gebleicht. Etwa 66 % des produzierten Zellstoffes werden mit Chlordioxid gebleicht (ECF-Bleiche), nur 7 % werden vollständig chlorfrei produziert (TCF-Bleiche). Hauptanwender der PCDD/PCDF-emittierenden Chlorbleiche sind die USA, Russland und Japan. In den Mitgliedstaaten der EU wird die Chlorbleiche dagegen nicht mehr eingesetzt. Die PARCOM Decision 96/2 on the Phasing-Out of Processes Using Molecular Chlorine in the bleaching of Kraft and Sulphite Pulp ist von den Vertragsstaaten innerhalb der EU vollständig umgesetzt. TCF-Zellstoffe werden vor allem in Nord- und Mitteleuropa produziert.

Das Stockholmer POP-Abkommen ist bisher von 33 Staaten ratifiziert worden, u. a. von Deutschland, Schweden, Norwegen und Finnland. Staaten, bei denen die Chlorbleiche eine bedeutende Rolle in der Zellstoffproduktion spielt, wie die Vereinigten Staaten und Russland, haben das Abkommen zwar unterzeichnet, eine Ratifizierung steht allerdings noch aus.

4. Zur Handelsrelevanz von Zellstoff und Papier (pulp and paper)

Der internationale Handel erfolgt sowohl auf der Ebene von Zellstoff als auch von Papier. Er umfasste im Jahr 1998 insgesamt 87,5 Milliarden US \$ und ein Volumen von 119 Millionen Tonnen. Der weltweite *Handel mit Zellstoff* erreichte 1998 ein Volumen von 30,5 Mill. Tonnen; dies entspricht etwa 1/6 der weltweiten Zellstoff- und Zellstofffaserproduktion (179 Millionen Tonnen). Die Hauptexporteure sind Kanada (9,0 Mill. Tonnen) und die Vereinigten Staaten (4,4 Mill. Tonnen), gefolgt von Schweden, Brasilien, Finnland, Indonesien, Portugal und Spanien. Westeuropa (Deutschland, Italien, Frankreich, und Großbritannien) und die asiatischen Länder (Japan, Südkorea, China, Indonesien und Taiwan) sind die größten Importeure mit jeweils mehr als 1 Mill. Tonnen. Der *Handel mit Papier* umfasste 1998 89 Mill. Tonnen; dies entspricht etwa 1/3 der weltweiten Papierproduktion. Davon betreffen die europäischen Länder etwa 56 %, gefolgt von den Vereinigten Staaten/Kanada mit 28 % und Asien mit 13 %. In der Zeit von 1990 bis 1998 ist die Papierproduktion weltweit durchschnittlich um 2,8 % jährlich gewachsen, in der selben Periode weist der internationale Handel eine jährliche Wachstumsrate von durchschnittlich 5,9 % auf.

Es zeigt sich somit, dass sowohl Zellstoff als auch Papier weltweit stark gehandelte Produkte sind und dass Länder – wie die Vereinigten Staaten –, die zu den Hauptanwendern der Chlorbleiche gehören, zu einem großen Teil am Handel mit Zellstoff und Papier teilnehmen. Es ist davon auszugehen, dass durch prozess- oder produktionsbezogene Vorgaben für die Zellstoffbleiche auf Grundlage der POP-Konvention eine nennenswerte Beeinflussung der weltweiten Zellstoffproduktion initiiert werden könnte.

VI. Fazit

Prozess- und produktionsbezogene Vorgaben sind – vor allem vor dem Hintergrund eines zunehmend globalisierten Produktions- und Konsumverhaltens – für die Realisierung eines fortschrittlichen Umweltschutzes wichtig. Sie ermöglichen, nicht nur die Umwelteigenschaften der Produkte selbst zu regulieren, sondern setzen bereits bei der Herstellung der Produkte an. Ihre Verankerung gewinnt auch bei Verhandlungen zu Multilateralen Umweltabkommen an Bedeutung. Dagegen ist die Zulässigkeit prozess- und produktionsbezogener Vorgaben im WTO-Recht – vor allem sofern sich die Eigenschaften nicht im Produkt selbst niederschlagen – nicht eindeutig geklärt. Die Entscheidungen der WTO-Schiedsgerichte bieten keine hinreichend gesicherte Basis für eine handelsrechtliche Legitimierung von prozess- und produktionsbezogenen Vorgaben. Zudem ist eine grundsätzliche Aussage über das Verhältnis Multilateralen Umweltabkommen und WTO-Recht – auch nach Johannesburg – nicht möglich.

Der aufgezeigte Referenzfall „Verbot der Zellstoffbleiche mit elementarem Chlor“ verdeutlicht die Bedeutung der handelsrechtlichen Legitimierung von prozess- und produktionsbezogenen Vorgaben für die Realisierung eines im Multilateralen Umweltabkommen – der POP-Konvention – anerkannten Umweltziels – der Minderung der PCPP/PCDF-Emissionen. Eine diesbezügliche Rechtssicherheit ermöglicht eine erfolgreichere Begründung von auf MEAs gestützten Handelsbeschränkungen wegen prozess- und produktionsbezogener Vorgaben. Zudem könnten Rechtsgrundlagen für prozess- und produktionsbezogene Vorgaben künftig einfacher in Multilateralen Umweltabkommen verankert werden.

Es wird vorgeschlagen, den aufgezeigten Referenzfall in die internationale Diskussion einzubringen. Im Rahmen der bevorstehenden Diskussionen auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancun/Mexiko zeigt er eine konkrete Perspektive für die Themenfelder „Handelsrechtliche Legitimierung von auf MEAs basierenden, prozess- und produktionsbezogenen Vorgaben“ und „Gleichrangigkeit von Multilateralen Umweltabkommen und WTO-Abkommen“. Darüber hinaus bietet er eine Diskussionsgrundlage zur Klärung des Verhältnisses von Multilateralen Umweltabkommen und Welthandelsrecht aus Sicht des allgemeinen Völkerrechts.