

RECHTSGUTACHTEN – ZUSAMMENFASSUNG

# Kann das EU-Mercosur-Abkommen durch eine Zusatzerklärung gerettet werden?

Prof. Dr. Christina Eckes,  
University of Amsterdam, The Netherlands

und

Dr. Roda Verheyen, Attorney at Law,  
Rechtsanwälte Günther, Hamburg, Germany

April 2023



Im Auftrag des Umweltinstitut München e.V..  
Die Zusammenfassung wurde erstellt von Ludwig Essig.

## Rechtsgutachten

### **Kann das Handelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur durch eine Zusatzklärung gerettet werden?**

*Ergebnisse des juristischen Gutachtens von C. Eckes und R. Verheyen, "Treaty-Making by Afterthought: Can the EU-Mercosur Trade Deal Be Saved by the Joint Instrument?", Mai 2023 im Auftrag des Umweltinstitut München e. V.*

Trotz der hohen Anzahl an sozialen und ökologischen Krisen hält die EU an einer Handelspolitik fest, die Handelsliberalisierungen und Investitionsschutz über alles stellt und im Wesentlichen keine Rücksicht auf Nachhaltigkeit nimmt. Dieses Festhalten an einer Außenwirtschaftspolitik des 20. Jahrhunderts führte in den letzten zehn Jahren zu einer starken Politisierung der EU-Handelspolitik. Damit gehen die immer schwieriger werdenden Ratifizierungsprozesse der EU-Freihandelsabkommen wie die von CETA einher.

Um der Kritik entgegenzuwirken und die Ratifizierungsprozesse zu beschleunigen, hat die EU-Kommission begonnen, eine neue Strategie zu entwickeln, die als "treaty-making by afterthought" bezeichnet wird. Das Muster: Die EU-Kommission erarbeitet mit ihren Handelspartnern Auslegungs- oder Zusatzklärungen, die auch noch Jahre nach dem eigentlichen Abschluss der Verhandlungen dem Abkommen beigefügt werden, um die Kritiker:innen zu besänftigen.

Diese Zusatzklärungen sind jedoch keine Lösung, da sie rechtlich gesehen nur Auslegungswert haben und den Vertragstext nicht ändern können. Dennoch verhandelt die EU-Kommission im Moment eine Zusatzklärung zum Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Staaten Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay. Denn der seit 1999 verhandelte Vertragstext des EU-Mercosur-Abkommens stößt in vielen Ländern auf große Ablehnung. Um aufzuzeigen, dass eine Zusatzklärung jedoch nicht die Kritikpunkte am seit 2019 vorliegenden Handelsabkommen lösen kann, beauftragte das Umweltinstitut München ein Rechtsgutachten bei

Prof. Dr. Christina Eckes, University of Amsterdam, The Netherlands and  
Dr. Roda Verheyen, Attorney at Law, Rechtsanwälte Günther, Hamburg, Germany,

welches zu folgenden Ergebnissen kam:

1. Die mit der Zusatzklärung beabsichtigten Ziele stellen im Wesentlichen eine Änderung des Freihandelsabkommens dar. Die Erklärung zeigt außerdem, dass die EU-Kommission davon auszugehen scheint, dass das vereinbarte Nachhaltigkeits-Kapitel nicht ausreicht, um den Geist und die Absicht des Green Deal zu wahren.
2. Die Zusatzklärung bleibt hinter den Zielen der EU-Kommission zurück. Einerseits verpflichtet sie die Handelspartner, weniger Regenwald abzuholzen, andererseits ist es eine Auslegungserklärung für ein Freihandelsabkommen, das darauf abzielt, den

Handel zwischen den beiden Blöcken zu intensivieren. Das betrifft auch die Einfuhr von Geflügel und Soja aus dem Mercosur in die EU. Dies hat unweigerlich zur Folge, dass mehr Regenwald abgeholzt wird. Dass ernsthafte Sanktionsmechanismen fehlen, entspricht nicht den eigenen Ambitionen der Kommission, Handel und Nachhaltigkeit ernsthaft in Einklang zu bringen.

3. Die EU schlägt in der Zusatzklärung Verpflichtungen in Bezug auf Klimamaßnahmen vor, die über den Text des Nachhaltigkeits-Kapitels des EU-Mercosur-Abkommens hinausgehen. Dabei bezieht sie aber weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente mit ein. Der juristische Status der Zusatzklärung bleibt damit unklar.
4. Schließlich muss die Frage nach der Rechtmäßigkeit gestellt werden: Kann die EU wirklich allein (d.h. ohne die Mitgliedstaaten) ein derart detailliertes Abkommen über Verpflichtungen in Bezug auf die Kommunikation und die Umsetzung von Klimamaßnahmen, z.B. die Emissionsreduzierung, abschließen? Im Allgemeinen werden internationale Abkommen, die über die ausschließliche Zuständigkeit der EU für den Handel hinausgehen, wie z.B. Umweltabkommen, als gemischte Abkommen geschlossen. Die Zusatzklärung ist jedoch ein separates Dokument zum ursprünglichen Freihandelsabkommen. Sie zielt fast ausschließlich darauf ab, nicht-handelsbezogene Ziele zu erreichen, indem sie unter anderem die Verpflichtungen in den Bereichen Umwelt und Klimawandel in einer Weise stärkt, die es nicht rechtfertigt, diese Themen als handelsbezogen einzustufen. Dies wirft die Frage auf, ob die EU überhaupt ermächtigt ist, nachträgliche Vertragsgestaltungen, nicht-handelsbezogener "Instrumente" abzuschließen, die zusätzliche Verpflichtungen in einer Weise enthalten, die für die EU und damit auch für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind.

Auf der Grundlage dieser vier Schlussfolgerungen ist es durchaus möglich, dass das EU-Mercosur-Abkommen nicht in Kraft treten wird – und dies gilt sowohl für das Freihandelsabkommen als auch für das Assoziierungsabkommen.

Ludwig Essig, Referent für Handelspolitik am Umweltinstitut München kommentiert:

*„Die Zusatzklärung ist nicht mehr als ein Greenwashing-Versuch. Nach wie vor bleibt das EU-Mercosur-Abkommen schädlich für Umwelt- und Klimaschutz. Das Abkommen ist Gift für die Agrarwende auf beiden Seiten des Atlantiks. Es droht die Abholzung des Amazonas-Regenwald weiter voranzutreiben, führt Bauern und Bäuerinnen in den Ruin und behindert die Verkehrswende. Dieser Giftvertrag dient Konzerninteressen auf Kosten von Mensch und Natur. Er gehört damit zu einer überholten Handelspolitik des 20. Jahrhunderts, die einer neokolonialen Logik folgt und den Planeten zerstört. Eine zusätzliche, unverbindliche Erklärung darf darüber nicht hinwegtäuschen.“*

#### **Kontakt:**

Ludwig Essig, Referent für Handelspolitik  
Umweltinstitut München e.V.

[le@umweltinstitut.org](mailto:le@umweltinstitut.org)

0176/54675253