

Bewertung der Klimaauswirkungen von Handelspolitik und Handelsabkommen

Eine Fallstudie zu CETA – Zusammenfassung



Impressum

Herausgeber

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: +49-(0)30-278 756 32

E-Mail: alessa.hartmann@power-shift.de

<https://power-shift.de>

Autor*innen

Thomas Fritz, Alessa Hartmann

Bildrecherche

Niklas Toresson

Design & Layout

Christopher Freeman / conductdesign.com

Titelbild: Kris Krüg / Flickr.com

Berlin, Februar 2024

Unterstützung

Wir bedanken uns bei der European Climate Foundation für die finanzielle Unterstützung der Studie. Die Verantwortung für die in dieser Studie geäußerten Ansichten liegt bei den Autor*innen.

Zusammenfassung

Diese von PowerShift erstellte Studie analysiert die Klimaauswirkungen des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) zwischen der Europäischen Union und Kanada, das am 21. September 2017 vorläufig in Kraft getreten ist.

Methodik

Die Methodik für diese Ex-post-Bewertung stützt sich auf vier Säulen:

- 1 Eine Analyse der Entwicklung des Warenhandels zwischen der EU und Kanada mit Schwerpunkt auf Waren, deren Handel erhebliche Auswirkungen auf den Klimawandel hat;
- 2 Eine Analyse der Regeln, Institutionen und Entscheidungen, die die Klimapolitik des Handelsabkommens bestimmen;
- 3 eine Analyse der Arbeit der durch CETA geschaffenen Ausschüsse und Dialoge, die einen starken Einfluss auf das Klima haben;
- 4 eine Abschätzung der Auswirkungen der CETA-Investitionsbestimmungen auf Handelsströme und Investitionsschutz.

Diese Methodik geht über herkömmliche Folgenabschätzungen hinaus, da sie die Analyse von Waren einschließt, die bereits zollfrei waren, als CETA in Kraft trat – wie Eisenerz, Rohöl, Steinkohle, Sojabohnen und viele Holzprodukte. Nur durch die Einbeziehung des Handels mit diesen klimaschädlichen Gütern kann das volle Ausmaß des schädlichen Handels, der durch CETA ermöglicht und gefördert wird, identifiziert werden. Ein wirklich fortschrittliches Handelsabkommen müsste gezielte Maßnahmen enthalten, um diesen Handel einzuschränken und seine Auswirkungen auf den Klimawandel zu mindern.

Der Warenhandel zwischen Kanada und der EU

Unsere Analyse der Veränderungen der Handelsströme zeigt, dass der bilaterale Handel mit vielen klimaschädlichen Produkten seit Inkrafttreten von CETA sogar zugenommen hat. Dies gilt sowohl für den wichtigsten Rohstoff, den Kanada in die EU exportiert – Eisenerz – als auch für fossile Brennstoffe wie Rohöl und Steinkohle. Die Produktion und der Verbrauch dieser Mineralien und Brennstoffe beschleunigen nicht nur den Klimawandel, sondern verursachen auch zahlreiche andere Umweltauswirkungen wie Luft- und Wasserverschmutzung, Verlust der biologischen Vielfalt und Landnutzungsänderungen.



Bild: Roya Ann Miller / Unsplash.com

Die Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten verstärkt die negativen Klimaauswirkungen von CETA. Die Quoten und Zollpräferenzen für tierische Produkte wie Milch und Rindfleisch bergen besondere Risiken. Dies ist wichtig, da beide Partner keine nennenswerten Fortschritte bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen ihrer Viehwirtschaft gemacht haben, obschon Methan das schädlichste der emittierten Gase ist. Seit der Implementierung von CETA sind die Rindfleischexporte beider Partner stark angestiegen.

Eng mit der Viehwirtschaft verbunden ist der Handel zwischen der EU und Kanada mit Ölsaaten für die Tierfütterung, insbesondere Sojabohnen und Raps. Während die EU-Importe von Sojabohnen aus Kanada eher moderat gestiegen sind, haben die EU-Importe von Raps seit der Umsetzung von CETA deutlich zugenommen. Die überwiegende Mehrheit der in Kanada angebauten Raps- und Sojapflanzen ist gentechnisch so verändert, dass sie gegen das Besprühen mit Herbiziden resistent sind. Der Einsatz dieser Herbizide hat in Kanada in den letzten 15 Jahren erheblich zugenommen, was zu einem Verlust an Biodiversität und erheblichen Treibhausgasemissionen führt.

Auch der Handel mit forstwirtschaftlichen Erzeugnissen hat seit Inkrafttreten von CETA zugenommen. Während die EU-Importe von kanadischem Holz den Rückgang, der vor

dem Abkommen zu verzeichnen war, umgekehrt haben, sind die EU-Exporte nach Kanada stark angestiegen. Dieser bilaterale Anstieg des Holzhandels findet vor dem Hintergrund eines beschleunigten Waldverlustes in Kanada und der EU statt. In beiden Regionen hat die Fähigkeit der Wälder, Kohlendioxid zu binden, deutlich abgenommen, was vor allem auf den hohen Anteil industrieller Abholzung zurückzuführen ist.

Auch die Marktzugangsverpflichtungen von CETA für die chemische Industrie fördern die Nachfrage nach umweltschädlichen Gütern. So sind die Kunststoffexporte der EU nach Kanada seit Inkrafttreten von CETA deutlich gestiegen, darunter auch besonders umweltschädliche Produkte wie Mikroplastik, Kunststoffverpackungen und Kunstfasern. Die Herstellung dieser Kunststoffe erfordert große Mengen an Energie und trägt damit erheblich zum Klimawandel bei.

Ein weiteres Problem ist das Fehlen gezielter Maßnahmen zur Minderung der Klimarisiken des Handels mit all diesen Produkten. CETA knüpft seine Handelspräferenzen nicht an konkrete Verbesserungen in den Produktionsprozessen der begünstigten Sektoren, auch nicht in solchen, die als umweltschädlich bekannt sind. Es fehlen auch konkrete Bestimmungen zur Reduzierung oder Beendigung des Handels mit besonders klimaschädlichen Produkten wie fossilen Brennstoffen.

Eine weitere eklatante Lücke ist der fehlende Technologietransfer, der die Dekarbonisierung in den liberalisierten klimaschädlichen Sektoren erleichtern würde.

Obwohl der Handel mit Umweltgütern seit der Implementierung von CETA leicht zugenommen hat, kann dies die oben genannten Defizite nicht kompensieren, insbesondere wenn man bedenkt, dass der Anteil "grüner" Güter am gesamten bilateralen Handel nie mehr als 10 Prozent betrug. Es ist daher schwer vorstellbar, wie "grüne" Güter die Klimaauswirkungen der 90 Prozent nicht-grüner und emissionsintensiver Güter, die zwischen der EU und Kanada gehandelt werden, kompensieren können.

Regeln, Institutionen und klimapolitische Entscheidungen

Unsere Analyse der Regeln und Institutionen des Abkommens zeigt weitere Defizite auf. So fehlen in den Nachhaltigkeitskapiteln von CETA konkrete Verpflichtungen zum Klimaschutz und es wird nicht einmal auf das Pariser Abkommen Bezug genommen – obwohl die CETA-Verhandlungen mit dessen Annahme durch beide Parteien zeitlich zusammenfielen. Der Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung hat nur unzureichende Anstrengungen unternommen, um sinnvolle Klimaschutzmaßnahmen durchzusetzen, während die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Überwachung dieser Bestimmungen sehr begrenzt bleibt.

Diese Schwächen werden durch die Tatsache verstärkt, dass das Nachhaltigkeitskapitel vom CETA-Streitbeilegungsmechanismus ausgenommen ist, was es anfällig für Verstöße und Unterwanderung macht. Darüber hinaus lehnte die Europäische Kommission das Angebot Kanadas ab, Verstöße gegen Nachhaltigkeitsverpflichtungen mit Handelssanktionen zu ahnden – trotz der weithin anerkannten Defizite bei den Durchsetzungsmechanismen für Nachhaltigkeitsbestimmungen in EU-Handelsabkommen. Die Ablehnung ist auch deshalb bedauerlich, weil keine der beiden Parteien für sich in An-

spruch nehmen kann, ein Klima-Champion zu sein: Sowohl Kanada als auch die EU hinken bei der Erreichung ihrer Klimaziele hinterher.

Ausschüsse und bilaterale Dialoge unter CETA

Anlass zur Sorge geben auch die Aktivitäten der unter CETA eingerichteten Ausschüsse und bilateralen Dialoge. So verfügen die Ausschüsse über weitreichende Befugnisse, darunter das Recht, das Abkommen ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments zu ändern. Durch die Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung von Standards können die Ausschüsse die Umwelt- und Klimagesetzgebung aufweichen. Sie könnten auch die Möglichkeiten der EU oder Kanadas einschränken, einseitig Anforderungen etwa für energieintensive Industrien zu verschärfen. Vor diesem Hintergrund ist die mangelnde Transparenz der CETA-Ausschüsse bedenklich – detaillierte Protokolle sind ebenso wenig öffentlich zugänglich wie wichtige Informationen über die Teilnehmer*innen der Treffen und detaillierte Informationen zu anstehenden Entscheidungen.

Die Risiken für die Umweltstandards zeigen sich in den Diskussionen im SPS-Ausschuss für pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen und Lebensmittelsicherheit. Kanadische Beamte argumentierten beispielsweise, dass die Rückstandshöchstgehalte für Pestizide in der EU zu streng seien und daher ein Handelshemmnis für ihre Landwirte darstellen. Sie versuchen auch, Einfluss auf die Vorschriften für gentechnisch veränderte Organismen (GVO) zu nehmen und wollen, dass die EU einen höheren Grad an unzulässiger gentechnischer Verunreinigung von Nutzpflanzen akzeptiert. Kanada nutzte auch den bilateralen CETA-Dialog über Forstprodukte, um die neue EU-Verordnung über die Abholzung von Wäldern anzufechten – eine besorgniserregende Entwicklung angesichts der enormen Emissionen, die mit dem anhaltenden Waldverlust sowohl in Kanada als auch in der EU verbunden sind.

Der Lobby für fossile Brennstoffe, insbesondere in Kanada, ist es gelungen, die EU-Richtlinie zur Kraftstoffqualität während der CETA-Verhandlungen maßgeblich zu beeinflussen. Teersandöle, die besonders klimaschädlich sind, werden in der Richtlinie nicht angemessen berücksichtigt oder eingeschränkt. Dieser Lobby-Erfolg könnte künftige Bemühungen um eine Verschärfung der EU-Vorschriften für fossile Brennstoffe behindern.

Investitionsströme und Investitionsschutz

Weitere Defizite von CETA betreffen die Regeln des Abkommens zur Liberalisierung und zum Schutz von Investitionen. CETA enthält keine Bestimmungen, die die Partner verpflichten, klimarelevante Kriterien für bilaterale Direktinvestitionen (FDI) einzuführen. Ein solcher Mechanismus zur Überprüfung von Umweltinvestitionen ist notwendig, da die emissionsintensive verarbeitende Industrie sowie die Bergbau-, Öl- und Gasindustrie zu den wichtigsten Sektoren gehören, in denen bilaterale Investitionen in und aus der EU und Kanada getätigt werden. Darüber hinaus zeigt unsere Analyse der FDI-Ströme und -Bestände, dass ein Großteil der bilateralen Investitionen zwischen der EU und Kanada über zwei wichtige Steueroasen der EU, die Niederlande und Luxemburg, abgewickelt wird. Diese Kapitalströme schmälern die Steuereinnahmen, die zur Unterstützung der Energiewende dringend benötigt werden.

Das in CETA vorgesehene Investitionsgerichtssystem (Investment Court System, ICS) – eine modifizierte Version der Investor-Staat-Streitbeilegung – gibt ausländischen Investoren das exklusive Recht, Staaten auf Schadenersatz zu verklagen, wenn politische Entscheidungen ihre Gewinne beeinträchtigen. Dieses Unternehmensprivileg könnte die Kosten für eine strenge Klimagesetzgebung erheblich erhöhen – oder sogar die Verabschiedung von Gesetzen im öffentlichen Interesse verhindern, da Staaten hohe Entschädigungszahlungen fürchten müssen. Angesichts der enormen bilateralen Investitionen im Öl-, Gas- und Produktions-

sektor könnte CETA zahlreiche Investitionsstreitigkeiten über Klimagesetze, Emissionsstandards und die Energiewende ermöglichen. Zudem ist die „Interpretationserklärung“, die nach der Kritik an CETA erarbeitet wurde, um diese Risiken zu minimieren, für diesen Zweck weitgehend unzureichend.

All diese Schwächen deuten auf das vielleicht grundlegendste Versagen der EU-Handelspolitik in Bezug auf die Klimakrise hin – die anhaltende Priorisierung von Liberalisierung gegenüber Transformation. Wie unsere Analyse der Umsetzung von CETA deutlich macht, müssen diese Prioritäten umgekehrt werden. Die Transformation des Produktionsapparates und die Dekarbonisierung der international gehandelten Güter müssen Vorrang vor dem Abbau von Handelshemmnissen haben, um den Klimawandel abzumildern.

Empfehlungen

Um diese Bedenken auszuräumen und tatsächlich ein Handelsabkommen mit starken progressiven Umwelt- und Klimawirkungen zu schaffen, sollte CETA überarbeitet werden, um

- 1 starke Bestimmungen zum Klimaschutz in alle Kapitel des Abkommens aufzunehmen;
- 2 den Handel mit umweltschädlichen Produkten einzuschränken oder zu beenden;
- 3 undemokratische Ausschüsse zu entmachten und Transparenz zu schaffen;
- 4 eine Überprüfung von Umweltinvestitionen vorzunehmen und Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren abzulehnen.

PowerShift

KLIMA · SOZIAL · GERECHT

Verein für eine ökologisch- solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Unser Ziel ist eine ökologisch und sozial gerechtere Weltwirtschaft. Dafür setzen wir unsere Expertise in Handels-, Rohstoff- und Klimapolitik ein: Mit umfassenden Recherchen durchleuchten wir politische Prozesse, benennen die Probleme eines ungerechten globalen Wirtschaftssystems und entwickeln Handlungsalternativen. Um unsere Ziele zu erreichen, formulieren wir politische Forderungen, betreiben Informations- und Bildungsarbeit und schmieden starke Bündnisse – mit anderen Organisationen, sozialen Bewegungen und Bürger*innen. Gemeinsam mischen wir uns ein!

Um über unsere Arbeit informiert zu bleiben, abonnieren Sie unseren Newsletter: power-shift.de/newsletter-bestellen