



POSITION // MÄRZ 2015

Umweltschutz unter TTIP

Für Mensch & Umwelt

Umwelt  Bundesamt

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 1.4
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Autoren:

Andreas Burger, Astrid Matthey

Gestaltung:

Umweltbundesamt

Broschüren bestellen :

Umweltbundesamt
c/o GVP
Postfach 30 03 61 | 53183 Bonn
Service-Telefon: 0340 2103-6688
Service-Fax: 0340 2104-6688
E-Mail: uba@broschuerenversand.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Publikation als pdf:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschutz-unter-ttip>

Bildquellen:

Fotolia.de / denisismagilov

Stand: März 2015

ISSN 2362-8273

Inhalt

S. 4 Umweltschutz unter TTIP

- S. 4 1. „Regulatorische Kooperation“ in TTIP: Eckpunkte des Vorschlags der EU-Kommission
- S. 4 2. Unterschiede zwischen den Umweltstandards in der EU und den USA
- S. 5 3. Umweltschutz im Rahmen der Regulatorischen Kooperation
- S. 7 4. Fazit

Umweltschutz unter TTIP

Das geplante Freihandelsabkommen mit den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP) hat unter anderem das erklärte Ziel, durch die sogenannte Regulatorische Kooperation die Standards in der EU und den USA so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Für den Umweltschutz in der EU birgt eine nicht sachgerechte Gestaltung der Regulatorischen Kooperation jedoch erhebliche Risiken: Umweltstandards könnten sinken und die Umwelteigenschaften von Produkten gefährdet werden.

Der Hauptgrund für diese Risiken sind einige wesentliche Unterschiede zwischen der Umweltregulierung der EU und den USA; sie werden in diesem Papier erläutert. Darauf aufbauend leiten wir Chancen und Risiken einer Regulatorischen Kooperation auf Basis des EU-Vorschlags für den Umweltschutz ab und zeigen auf, wie die geplante Zusammenarbeit umweltverträglich gestaltet werden könnte.

1. „Regulatorische Kooperation“ in TTIP: Eckpunkte des Vorschlags der EU-Kommission

Am 10. Februar 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag zur Gestaltung der Regulatorischen Kooperation im Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU (TTIP). Er umfasst folgende Eckpunkte:

- ▶ Die Regulierungsstandards von USA und EU sollen in einem dynamischen Prozess ständig weiter angenähert werden, auch über den Abschluss der TTIP Verhandlungen hinaus.
- ▶ Die US-Seite soll über geplante Regulierungsvorhaben der EU und ggf. auch der Mitgliedsstaaten zum frühestmöglichen Zeitpunkt informiert werden, möglicherweise noch vor dem Europäischen Parlament, den Mitgliedsstaaten und der europäischen Zivilgesellschaft.
- ▶ Ein Regulatorischer Kooperationsrat soll im Frühstadium Angleichungspotentiale geplanter und bestehender Regulierungsvorhaben sondieren. Zu diesem Rat sollen auch Vertreter unterschiedlicher Interessengruppen eingeladen werden, die ihrerseits Vorschläge anzugleichender Regulierungsstandards einreichen können.

▶ Für alle Regulierungsvorhaben der EU sollen im Rahmen der Impact Assessments die Auswirkungen auf den transatlantischen Handel und die Investitionen explizit berücksichtigt werden, einschließlich der Interessen von US-Investoren.

▶ In den Bereichen, in denen sich EU- und US-Regulierung unterscheiden, soll im Rahmen einer Äquivalenzprüfung festgestellt werden, an welchen Stellen formal unterschiedliche Regulierungsstandards zu gleichen Schutzniveaus führen. Auf Basis der Ergebnisse wird entschieden, welchen Produkten trotz der abweichenden Anforderungen von der anderen Partei Marktzugang gewährt wird.

Informationen über den US-Vorschlag zur regulatorischen Kooperation liegen dem Umweltbundesamt nicht vor, da er nicht öffentlich zugänglich ist.

2. Unterschiede zwischen den Umweltstandards in der EU und den USA

Es gibt im Umweltbereich viele Bereiche, in denen sich EU- und US-Standards unterscheiden. In manchen Bereichen sind die US-Standards anspruchsvoller, zum Beispiel bei den Anforderungen an die Energieeffizienz von Elektromotoren, bei einigen Luftqualitätsstandards sowie den damit verbundenen Abgasstandards. In vielen anderen Bereichen sind jedoch die EU-Standards anspruchsvoller, wie diese Beispiele zeigen:

- ▶ Pflanzenschutzmittel und Biozide: In der EU sind sowohl persistente, bioakkumulierbare und toxische Stoffe (PBT-Stoffe) als auch krebserregende, erbgutverändernde und fortpflanzungsschädigende Stoffe (CMR-Stoffe) anders als in den USA nicht mehr zulassungsfähig;
- ▶ Chemikalienrückstände in Futtermitteln: Hier gelten in der EU strengere Grenzwerte als in den USA. So wurden im Jahr 2012 größere Mengen Futtermais, die mit dem Schimmelpilzgift Aflatoxin B1 verunreinigt waren und in der EU als Abfall hätten entsorgt werden müssen, als Futtermittel in die USA verschifft.
- ▶ Nanomaterialien: In den USA gilt eine enger gefasste Definition, die dazu führt, dass die Umweltwirkungen diverser Materialien unberücksichtigt bleiben und den von ihnen ausgehenden Gefahren nicht entgegengewirkt werden kann.

- **Fracking:** Die anspruchsvolle Regulierung von Bergbauaktivitäten, in Deutschland beispielsweise nach dem Wasserhaushaltsgesetz, führt u. a. dazu, dass Genehmigungen für die Schiefergasförderung in der EU bisher deutlich schwerer zu erhalten sind als in den USA.
- **Schwermetalle:** In der EU bestehende Stoffverbote u. a. für Elektrogeräte, insbesondere für den Einsatz von Schwermetallen wie Quecksilber und Blei, gelten in den USA nicht flächendeckend.

Die unterschiedlichen Standards sind oft auf einen grundsätzlichen Unterschied im Umgang mit Umwelt- und Gesundheitsrisiken zurückzuführen: In der EU basiert die Regulierung von Risiken auf dem Vorsorgeprinzip. Danach muss für jeden Stoff nachgewiesen werden, dass von ihm keine beträchtlichen Gefahren ausgehen, bevor er zugelassen werden kann. In den USA ist der Ansatz genau entgegengesetzt: dem „risikobasierten“ Ansatz zufolge kann ein Stoff so lange verwendet werden, bis eine von ihm ausgehende beträchtliche Gefahr nachgewiesen ist. In der Folge ist eine große Zahl von Stoffen in der EU verboten, während sie in den USA zugelassen sind. Dies betrifft nicht nur die Zulassung von Chemikalien, Pflanzenschutzmitteln und Bioziden im Rahmen der EU-Chemikalienverordnung REACH, sondern beispielsweise auch die Festlegung des Standes der Technik zu Emissionsgrenzwerten von Industrie- und Abfallbehandlungsanlagen.

3. Umweltschutz im Rahmen der Regulatorischen Kooperation

Das Freihandelsabkommen TTIP hat das erklärte Ziel, Standards – auch im Umweltbereich – so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Dieses Ziel kann und soll nicht bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vollständig erreicht werden. Die Angleichung von Standards soll vielmehr im Rahmen der Regulatorischen Kooperation kontinuierlich fortgesetzt werden.

Unter der Prämisse, dass es im Rahmen der TTIP-Verhandlungen nicht zu einer einseitigen Anpassung der US-Standards an die der EU kommt, würde eine Angleichung von Standards, die auf dem Vorsorgeprinzip basieren, zu einer Aufweichung dieses Prinzips in Richtung des „risikobasierten“ US-Ansatzes führen. Dies hätte eine Absenkung von Umweltstandards in der EU zur Folge. Ein solches Szenario ist durchaus wahrscheinlich, da einerseits kaum damit zu rechnen

ist, dass die USA alle anspruchsvolleren Standards der EU übernehmen und andererseits TTIP eine Angleichung von Standards explizit fördern soll.

Eine Aufweichung anspruchsvoller Umweltregulierungen in der EU wäre nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch problematisch. Denn in Bereichen, in denen die europäische Wirtschaft auf Grund anspruchsvoller Umweltstandards einen technologischen Wettbewerbsvorteil besitzt, würde die Angleichung an niedrigere US-Standards bzw. die Anerkennung ihrer Gleichwertigkeit die Aufgabe ökologischer und ökonomischer Vorteile bedeuten. Dies wird beispielsweise im Bereich der fluorierten Treibhausgase deutlich, wo die US-Industrie technologisch noch nicht in der Lage ist, die gleichen Standards wie die EU-Industrie zu erfüllen und durch anspruchsvollere Standards Wettbewerbsnachteile fürchtet.

Für die notwendige Stärkung des Umweltschutzes im Rahmen von TTIP sprechen auch Erfahrungen aus früheren Kooperationen mit den USA, die in sensiblen Bereichen oft wenig erfolgreich verlaufen sind. So ist der Versuch, im Rahmen eines Joint Review Prozesses der OECD zu einer Arbeitsteilung bei der Bewertung von Pestizid-Wirkstoffen zu gelangen, u. a. an den unterschiedlichen Bewertungsansätzen der EU und den USA bzw. Kanadas gescheitert. Der auf UN-Ebene erarbeitete Internationale Standard zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien („Globally Harmonised System“, GHS) wurde von der EU mit geringen Änderungen umgesetzt, von den USA hingegen nur lückenhaft und mit großer Verzögerung.

Initiativen der EU, in den USA die Erreichung ambitionierterer Umweltziele zu fördern, liefen ebenso ins Leere. So hat sich die EU im Bereich der fluorierten Treibhausgase in US-Zulassungsprozessen verschiedener Kältemittel für die Substitution dieser klimaschädlichen Gase durch umweltfreundlichere Lösungen eingesetzt. Diese Argumente konnten sich jedoch gegen US-Industrieinteressen nicht durchsetzen.

Allerdings gab es auch positive Erfahrungen bei der Kooperation mit der USA auf dem Gebiet des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, etwa bei der trilateralen Kooperation zwischen der EU, den USA und Japan zur Harmonisierung der Anforderungen im Bereich Tierarzneimittel (VICH) oder im Rahmen des Chemikalienprogramms der OECD bei der Zusammenarbeit im technischen Bereich. Daher wäre es sinnvoll

systematisch zu prüfen, auf welchen Feldern und unter welchen Bedingungen die Regulatorische Kooperation zu positiven Umweltwirkungen auf beiden Seiten führen könnte. Die identifizierten Bereiche könnten dann in Form einer Positivliste in TTIP verankert werden. Die Regulatorische Kooperation würde sich dann auf die in der Positivliste aufgeführten Bereiche erstrecken.

Eine bilaterale Kooperation mit den USA sollte aber bewährte internationale Koordinationsgremien, etwa im Rahmen der OECD und UNECE, nicht gefährden. Denn für den Umweltschutz wäre es nicht zielführend, falls TTIP diese Koordinationsgremien schwächte. Zudem kann ein unkoordiniertes Nebeneinander verschiedener Kooperationsprozesse kontraproduktiv sein. So gibt es zum Beispiel im Bereich der Abgasgesetzgebung bereits Harmonisierungsbestrebungen auf UNECE-Ebene. Diese dürfen durch TTIP nicht gefährdet werden.

Unabhängig vom sachlichen Geltungsbereich des Vertrages muss die Zusammenarbeit so geregelt werden, dass die Mitspracherechte des Parlaments und der Zivilgesellschaft in vollem Umfang gewahrt werden. Diesem demokratischen Grundsatz widerspricht die Regelung im EU-Vorschlag, nach der der US-Handelspartner früher als das EU-Parlament und die europäische Zivilgesellschaft über EU-Gesetzesvorhaben zu informieren ist. Daher kann es bereits im Vorfeld zu Änderungen an europäischen Gesetzesvorhaben kommen, ohne dass Parlament und Zivilgesellschaft dem widersprechen können. Im Extremfall kann es sogar sein, dass die EU-Kommission wegen Einwänden der US-Seite auf einen Vorschlag verzichtet, ohne dass das Europaparlament, der Europäische Rat und die Zivilgesellschaft Kenntnis von dem Vorschlag erhalten.

Für die Arbeitsweise des Regulatorischen Kooperationsrates sollte eine möglichst hohe Transparenz hinsichtlich der Vorschläge und Kommentare aller Interessenvertreter sichergestellt und die gleichgewichtige Einbindung von Industrie und Zivilgesellschaft gewährleistet werden. Nur so kann einer einseitigen und übermäßigen Gewichtung von Industrieinteressen bei der Gesetzeserarbeitung zu Lasten des Umweltschutzes vorgebeugt werden.

Nach dem EU-Vorschlag zur Regulatorischen Kooperation sind bei der Bewertung von EU-Gesetzen im Rahmen von Impact Assessments auch die Handels- und Investitionsinteressen der USA explizit zu berücksichtigen. Dies ist im Sinne einer umfassenden Wirkungsanalyse

sinnvoll, darf jedoch im Ergebnis nicht dazu führen, dass bei der Bewertung von Gesetzen US-Handels- und Investitionsinteressen über Umweltziele gestellt werden, denn dies stünde im Widerspruch zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Die Gefahr, dass dies geschieht, ist erheblich, zumal im Vorschlag der EU-Kommission die notwendige Berücksichtigung von Gemeinwohlinteressen wie Umwelt- und Verbraucherschutz nur in einer Fußnote erwähnt wird, außerdem fehlt ein Hinweis auf die fundamentale Bedeutung des Vorsorgeprinzips.

Darüber hinaus sollten grundsätzlich die Kosten und Nutzen für die EU-Bürgerinnen und Bürger bei den Folgenabschätzungen (Impact Assessments) im Mittelpunkt stehen und nicht den Handels- und Investoreninteressen von US-Unternehmen gleichgestellt werden. Denn dies verstärkt die Gefahr, dass eine Weiterentwicklung der Umweltgesetzgebung erschwert oder gar verhindert wird.

Bei der in TTIP vorgesehenen Prüfung der Äquivalenz von Umweltstandards ist darauf zu achten, dass neben Grenzwerten oder Produktstandards auch die Mess- und Testverfahren berücksichtigt werden. Denn in einigen Bereichen ist es erforderlich, auch die betreffenden Verfahren anzugleichen, um eine tatsächliche Äquivalenz der Ergebnisse sicherzustellen. Dies betrifft beispielsweise die Messung von Luftqualität und Abgaswerten. Außerdem ist sicherzustellen, dass US-Produkte und Verfahren nicht vorschnell, d. h. vor Abschluss der Äquivalenzprüfung für den europäischen Markt zugelassen werden.

Um zu gewährleisten, dass der Umweltschutz bei der Regulatorischen Kooperation angemessen berücksichtigt wird, sollten außerdem die Umweltbehörden auf Ebene der EU- und der Mitgliedsstaaten Zugang zu EU-Dokumenten erhalten und die Möglichkeit haben, diese zu kommentieren. Ebenso sollte der Zugang zu US-Dokumenten gewährleistet werden.

4. Fazit



Die Analyse zeigt, dass eine nicht sachgerechte Gestaltung der Regulatorischen Kooperation in TTIP erhebliche Umweltrisiken birgt. Daher ist es erforderlich, dass der Umwelt- und Ressourcenschutz die notwendige Berücksichtigung findet und nicht partiellen Unternehmensinteressen geopfert wird. Zugleich gilt es, die Chancen von TTIP für den Umweltschutz systematisch

zu nutzen, etwa durch die Erstellung einer Positivliste.

Betrachtet man die umweltpolitischen Herausforderungen der Zukunft, so ist evident, dass auf vielen Feldern grundlegende und schnelle Fortschritte beim Umweltschutz erforderlich sind – etwa beim Klimaschutz oder bei der Ressourcenschonung. Dies erfordert eine Zusammenarbeit mit den USA über die Regulatorische Kooperation in TTIP hinaus. Wünschenswert wäre zum Beispiel eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA bei der Formulierung gemeinsamer anspruchsvoller Umwelt- und Klimaschutzziele, strategische Partnerschaften bei der Entwicklung und Marktdiffusion von Umwelt- und Effizienztechniken, aber auch gemeinsame Anstrengungen, Wettbewerbsverzerrungen durch umweltschädliche Subventionen zu verringern.



► **Diese Broschüre als Download**
www.uba.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt