

Christine Godt

Wirtschaft und Umwelt im Partnerschaftsabkommen der USA und Europa (TTIP) – Lehren aus dem NAFTA-Umweltvertrag von 1991 für zukünftige Freihandels- und Investitionsschutzabkommen

Der Aufsatz befasst sich mit dem US-amerikanischen Erfahrungshorizont zur Integration von Handels- resp. Investitionspolitik und Umweltschutz bei den aktuellen Verhandlungen um eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen den USA und der Europäischen Union (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Umweltverbände, insbesondere in Europa, befürchten eine Absenkung des hohen europäischen Schutzniveaus, mit der Folge, dass gentechnisch veränderter Mais, umweltgefährdende Produkte und niedrige Prozessstandards akzeptiert werden müssten. Im Zentrum der öffentlichen Diskussion stehen bislang die Schiedsgerichtsklauseln. Der nachstehende Aufsatz befasst sich neben vergleichbaren Klauseln des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) vor allem mit dem NAFTA-Umweltabkommen (NA-AEC), das 1993 als Nebenabkommen dem NAFTA-Vertrag zur Seite gestellt wurde.

A. Einleitung

Seit Juli 2013 verhandeln die USA und die Europäische Union über eine bilaterale Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP).¹ Bislang dringen nur wenige Details des Abkommens an

die Öffentlichkeit, die auf die Geheimverhandlungen mit Kritik reagiert. Verbraucherschützer, Gewerkschafter und Umweltverbände befürchten einen Angriff auf das hohe europäische Schutzniveau, mit der Folge, dass niedrige Produktstandards (Chlorhühner, Hormonfleisch, gentechnisch veränderter Mais, umweltgefährdende Stoffe) akzeptiert werden müssen und umweltbezogene Prozessstandards unter Druck geraten. Die Sorge ist nicht unbegründet. In der Vergangenheit veranlasste die US-amerikanische Industrie die US-Regierung immer wieder, europäische Standards mit dem Argument anzufechten, dass diese nicht dem Welthandelsrecht entsprechen.² Die internationalen

1 Ermöglicht durch den Kompetenzzuwachs der EU von Handel auf Investitionen durch den Lissabonner Vertrag (Art. 207 AEUV), dazu K. Kazimirek, *The New EU Competence over Foreign Direct Investment and its Impact on the EU's Role as a Global Player*, 2012 (link zu http://www.cetro.uni-oldenburg.de/download/CETRO_Selected_Theses_Kazimirek.pdf).

2 Es reicht an dieser Stelle auf das „Hormonfleisch-“ und das „GVO-Moratorium“ zu verweisen: zum WTO-Appellate Body-Entscheid ‚Hormonfleisch‘ (WT/DS26/AB/R vom 16.1.1998) C. Godt, *Der Bericht des Appellate Body der WTO zum EG-Einfuhrverbot von Hormonfleisch – Regulierung im Weltmarkt, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 1998, 202-209*; zum ‚GVO-Moratorium‘ (WT/DS293/R vom 29.9.2006) C. R. Conrad, *Im Spannungsfeld von WTO-Recht und nationaler Regulierung: Erörterung der Anwendbarkeit des SPS-Übereinkommens auf die Regulierung gentechnisch veränderter Produkte am Beispiel des EC-Biotech Falles*, in: M. Hilf/T. Niebsch (Hrsg.), *Perspektiven des internationalen*

Schiedsgerichte der Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organisation) haben inzwischen zwar die staatliche Kompetenz zur Sozialregulierung bestätigt, aber Spielraum für eine freihandelsrechtliche Überprüfung gelassen. Das TTIP soll nun den Investitionsschutz durch eine direkte Klagebefugnis Einzelner gegen die Staaten vor Schiedsgerichten stärken. Diese Verfahren werden von Schiedsrichtern mit Handlungsexpertise, nicht notwendig von Richtern, und in nicht-öffentlichen Verfahren entschieden. Vergleichbare Klauseln gibt es für die nordamerikanischen Staaten im NAFTA-Vertrag („Chap. 11 Verfahren“), die zu verschiedenen, in der Öffentlichkeit umstrittenen Verfahren geführt haben.³ Die Bundesrepublik Deutschland wurde jüngst von einem Energieunternehmen nach dem Atomausstiegsbeschluss in einem inhaltlich vergleichbaren Verfahren vor dem Schiedsgericht der Weltbank, dem International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) auf Schadensersatz verklagt (Stichwort „Vattenfall“).⁴ Judizielle Investitionsschutzklauseln brachten bereits 1989 die OECD-Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsschutzabkommen (MAI) zum Scheitern und 2001 die Verhandlungen im Rahmen der WTO in Seattle. In Reaktion auf die aktuelle öffentliche Kritik an den nicht-öffentlichen Verhandlungen zu den TTIP-Schiedsklauseln setzte der Europäische Handelskommissar im Januar 2014 die Verhandlungen in Bezug auf die Schiedsklauseln für Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten aus⁵ und begann am 27.3.2014 öffentliche Konsultationen, um das Verhandlungsmandat zu schärfen.⁶

Der nachstehende Aufsatz stellt die Schiedsklauseln nicht ins Zentrum, sondern fokussiert auf die Integration von Freihandel resp. Investitionsschutz (Außenwirtschaft) und Umweltrecht im bilateralen Verhältnis USA und Europa und fragt nach dem US-amerikanischen Erfahrungshorizont. Denn auch in Europa wurden in der Vergangenheit divergierende nationalen Schutzstandards in individualrechtlichen Verfahren als Handelshemmnis erfolgreich angefochten. Die Ansprüche wurden auf die Grundfreiheiten gestützt, vor allem auf die Warenverkehrsfreiheit. Die sog. Cassis-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs definierte den Korridor zwischen legitimer nationaler Regulierung und der Pflicht, ausländische Standards anzuerkennen. Allerdings wurde der zugrundeliegende Grundkonflikt zwischen Handel und Umweltschutz in Europa regelmäßig auf supranationaler Ebene auf höherem Schutzniveau nachreguliert. Dieser Weg einer institutionellen, transatlantischen Integration ist aber weder absehbar, noch gewollt. Angesichts des ausgereiften Kooperationsverhältnisses der USA zu der Europäischen Union verschiebt sich die Frage nach der Schiedsgerichtsklausel auf die umfassendere Frage, wie eine gemeinsame Umweltpolitik in einem bilateralen Freihandels- und Investitionsschutz-Partnerschaftsabkommen eingebettet werden kann, das über den WTO-Standard hinausgeht und dem bereits erreichten Niveau der transatlantischen Kooperation und dem gemeinsamen Anspruch an Umweltschutz entspricht resp. ihn verbessert.

Dieser Aufsatz nähert sich dieser Frage durch einen Perspektivenwechsel auf die US-amerikanische Seite. Denn das Vorverständnis des „*trade and environment*“-Konflikts prägt die Verhandlungsoptionen. Die USA sind in Bezug auf den „*issue trade*

and environment“ einen eigenen Weg gegangen, angestoßen durch die innenpolitischen Prozesse nach dem GATT-Panelbeschluss zu dem sog. Thunfisch-Delphin-Streit 1991. Sie haben dem NAFTA-Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement) ein Umweltabkommen, das *North American Agreement on Environmental Cooperation*, NAAEC,⁷ zur Seite gestellt (sog. *side-agreement*) und es zum Vorbild für nachfolgende Freihandelsabkommen genommen.⁸ Die Erfahrungen mit dem NAAEC-Vertragswerk, die nachfolgenden Lernprozesse⁹ und die Kritik¹⁰ sollten in die Verhandlungen zum TTIP-Partnerschaftsabkommen einfließen. Im Nachstehenden wird vor diesem Hintergrund zunächst das NAAEC vorgestellt (B.). Ein besonderes Augenmerk liegt auf den innovativen Instrumenten, die beschrieben und bewertet werden. Nach einer umfassenden Würdigung des Abkommens (B. IV.) wird gefragt, welche Lehren für das TTIP-Partnerschaftsabkommen gezogen werden können (C.).

Wirtschaftsrechts, 2008, S. 37-72; C. Joerges, Judicialization and transnational governance: the example of WTO law and the GMO dispute, in: Bogdan Iancu (Hrsg.), *The law/politics distinction in contemporary public law adjudication*, 2009, S. 67-84; zu beidem *derselbe*, Perspektiven einer kollisionsrechtlichen Verfassung transnationaler Märkte, in: J. Falke/C. Joerges (Hrsg.), *Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen*, 2013, S. 391-445 (auf S. 420 ff.).

- 3 Dieses international sehr umstrittene Verfahren Privater gegen Staaten auf Schadensersatz wegen „regulatory expropriation“ ist konzise und kritisch dargestellt von F. Abbott, *NAFTA-Dispute Settlement*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol. VII, 2010, S. 791; eingehend zu den Auslegungsschwierigkeiten von Chap. 11 NAFTA bei umweltrelevanten Verfahren (einschließlich des kommentierten Abdrucks der *Methanex-* und der *Metalclad-*Entscheidungen) C. Wold/S. Gaines/G. Block, *Trade and Environment*, 2011, S. 720 ff.
- 4 Frankfurter Rundschau, 23.3.2014, <http://www.fr-online.de/wirtschaft/vattenfall-15-juristen-gegen-die-demokratie,1472780,22189216.html>.
- 5 Die Europäische Kommission zog für den Verhandlungspunkt „Schiedsklauseln“ am 21.1.2014 das Verhandlungsmandat zurück und kündigte die Beteiligung der Öffentlichkeit an, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-56_en.htm.
- 6 Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 27.3.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-292_de.htm.
- 7 Das NAAEC trat zeitgleich mit dem NAFTA-Vertrag am 1.1.1994 in Kraft (publiziert am 8.9.1993, 32 I.L.M. 1480, online: www.cec.org). Es wurde parallel zum Abkommen zum Arbeitsschutz (North American Agreement on Labor Cooperation – NAALC) verhandelt, dessen Sekretariat seinen Sitz in Washington DC hat.
- 8 Die Vorbildwirkung hat das Abkommen sowohl für Kanada (etwa Kanadisch-Chilenischer Handelsvertrag (1997), siehe <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/index.aspx?lang=eng>), als auch für die USA: J. Knox zählt zwölf Verträge, die die USA auf der Grundlage von NAFTA (ähnlich oder abgewandelt) abgeschlossen haben: Darunter das wichtige CAFTA-DR (Central American Free Trade Agreement) von 2004/2005 (http://www.caftadr-environment.org/left_menu/Environmental_cooperation_a.html), aber auch das für den Umweltkontext besonders interessante Abkommen zwischen USA und Peru. J. Knox, *The Neglected Lessons of the NAFTA Environmental Regime*, 45 *Wake Forest Law Review* (2010), 101 (133). C. Wold, *Evaluating NAFTA and the Commission for Environmental Cooperation: Lessons for Integrating Trade and Environment in Free Trade Agreements*, 28 *St Louis U Pub L Rev.* (2008), 201.
- 9 Die Beteiligung der Umweltverbände wurde von den USA in spätere Freihandelsverträge mit süd- und mittelamerikanischen Staaten aufgenommen: CAFTA-DR und Verträge mit Peru, Kolumbien und Panama (allerdings nicht in den Vertrag mit Korea), Knox (o. Fußn. 8), 124.
- 10 J. Knox (o. Fußn. 8), „undoubtedly a failure“ (101); „[the NAAEC] addresses a non-existing problem“ (108, 126).

B. Das NAFTA-Umweltabkommen NAAEC

I. Entstehungsgeschichte

Das *North American Agreement on Environmental Cooperation*, NAAEC, ist gegenüber dem NAFTA-Vertrag ein selbständiges Abkommen, das durch zwei weitere Unterabkommen über die *Border Environment Cooperation Commission* und die *North American Development Bank* ergänzt wird. Ziel dieses NAFTA-Umweltregimes ist es, durch Kooperation der Vertragsstaaten die effektive Umsetzung der nationalen Umweltschutzgesetze zu stärken. Das Umweltabkommen NAAEC war, im Verbund zu einem Schwesterabkommen zu Arbeitsstandards NAALC, konzipiert als rechtlicher Gegenpool zum verbesserten Individualrechtsschutz der Investoren (Chap. 11 NAFTA)¹¹ und sollte sog. „pollution havens“ (angelehnt an den Begriff der „tax havens“ [Steueroasen]¹²) entgegenwirken. Es begründet keine eigenen Rechtsetzungskompetenzen im Umweltbereich auf zwischenstaatlicher Ebene. Es beschränkt sich darauf, neue zwischenstaatliche Vollzugsmechanismen für das bestehende nationale Umweltrecht in die Welt zu setzen.

Entstehungsgeschichtlich geht das Abkommen auf drei Umstände zurück, die *maquiladoras*, das *fast-track*-Verfahren und die zwei GATT-Entscheide zu „Tuna-Dolphin“.¹³ Mexiko hatte Ende der 80er Jahre an der US-mexikanischen Grenze Freihandelszonen eingerichtet, um US-Investitionen anzuziehen. In diesen Zonen (sog. *maquiladoras*) hatten sich besorgniserregende Arbeits- und Umweltbedingungen entwickelt, die zum Inbegriff von „pollution havens“ wurden. Dieser Verlagerung von Produktion ins Grenzgebiet sollte das neue NAFTA-Abkommen etwas entgegenstellen. Zweitens hatte der republikanische Präsident Bush (sen.) 1991 die sog. „fast track authority“ für das Verhandeln des NAFTA-Abkommens in Anspruch genommen.¹⁴ Dadurch kann der Präsident der Vereinigten Staaten Kompetenzen in der Handelspolitik an sich ziehen, die grundsätzlich beim Kongress und den Einzelstaaten liegen und für die der Präsident lediglich die Verhandlungen führt (d.h. der Kongress und die Einzelstaaten stimmen während eines Verhandlungsprozesses über jede Einzelbestimmung ab). Im *Fast-Track*-Verfahren wird die Verhandlungszeit im Kongress nach Zeichnung auf 90 Tage begrenzt und auf eine ‚ja‘- oder ‚nein‘-Entscheidung beschnitten. Nach dem Regierungswechsel im Januar 1993 brauchte der neu gewählte Präsident, der Demokrat Bill Clinton, im Kongress die Unterstützung der Demokraten. Er musste deshalb gegen die problematischen Arbeits- und Umweltbedingungen im US-mexikanischen Grenzgebiet vorgehen, um im Kongress für das NAFTA-Abkommen eine Mehrheit zu bekommen. Die demokratische Mehrheit wurde ihm erst zugesichert, als sieben einflussreiche Umweltverbände ihre Unterstützung für das Freihandelsabkommen zusagten (u.a. US: National Wildlife Federation and World Wildlife Fund, CAN: Pollution Probe).¹⁵ Drittens war das Verhältnis der USA und Mexiko durch die Entscheide des GATT-Panels zum ‚Tuna-Dolphin‘-Streit seit dem Jahr 1991 gespannt und das Vertrauen der Öffentlichkeit in ein gedeihliches Zusammenspiel von Freihandel und Umweltschutz erschüttert.¹⁶ Das Panel hatte auf Einspruch Mexikos gegen die USA entschieden, dass die produktbezoge-

nen US-Labels „dolphin-safe“ auf Thunfisch-Konserven mit den GATT-Regeln unvereinbar seien. Die Kernaussage der Schiedssprüche bestand darin, dass Freihandelsdisziplinen gegenüber Umweltregeln Vorrang genießen. Von den *Reports* ging das Signal aus, dass GATT-Recht Umweltschutz kippen kann und Freihandel auf Kosten der Umwelt geht. Alle drei Umstände begründeten den politischen Willen, im NAFTA-Vertrag Sozialstandards für Arbeit und Umwelt zu integrieren. Da der Text des NAFTA-Vertragswerks weitgehend ausverhandelt war, wurde das Abkommen durch zwei *side-agreements* (NAAEC und NAALC) ergänzt.

II. Struktur und Gremien

Das NAAEC umfasst 51 Artikel. Sein Kern ist Art. 8 NAAEC, der die *Commission for Environmental Cooperation* (CEC) einrichtet und diese mit drei Organen ausstattet, dem Rat („Council“), dem Sekretariat und einem Sachverständigenausschuss (Joint Public Advisory Committee, JPAC). Der *Council* ist das intergouvernementale Entscheidungsgremium mit erheblichem Einfluss auf die Arbeit des Sekretariats. Es ist jeweils mit den Spitzen der mitgliedschaftlichen Umweltadministration besetzt und trifft sich mindestens ein Mal im Jahr. Der *Council* soll nicht nur die amtierenden Umweltminister zusammenbringen, sondern auch mit der *NAFTA Free Trade Commission* Kontakt halten (Art. 10 Abs. 6 NAAEC).¹⁷ Im Gegensatz zu dem *Council* des NAAEC hat die *NAFTA Free Trade Commission* aber kein exekutives Sekretariat, sondern nur eine *virtual existence*. 2005 wurde berichtet, dass die amtierenden Wirtschaftsminister auf Anfragen des NAAEC *Councils* geantwortet hätten, dass es nicht genügend Anzeichen gäbe, dass die Zeit für ein Treffen fruchtbar investiert sei. Seither ist es zu keiner Zusammenkunft gekommen. Das CEC-Sekretariat führt die alltäglichen Geschäfte auf Grundlage des jährlich festgesetzten „Cooperative

11 Aufgrund dieses Artikels wurden die NAFTA-Staaten mehrfach verklagt, kritisch: *Ling Ling He/R. Sappideen*, Investor-State Arbitration Under Bilateral Trade and Investment Agreements: Finding Rhythm in Inconsistent Drumbeats, *Journal of World Trade* (2013) 47 (1), 215-242. Zwei Verfahren gegen Kanada erhielten internationale, mediale Aufmerksamkeit (*P. Pinzler*, Extrarechte der Multis, in: *Die Zeit*, vom 5.12.2013, Wirtschaftsteil, S. 25). Zum einen verlangte das Pharmaunternehmen Eli Lilly Schadensersatz in Höhe von 500 Mio. US-Dollar, weil das kanadische Patentamt zwei Patente nicht anerkennt. Zum anderen forderte das Energieunternehmen Lone Pine 250 Mio. Euro Schadensersatz, weil die Region Quebec das Fracking am St. James Fluss verbot.

12 Der Begriff meint eine Verlagerung von Produktionsstätten in Regionen mit niedrigen Umweltstandards als Standortvorteil – und korreliert, soweit es Arbeitsstandards betrifft (vgl. NAALC, o. Fußn. 7) mit dem Begriff „Niedriglohnland“.

13 Report of the Panel, United States – Restrictions on Imports of Tuna, WT/DS21/R (3.9.1991); GATT B.I.S.D. (39th Supp) 155, 205 (2003).

14 *J. K. Knox/D. L. Markell*, The Innovative North American Commission for Environmental Cooperation, in: D. L. Markell/J. H. Knox (Hrsg.), *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*, 2003, S. 1 (18).

15 Der Sierra Club hielt aber weiter an seiner ablehnenden Haltung fest und bezeichnete das *Sideagreement* als „green washing“, *J. Audley*, *Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*, 1997, 72-106.

16 „Shock wave“, *Markell/Knox* (o. Fußn. 14), S. 6.

17 Diese inhaltliche Auseinandersetzung zwischen Umwelt- und Handelsministerien wurde aber nie gesucht, dazu bereits *S. E. Gaines*, *The Unexpected Story of NAFTA Chapter 11*, in: *Markell/Knox* (o. Fußn. 14), S. 173; auch *Knox* (o. Fußn. 8: „a lost opportunity“), 113.

Program“. An seiner Spitze steht ein *Executive Director*. Dieses Amt wurde von Persönlichkeiten aller beteiligten Nationen, mit und ohne administrativer Erfahrung in internationalen Organisationen bekleidet.¹⁸ Seit Dezember 2012 bekleidet die *hispanic american* und frühere Politikprofessorin an der Universität El Paso Irasema Coronado das Amt. Finanziell ist das Sekretariat mit rund neun Mio. US-Dollar Jahresetat schmal ausgestattet.¹⁹ Der JPAC dient der Beteiligung der Öffentlichkeit und verdankt sein Bestehen dem Einfluss der Umweltverbände beim Entstehen des NAAEC. Es besteht aus 15 Mitgliedern, je fünf aus einem Vertragsstaat.

III. Innovative Instrumente

Das NAAEC wartet mit vier innovativen Instrumenten auf. Neben dem JPAC (Art. 16 NAAEC), dem *Cooperative Program* (Art. 11 (6) NAAEC) und den *Secretariat Reports* (Art. 13 NAAEC), gilt diese Wertung vor allem für das *submission on enforcement measures-procedure* (Art. 14, 15 NAAEC).

1. Das Kooperationsprogramm „Cooperative Program“

Das Kooperationsprogramm (*Cooperative Program*) regelt die Kooperation der Umweltadministrationen. Es ist inhaltlich denkbar offen und unbeschränkt.²⁰ Der *Executive Director* kann im Rahmen seines Budgets Schwerpunkte setzen. Der Topos „trade and environment“ wird nur *inter alia* im Programm „Economy, Environment and Trade“/„Green Economy“ bearbeitet. Bei den anderen drei Programmen geht es um „added value“ für die drei Umweltadministrationen, wobei es nach dem Musteder OECD um Datenzusammenführung (*modeling, quantifying*) auf Grundlage der nationalen Berichterstattung (zusammengetragen in den *Taking Stock Reports*) geht.²¹ Themen sind u.a. Atemwegserkrankungen von Kindern durch Luftverschmutzung, CO₂-Ausstoß und Quecksilberemissionen von Industrieanlagen.

Das *law and policy programme* leistet vor allem *capacity building* für Behörden, z.B. bei den Zollbehörden gegen den Handel von geschützten CITES-Arten, da CITES den etwas entwickelteren Staaten (eben Staaten wie Mexico) keine Vollzugshilfe gewährt. Die Arbeit des Biodiversitäts-Programms befasst sich mit Naturschutz, mit Fokus auf den Einfluss von Biotechnologie.

2. Secretariat Reports

Eine weitere Innovation ist der Sekretariatsbericht (Art. 13 NAAEC). Solange das gewählte Thema vom „Cooperative Program“ gedeckt ist, bedarf diese Aktivität keiner Genehmigung des *Councils*. Die Berichte werden als supranationales Instrument wahrgenommen. Von den bislang erschienen Berichten hat nur einer mediales Aufsehen erregt, der „Maize Report“ 2004, in dem es um den Monarch-Falter ging und die bedrohte Biodiversität mexikanischer Maisarten durch gentechnisch veränderte Einkreuzungen. Obwohl sprachlich verwässert und verankert im *work programme* „biodiversity“, traf der Bericht auf Widerstand im Council, insb. der USA.

3. JPAC

Innovativ ist die institutionalisierte Öffentlichkeitsorientierung durch den JPAC, dem es um „community involvement“ geht. Der JPAC hat sich vor allem mit dem Council Auseinandersetzungen geleistet, wobei es primär um den Überprüfungsumfang der *factual records* ging.²² Der JPAC wird einerseits gepriesen als *out-reach* und andererseits als Öffentlichkeitskontrolle: Ein ehemaliges Mitglied des JPAC fasst als Lehre des Gremiums zusammen: „tolerance of discord [is] a critical dimension of success“.²³ In seiner Zielrichtung des „community involvement“ ist der JPAC im Zusammenspiel mit dem SEM und einem weiteren Fonds zu sehen, der 2003 geschlossen wurde. In seiner achtjährigen Existenz (1995-2003) wurden knapp 200 Kleinförderungen mit insgesamt zehn Mio. US-Dollar gefördert, die vor allem an Verbände flossen und Projekte finanzierten, die auf *capacity building* in der *local community* gerichtet waren. Der Fonds ergänzte damit die Projekte, die die NAD-Bank finanzierte. Ein Beispiel ist eine „Binational Initiative for Installing New Sustainable Thermoelectric Plants in the US/Mexico Border Region“.

4. Submissions on Enforcement Matters (SEM)

Das wichtigste und schillerndste Instrument aber ist das „Submissions procedure on Enforcement Matters“ (SEM), Art. 14 NAAEC.

a) Grundidee

Die „Submissions“ (Anfragen) können von jedermann eingereicht werden, der der CEC ein Vollzugsdefizit melden möchte (a „failure to effectively enforce its environmental law“). Sie zielen auf einen „factual record“. Dies ist keine Entscheidung, sondern ein Sachstandsbericht, und ist nicht sanktionsbewehrt. Gegenstand der *records* sind ausschließlich Fälle des unzureichenden nationalen Vollzugs, nicht legislatives Unterlassen oder Normenkontrolle.²⁴ Ziel ist es, „pollution havens“ durch Vollzug der bestehenden Umweltgesetze zu verhindern. Das Instru-

18 Im Detail C. Godt, Trade and Environment – Das NAFTA-Umweltabkommen NAAEC als Modell für transnationale Politikintegration zwischen WTO und EU?, in: C. Joerges/T. Pinkel/U. Uetzmann (Hrsg.), Josef Falke zum 65. Geburtstag, JZRP-DP 2014, S. 111-135 (117), download: <<http://www.jura.uni-bremen.de/institute/zentrum-fuer-europaeische-rechtspolitik/publikationen/diskussionspapiere/>>.

19 Über diese Größen lässt sich lange streiten. K. Gallagher kritisiert, „[it] can hardly make a dent [...]“, Free Trade and the Environment: Mexico, NAFTA, and Beyond, 2004, S. 125. Andererseits ist es ermutigend, wie viel man mit „nur“ 9 Mio. US-Dollar erreichen kann.

20 Es haben sich vier (plus ein) Programmteile konsolidiert, entsprechend der Sekretariatsstruktur, (1) noch 2006: „Environment, Economy and Trade“, 2014: „Green Economy“, (2) „Conservation of Biodiversity“, heute: „Ecosystems“, (3) „Pollutants and Health“, heute: „Pollutants“, (4) „Law & Policy“, heute: „Climate“, (5) „Environmental Enforcement“.

21 C. Wold, Taking Stock: Trade's Environmental Scorecard after Twenty Years of „Trade and Environment“, 45 Wake Forest L. Rev. (2010), 319.

22 E. R. Dannenmaier, The JPAC at Ten: A Ten-Year Review of the Joint Public Advisory Commission of the North American Free Trade Agreement, NAFTA Commission on Environmental Cooperation, March 2005.

23 Dannenmaier (o. Fußn. 22), S. 4.

24 Das war allerdings von den Verbänden ursprünglich gefordert.

ment folgt der Philosophie der „sunlight policy“:²⁵ „Sunlight is the most effective disinfectant“.²⁶ Das Instrument gewann nur langsam an Fahrt. Bis Ende der 90er Jahre gab es nur einen einzigen Report (Cozumel 1997).

b) Statistik und Inhalt

Bis Januar 2014 sind 76 Verfahren abgeschlossen.²⁷ Davon liegen für 18 Fälle *factual records* vor.²⁸ Zehn Verfahren sind offen.²⁹ Elf davon lagen bereits im Dezember 2006 vor (Zwölf-Jahres-Zeitraum).³⁰ Seither (sieben Jahre) sind nur sieben *factual records* hinzugekommen. Der Zeitraum zwischen Antrag und Publikation liegt im Mittel bei fünf Jahren, in einem Fall (Lake Chapala II) waren es zehn (!) Jahre. Bis auf wenige Ausnahmen werden die Anträge von Umwelt-, Gesundheits- und Menschenrechtsverbänden gestellt, nur selten von Einzelpersonen. Die Verfahren, die schließlich mit einem publizierten *factual record* abschließen, wurden mit nur einer einzigen Ausnahme³¹ von Verbänden getragen.

Die bis Dezember 2006 vorgelegten elf Berichte beruhen auf 61 Anträgen (submissions) seit 1995. Davon waren 13 Verfahren noch nicht beendet, 37 Verfahren wurden anderweitig abgeschlossen. Die Gründe für die Nichteröffnung resp. ein Einstellen des Verfahrens sind vielfältig. Die Hälfte (!) erfüllte nicht die Eingangsvoraussetzung, dass sich die Rüge auf ein Vollzugsdefizit („failure to enforce“) beziehen muss, nicht auf ein „failure to regulate“.³² Wichtige weltwirtschaftsbezogene³³ resp. grenzüberschreitende³⁴ Verfahren wurden aus diesem Grunde nicht eröffnet. Diese Engführung war Teil des Kompromisses bei der Verhandlung des Abkommens und stellt in der Praxis ein scharfes Schwert gegen die *submissions* dar. Die CEC lehnt strikt Anträge ab, die nicht eindeutig auf ein „failure to enforce“ hin argumentiert sind. Ein weiteres Drittel der Anträge erledigt sich, weil die Staaten vor Verfahrensende Abhilfe schaffen. In den übrigen Fällen war das SEM-Verfahren präkludiert, weil bereits Gerichtsverfahren anhängig waren (Art. 14 Abs. 3a NAAEC, zwei Fälle) oder die *submission* zurückgezogen wurde (zwei Fälle). Problematisch sind die Fälle, in denen der Council entgegen des Votums des Sekretariats nicht mit 2/3-Mehrheit entweder die Erstellung des *factual records* befürwortet (Art. 15 Abs. 2 NAAEC)³⁵ oder die Veröffentlichung von erstellten Berichten blockiert (Art. 15 Abs. 7 NAAEC).³⁶ Während die Fälle der Nichteröffnung wenig Aufsehen erregen (häufig durch das Argument „failure to regulate“), haben inner-institutionell die Publikationsversagungen von bereits erarbeiteten Berichten zu erheblichen Spannungen geführt. Bis 2006 wurden zwei solcher Fälle bekannt.

Die meisten *submissions* richten sich inzwischen gegen Kanada, gefolgt von den USA; erst dann folgt Mexiko. Hierfür sind die Gründe vielfältig. In Kanada ersetzt das SEM-Verfahren den fehlenden *citizens suit*. In den USA werden über das SEM-Verfahren Löcher gestopft, die durch das Netz der *citizens suits* fallen. Für Mexiko müsste man eigentlich eine höhere Verfahrenszahl erwarten, da vorbildlich ausgearbeitete Umweltgesetze in der Praxis nicht vollzogen werden. Hier scheitert die Nutzung des Verfahrens an der eher kleinen und zudem finanziell schlecht

ausgestatteten *civil society*. Bei den ersten elf *factual records* sah das Verhältnis noch anders aus: sechs richteten sich gegen Mexiko, vier gegen Kanada, einer gegen die USA.

Inhaltlich geht es in den *submissions* um klassischen Umweltschutz, mit den Themen Luft- und Wasserverschmutzung, Wald- und Naturschutz. In den kanadischen Fällen liegt der Schwerpunkt auf Wäldern, Bodenschätzen und Wasser; in Mexiko auf dem aquatischen Biotopschutz. Z.B. ging es in dem berühmten Cozumel-Fall darum, dass eines der größten und berühmtesten Riffe der Welt durch einen Kreuzfahreranleger in Mitleidenschaft gezogen wäre.³⁷ Gelegentlich geht es um klassischen Artenschutz (Spotted owl). In den meisten Fällen geht es um Sachverhalte, die in Deutschland als Anlagen-UVP bezeichnet würden (Cozumel, Aquanova, Molymex II). Somit geht es in den SEM-Verfahren weniger um Sachverhalte des „Handels“, sondern um „Investitionen“.

c) Bewertung SEM

Das SEM stärkt (resp. substituiert) die nationalen Verbandsklagen (für US: *citizens suits*), indem ein nationaler NGO-Behörden-Konflikt in einen Konflikt zwischen Staaten transformiert wird.³⁸ Das Verfahren gibt aber kein Recht auf eine Entscheidung und spricht keine Sanktion aus. Deshalb wird es häufig als

25 K. Raustiala, Police Patrols & Fire Alarms in the NAAEC, 26 Loyola Onl and Comp LR (2004), 389.

26 Von US-Umweltrechtlern häufig zitierte Referenz an U.S. Supreme Court Justice Louis Brandeis und seinen 1913 in *Harper's Weekly* publizierten Artikel über Funktionen von Transparenz.

27 Sog. „submission closed“, dokumentiert unter <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=545>.

28 Siehe Liste im Anhang; alle Dokumente stehen inzwischen zum Download zur Verfügung unter <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=543>.

29 Sog. „active submissions“, <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=544> (zuletzt: 16.1.2014).

30 Einige Verfahren sind auszugsweise abgedruckt im Lehrbuch C. Wold/S. Gaines/G. Block (o. Fußn. 3), S. 788 ff. (erste Auflage 2005; Verfahren post-2005 sind nicht aufgenommen).

31 ALCA-Iztapalapa II (SEM-03-004), Report vom 2.6.2008.

32 Aus diesem Grunde wurden z.B. die *submissions* Spotted Owl (SEM-95-001), Logging Rider (SEM-95-002) und AAA Packaging (SEM-01-002) abgelehnt. Wie schwierig die Abgrenzung ist, zeigte sich in BC Logging (SEM 98-004, Report vom 11.8.2011). Zwar wurde hier eine „legal duty to enforce“ identifiziert, aber diese war zu breit und allgemein formuliert, als dass sie in der Verwaltungspraxis operabel war.

33 Jüngstes Beispiel: Die Überprüfung des Ausbringens von gentechnisch verändertem Mais in Mexiko (SEM-09-001), Antrag vom 28.1.2009 wurde mit der Entscheidung zum Nichtverfassen eines Berichts am 20.12.2010 beendet.

34 Export von (verbotenen) Chemikalien aus Kanada in die USA, Verfahren „AAA Packaging“ (SEM-01-002).

35 Der Council muss mit 2/3-Mehrheit befürworten, bevor der Bericht erstellt werden kann (nicht umgekehrt: Es ist nicht so, dass der Council mit 2/3-Mehrheit die Erstellung blockieren könnte): Art. 15 Abs. 2 NAAEC: „The Secretariat shall prepare a factual record if the Council, by a two-thirds vote, instructs it to do so“.

36 Art. 15 Abs. 2 NAAEC: „The Council may, by a two-thirds vote, make the final factual record publicly available, normally within 60 days following its submission.“ Die Verzögerung ist häufig vorgekommen, G. Garver, Tooth Decay, 25 *Envtl Forum* (2008), 35 ff.; D. Markell, The Role of Citizen Spotlighting Procedures in Promoting Citizen Participation, Transparency, and Accountability, 45 *Wake Forest L. Rev.* 425 (2010), 101 (130).

37 Ausführlich [und übermäßig optimistisch] P. S. Kibel, The Paper Tiger Awakens: North American Environmental Law after the Cozumel Reef Case, 39 *Columbia J Transn L* (2001), 395.

38 *Dannenmaier* (o. Fußn. 22), 12-16.

Petition qualifiziert.³⁹ Allerdings sind Petitionen im Gegensatz zum SEM-Verfahren nicht an Eingangshürden gebunden. Eine politische Supervision, wie sie der Council über die *factual records* ausübt, gibt es bei der Petition nicht. Daher ähnelt der Mechanismus eher einer von Privaten angestoßenen behördlichen „Rechtsaufsicht“ im Sinne einer Selbstkontrolle unter Freunden (2/3-Mehrheit) als einem Rechtsbehelf durch eine unabhängige Instanz (Judikative). Es drohen weder eine Entscheidung, die zur Rückabwicklung verpflichtet, noch Sanktionen. Der Kontrollumfang ist beschränkt auf eine einzige Frage („lack of enforcement“). „Daumenschrauben“ sieht allein das intergouvernementale Streitverfahren nach Art. 22 NAAEC vor (nicht aber SEM). Deshalb qualifizieren John Knox⁴⁰ und der ehemalige Leiter der SEM-Organisationseinheit, Geoff Garver, das System als „Audit“, weil es auf unabhängigen Sachverstand setze. Es gehe eher um Konfliktlösung als um Streitentscheidung. Dies sei eine Form „souveränitätsschonender Adjudikation“. Dass die Parteien kein Urteil gegenwärtigen müssen, habe sich in der Praxis als Vorteil erwiesen. Wegen der politisch hochgefahrenen Situation helfe die Regierung im Einzelfall häufig zwar nicht ab oder verkleinere das Projekt nur. Aber sie verhalte sich in Zukunft vorsichtiger.⁴¹

In der Tat geht es bei den *factual records* um mehr als nur das Zusammentragen von Fakten. Sie sind eher einem „Urteilsgründen entkleideten Tatbestand“ vergleichbar. Die Fakten sind in Subsumtion unter Art. 1114 Abs. 2 Satz 2 NAFTA⁴² i.V.m. Art. 14 Abs. 1 NAAEC⁴³ zusammengetragen. Es fehlt nur das ausformulierte „Rubrum“, nämlich die Feststellung, dass der Staat in ermessensfehlerhafter Weise seine Umweltgesetze nicht vollzogen hat. Insgesamt unterscheidet sich das SEM von den bisher bekannten Formen intergouvernementaler Supervision⁴⁴ dadurch, dass eine nationale Maßnahme durch eine ständige internationale Organisation mit fest angestelltem Personal überprüft wird. Es hat die Qualität eines Informationsinstruments,⁴⁵ das dem „peer-to-peer review & reporting“ zuzuordnen ist.⁴⁶ Das Verfahren wird angestoßen durch eine Privatperson, nicht einen anderen Staat („global administrative“ statt „public international“). Allerdings hat der Mechanismus durch die enge Anbindung an eine 2/3-Mehrheit im Rat ein starkes intergouvernementales Element. Ein gleichwertiges Gegengewicht zum wirkungsmächtigen Investitionsschutzverfahren (NAFTA Chap. 11) ist es nicht.

5. Streitbeilegung

Art. 22 NAAEC sieht ein eigenständiges intergouvernementales Streitbeilegungsverfahren vor, das bislang aber noch nicht genutzt wurde.⁴⁷ Er war konzipiert als ein vom NAFTA-Streitbeilegungsverfahren separater Mechanismus, um nach den *Tuna-Dolphin*-Erfahrungen nicht Handelsdiplomaten über Umweltstreitigkeiten entscheiden zu lassen, sondern ein neutraleres und öffentlicheres Forum in die Welt zu setzen.⁴⁸ Es kann angerufen werden, wenn ein „persistent pattern of failure to enforce“ eines Vertragsstaats zu beklagen ist. Die Einleitung des Verfahrens hängt (wieder) von der Zustimmung des Rats mit 2/3-Mehrheit ab (Art. 24 NAAEC). Am Ende dieses Verfahrens können „trade

sanctions“ ausgesprochen werden (Art. 36 NAAEC), allerdings erst nach Durchlaufen eines Konsultations- und Planungsprozesses, dessen Anforderungen sogar über die des Art. 19 ff WTO-Dispute Settlement Understanding hinausgehen (vgl. Art. 33 NAAEC). Mitarbeiter der CEC (Geoff Garver) bewerten den Mechanismus positiv, da die Bußgelder einem NAAEC-Fond zufließen würden (Annex 34 Abs. 3 NAAEC). Allerdings wurde dieses „Konto“ mangels Zahlungseingängen 2005 geschlossen.

6. Finanzierungsinstrumente

Von der US-amerikanischen Literatur werden als erfolgreiche Modelle die Finanzierungsinstrumente ‚Border Environment Cooperation Commission‘ und die ‚North American Development Bank‘ hervorgehoben.⁴⁹ Sie vergeben projektbezogener günstige Kredite und entsprechen damit in etwa der deutschen ‚Kreditanstalt für Wiederaufbau‘. Sie haben vor allem der Transformationsprozess an der US-mexikanischen Grenze befördert und standen Pate für eine ähnliche Lösung im US-Peru-Freihandelsabkommen.⁵⁰

IV. Bewertung des NAAEC

Aus europäischer Perspektive ist der innovative Kern des Abkommens das SEM-Verfahren und seine *factual records*. In des-

39 F. Sander, *Umweltschutz im Welthandel: eine Untersuchung der umweltschutzbezogenen Vorschriften im Vertragswerk der Nordamerikanischen Freihandelszone im Vergleich zu WTO/GATT*, 2001, S. 162.

40 „Quasi-supranational tribunal in a managerial regime“ und „a complaint-based monitoring“, J. Knox, *A New Approach to Compliance with Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission*, 28 *Ecology Quarterly* (2001), 3 (120).

41 G. Garver, *Citizen Spotlight is Beginning to Show Results*, *The Environmental Forum* (March/April 2001), 34; 2001 for Cozumel follow up; J. Bowman, *Citizen Submission Process Proves Valuable in BC Hydro Case*, *Trio*, Fall 2001 (download <http://www.cec.org/>).

42 Art. 1114 Abs. 2 Satz 2 NAFTA: „Accordingly, a Party should not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such measures as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion or retention in its territory of an investment of an investor.“

43 Art. 14 Abs. 1 NAAEC: „The Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]“.

44 Die modernen Umwelt-Konventionen besitzen zwar Mechanismen und Institutionen, in denen Vollzugsdefizite überprüft werden können. Allerdings haben nur Vertragsstaaten das Recht, die Gremien zur Prüfung eines Falls zu veranlassen, nicht NGOs oder Private. Die Aarhus-Konvention kennt wenigstens eine solche Verpflichtung, im Detail V. Koester, *The Compliance Committee of the Aarhus Convention*, *Environmental Policy and Law* 2007, 83-96 (85). Das „Implementation Committee“ der ESPOO-Konvention ist nicht verpflichtet, einer staatlichen Beschwerde nachzugehen. Umgekehrt darf es aber einer NGO-Beschwerde nachgehen (<http://actionguide.info/m/orgs/243/>). Das Implementation and Compliance Committee der Baseler Konvention kennt eine solche NGO-Öffnung, soweit ersichtlich, nicht.

45 A. D. Tarlock/J. E. Thomson, *Coordinating Land and Water Use in the San Pedro River Basin: What Role for the CEC?*, in: Markell/Knox (o. Fußn. 14), S. 217.

46 J. Knox, *A New Approach to Compliance with International Environmental Law: The Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission*, 28 *Ecology Law Quarterly* (2001), 1.

47 Garver, *Tooth Decay*, 25 *Envtl Forum* (2008), 34 ff.

48 D. C. Esty, *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, *Institute for Institutional Economics*, 1994, S. 211-213; J. L. Dunloff, *Resolving Trade-Environment Conflicts: The Case for Transnational Institutions*, 27 *Cornell Intl L J* (1994), 607 (622-624).

49 Knox (o. Fußn. 8), 117 f.

50 Wold, 45 *Wake Forest L. Rev.* (2010), 248.

sen Fokus liegen aber nicht internationale „trade and environment“-Konflikte, sondern *nationale* „trade and investment“-Konflikte. Geprüft werden also umweltrechtliche Konflikte klassischen Zuschnitts. Damit entpuppt sich das NAAEC als etwas anderes, als das, wofür es 1993 angetreten ist. Die Effizienz des SEM-Mechanismus ist mit abgeschlossenen 18 Verfahren in 20 Jahren sehr gering. Das NAAEC hat weder die großen (seit-her häufig bilateralen) Freihandelsverträge wesentlich beeinflusst, noch die Diskussion um „*trade and environment*“ vorantrieben. Mit Blick auf die aktuelle Präsentation auf der CEC-Webpage wird das SEM auch nicht mehr als das zentrale Arbeitsfeld dargestellt. Ins Zentrum gerückt sind die „Taking Stock“-Reports⁵¹ und die Publikationen zu verschiedenen aktuellen Themen.⁵² Das ist aber nicht mehr als klassische intergouvernementale umweltrechtspolitische Zusammenarbeit.

Diese Fokussierung auf klassische Umweltthemen überrascht, erklärt sich aber historisch. Anfang der 1990er stritt die amerikanische Öffentlichkeit noch um die Frage, „ob“ Freihandel überhaupt Auswirkungen auf die Umwelt hat. In der öffentlichen Diskussion wurde zwischen „pollution havens“ (Synonym zum „race to the bottom“) und der Metapher des „rising boat“ (am Ende gehe es allen besser als vorher⁵³) polarisiert. Die Reflexion über das Neuartige an der Internationalisierung des Konflikts von Umwelt und Freihandel trat in den Hintergrund. Die Umweltorganisationen waren unter dem Eindruck von *Tuna-Dolphin* in der Frage verfangen, wie man den Druck *internationaler* Freihandelsregeln auf *nationales* Umweltrecht abwehren kann.⁵⁴ Der WTO-DSU-Entscheid zu *Shrimps-Turtles*,⁵⁵ der die nationale Regulierungskompetenz gegenüber WTO-Freihandelsregeln anerkannte, erging erst 1998. Als das NAFTA-Vertragswerk 1993 Maßnahmen gegen die Erosion des *nationalen* Umweltrechts vorsah, waren die Umweltpolitiker zufrieden gestellt. Erst rückblickend wissen wir, dass die Rede von den „pollution havens“ überbewertet war⁵⁶ und sich in der Praxis differenziert darstellt.⁵⁷

Damit ist der zentrale Strickfehler des NAAEC benannt, die ungezähmte Souveränität der Mitgliedstaaten (Art. 3 NAAEC).⁵⁸ Die Idee, dass nationale Souveränität ein Garant gegen die erosive Freihandelspolitik sei, spiegelt sich im Einfluss des Council auf die Verfahren (Art. 15 NAAEC). In der CEC ist der Konflikt zwischen Freihandel und Umwelt auf Ratsebene als Konsultationen von Handels- und Umweltministern zwar vorgesehen, wird aber nicht gelebt.⁵⁹ Die Rede von der „Souveränitätsschonung“ überdeckt diesen Geburtsfehler. Daraus folgt der verengte Fokus des SEM-Verfahrens auf „failure to enforce“. Das Problem der „pollution havens“ wurde damit auf ein Vollzugsdefizit reduziert. Der „trade and environment“-Konflikt als Problem von Umweltschutz in einem internationalisierten Wirtschaftsgeschehen verkam im NAAEC zu einem Politikfeld *inter alia*. Die CEC zog sich auf traditionelle Themen der Umweltkooperation zurück. Strukturell hielt das eigene NAAEC-*Dispute-Settlement* die Umweltkonflikte von NAFTA fern. Ein tatsächliches Gegengewicht zum gestärkten Investitionsschutz aus Chap. 11 NAFTA konnte das SEM nicht entwickeln. Eine Integration von Umweltbelangen in Wirtschaftsentscheidungen wurde nicht befördert. Qualitativ kam es über eine Verstärkung der nationa-

len Verbandsklage nicht hinaus. Einen substanzieller Beitrag zur Bearbeitung des „trade and environment“-Themas hat das NAAEC nicht geleistet.

Allerdings hat das NAAEC dazu beigetragen, dass sich international eine Norm etabliert hat, dass „Freihandel ohne Umweltpolitik nicht zu haben ist“. Kal Raustiala spricht von „enforcement by enforcement“.⁶⁰ Damit ist gemeint, dass ein Vertragsstaat seine Umweltgesetze zu vollziehen hat. NAAEC hat damit unzureichenden Umweltschutz zu einem Handelshemmnis umdefiniert. Zuvor galt umgekehrt geringer Umweltschutz als legitimer Standortvorteil. Raustiala sieht hier einen „weichen“ Verrechtlichungsprozess. Darin liegt die historisch anzuerkennende Leistung des NAAEC.

C. Rückschlüsse für das TTIP

Wenngleich das NAAEC nur bedingt als Vorbild für die Integration von Außenwirtschaft (Handel/Investitionen) und Umwelt taugt, lassen sich für die zukünftige „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) aus den Erfahrungen des NAAEC vier Lehren ziehen.

51 M. S. Winfield, North American Pollutant Release and Transfer Registries – A Case Study of Environmental Policy Convergence, in: Markell/Knox (o. Fußn. 14), S. 38; auch Wold, 45 Wake Forest L. Rev. (2010), 319.

52 Beispiele aus 2013 (alle zum download unter <www.cec.org>: CEC-Study „North American Blue Carbon Scoping Study“ (download: www.cec.org), CEC-Study „Summary of North American Accomplishments and Programs in Support of SAICM [United Nations-Coordinated Strategic Approach to International Chemicals Management]“, CEC-Study „Improving Conditions for Green Building Construction in North America“; CEC-Study „Hazardous Trade? An Examination of US-generated Spent Lead-Acid Battery Exports and Secondary Lead Recycling in Canada, Mexico, and the United States“.

53 Eine These schien gestützt durch die ökonomische Theorie, prominent der „Kuznet-Kurve“. Dabei hat die ökonomische Wissenschaft in den USA einen ungleich größeren Einfluss auf die Politikbildung im Vergleich zu Europa. Vgl. Die Beiträge zur Konferenz „The Environmental Effects of Free Trade“ vom Okt. 2000, zusammengefasst im CEC-Report „Free Trade and the Environment“, 2002, zur Kuznet-Kurve Rationale, dort S. 2.

54 Knox (o. Fußn. 8), 105 unterscheidet dabei (die rückblickend unberechtigte Sorge) um „regulatory race to the bottom“ und den (weiterhin virulenten) Konflikt zwischen Freihandelsdisziplin und nationalem Umweltrecht.

55 WTO Appellate Body Report on U.S. – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R (12.10.1998), download: <http://www.wto.org/>; ausführlich R. Howse, The Appellate Body Rulings in the Shrimp/Turtle Case: A New Legal Baseline for the Trade and Environment Debate, Colum. J. Env'tl. L. 2002 (Vol. 27), 491.

56 Knox (o. Fußn. 8), S. 126.

57 Transnationale Konzerne agieren „eher“ (soweit sie eine Produktionsstätte in Eigenregie betreiben) unter *den gleichen* Standards wie im Heimatland (O. Dilling/M. Herberg/G. Winter, Introduction: Private Accountability in a Globalising World, in: O. Dilling/M. Herberg/G. Winter (Hrsg.), Responsible Business – Self-Governance and Law in Transnational Business Transactions, 2008, S. 1-13). Bestimmte Sektoren (z.B. Maschinenbau) profitieren von hohen Standards und werden in der Standortentscheidung eher davon angezogen als abgeschreckt, S. Poelhekke/R. van der Ploeg, Green havens and pollution havens, CESifo Working Paper: Resource and Environment Economics 3841, 2012.

58 M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason, The Regulation of International Trade, 4th ed. 2013, S. 710 meinen sogar, dass die Interpretation dessen, was ein „hohes Niveau“ im Sinne von Art. 3 NAAEC sein könne, schlimmstenfalls nicht objektiv zu bestimmen ist, sondern im Ermessen jedes einzelnen Vertragsstaates läge (aber: „[this] interpretation [...] would greatly attenuate the significance of Article 3...“).

59 Dieses Manko kritisiert auch Knox (o. Fußn. 8), 127.

60 K. Raustiala, International „Enforcement of Enforcement“ Under the North American Agreement on Environmental Cooperation, 36 Va. J. Int'l L. (1996), 721.

(1) Diagonale Konfliktstruktur

Die wichtigste Lektion des NAAEC ist, dass es mit einer bloßen Stärkung des *nationalen* Umweltrechts im transnationalen Wirtschaftsgeschehen nicht getan ist. Der Split in ein internationales Handelsabkommen und ein intergouvernementales Umweltabkommen, das auf den Vollzug der nationalen Rechte aus ist, vertieft den *Diskonnex* von internationalisierten Freihandelsregeln und nationaler Sozialregulierung („diagonale Konflikte“⁶¹) und ignoriert die „social embeddedness of markets“ (Polanyi).⁶² Diese Lehre sollte bei den aktuellen Verhandlungen um das US-EU-Freihandelsabkommen bedacht werden. Die technische Frage, ob ein oder zwei Abkommen verhandelt werden, erscheint demgegenüber zweitrangig. Wichtig ist, dass die *durch die Internationalisierung induzierten* Umweltprobleme ins Zentrum gestellt werden.⁶³ Damit rückt in den Fokus, dass Freihandelsabkommen die bereits bestehenden internationalen Prozesse der transnationalen Umwelt-Governance (OECD, multilaterale Umweltabkommen, technisch-horizontale Behördenkooperation) fördern und nicht behindern sollten. Das gilt gleichermaßen für originär nationale Standards wie für Standards mit multilateralem Ursprung. Für die TTIP-Verhandlungen bedeutet das zweierlei:

Erstens sollte die Europäische Union von den USA fordern, dass die USA den zwei bedeutendsten multilateralen Umweltverträgen beitreten (und nicht nur an den Verhandlungen teilnehmen), der Konvention über die Biologische Vielfalt (CBD) und der der Klimarahmenkonvention (UN-FCCC). Damit würde die multilaterale Umweltpolitik in Bezug auf zentrale Themen des internationalen Wirtschaftens gestärkt.

Zweitens sollte der Vertragstext den aktuellen rechtstechnischen Mindeststandard von Art. 104⁶⁴ und Art. 1114 NAFTA⁶⁵ übernehmen. Diese Artikel buchstabieren aus, dass Umweltstandards *a priori* dem Außenwirtschaftsrecht vorgehen – sowohl „rein“ nationale als auch solche „auf Basis“ multilateraler Standards. Da im Verhältnis USA-EU (TTIP) eine Produktionsverlagerung durch abgesenkte Standards nicht zu befürchten ist und angesichts der transatlantischen Groß-Auseinandersetzungen um Hormonfleisch und GMOs eine hohe Sensibilität für Regulierungssouveränität besteht, sollte entgegen *Michael Trebilcock*, *Robert Howse* und *Antonia Eliason*⁶⁶ die Formulierung dahingehend geschärft werden, dass ein gemischt subjektiv-objektiver Maßstab an die Normgebung angelegt wird. Es sollte klargestellt werden, dass die Einschätzungsprärogative bei den Vertragsstaaten bleibt (kein „objektiver“ Maßstab), sich aber am Maßstab eines „hohen Schutzniveaus“ messen lassen muss.

(2) Institutionelle Integration von Außenwirtschaft und Umweltschutz

Die Erfahrungen mit dem SEM drängen auf Präzisierung dessen, was die eigentliche umweltpolitische Herausforderung von Außenwirtschaft ausmacht und was die beiden Politikbereiche Handel (*trade*) und Investitionen (*investments*) voneinander unterscheidet. *Gehandelt* werden mobile Güter und Dienstleistungen; *investiert* wurde früher in immobile Anlagen (Rohstoffabbau, Produktionsstätten), aber heute ebenso in (mobile) Roh-

stoffe, Waren und Dienstleistungen. Das NAFTA-Anliegen, die Produktionsverlagerung in *pollution havens* zu verhindern, verschob damals den Fokus von Handel auf Investitionen und damit auf den Anlagenbau. Dessen ortsbezogenen Umweltauswirkungen werden staatlicherseits durch *nationale* Prozessstandards eingeehgt. Deshalb war es durchaus konsequent, einem verstärkten Investitionsschutz (Chap. 11 NAFTA) ein gestärktes (nationales) Umweltrecht entgegenzusetzen.

Diese Orientierung verdeckt aber, dass internationale Freihandelsverträge, die Handel und Investitionen fördern, *qualitativ* neue Herausforderungen stellen. Wenn auch heute unbestritten ist, dass sich inländisches Umweltrecht (Abwässer, Müll, UVP etc.) nicht *direkt* durch Freihandel verschlechtert, so sind es doch vielfältige faktische und rechtliche Mechanismen, die die natürliche Umwelt und das Umweltrecht unter Druck setzen. Die *natürliche* Umwelt gerät aufgrund des Wachstumsimpulses unter Druck. Mehr Ressourcen werden verbraucht, mehr Transport belastet Klima, Ozeane, Biotope, Flora und Fauna. Selbst wenn man anerkennt, dass Wachstum Umweltschutz erst ermöglicht, ist es erforderlich, dass Teile der wachstumsgenerierten Gewinne in das Einhegen dieser Wachstumsauswirkungen investiert werden, damit die Ökobilanz ausgeglichen wird. Das (Umwelt-)Recht gerät durch vier mittlerweile recht gut untersuchte Mechanismen unter Druck. Erstens geraten inländische Produktnormen rechtlich und faktisch unter Druck (Bsp. Hor-

61 Joerges (2013, o. Fußn. 2), S. 407.

62 C. Joerges, A new type of conflicts law as the legal paradigm of the postnational constellation, in: C. Joerges (Hrsg.), Karl Polanyi, globalisation and the potential of law in transnational markets, 2011, S. 465-501.

63 Der Streit zwischen „race to the bottom“ and „rising boat“ scheint zwar nicht beigelegt, siehe R. A. Krämer/C. Gerstetter, Bericht zur Tagung „Die neue transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Fokus Umwelt (13.6.2013)“, <http://www.ecologic.eu/de/8655>. Aber heute ist unstrittig, dass Freihandel mit erhöhtem, umweltbelastendem Ressourcenverbrauch einhergeht.

64 Art. 104 räumt den multilateralen Umweltverträgen (explizit CITES, Montreal und Basel) gegenüber den Freihandelsdisziplinen in aller Klarheit Vorrang ein. Im Wortlaut: Abs. 1: „In the event of any inconsistency between this Agreement and the specific trade obligations set out in: a) the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, done at Washington, March 3, 1973, as amended June 22, 1979, b) the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, done at Montreal, September 16, 1987, as amended June 29, 1990, c) the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, done at Basel, March 22, 1989, on its entry into force for Canada, Mexico and the United States, or d) the agreements set out in Annex 104.1, such obligations shall prevail to the extent of the inconsistency, provided that where a Party has a choice among equally effective and reasonably available means of complying with such obligations, the Party chooses the alternative that is the least inconsistent with the other provisions of this Agreement.“

65 Art. 1114 bestätigt die Regelungskompetenz der Vertragsstaaten. Im Wortlaut: „Abs. 1: Nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from adopting, maintaining or enforcing any measure otherwise consistent with this Chapter that it considers appropriate to ensure that investment activity in its territory is undertaken in a manner sensitive to environmental concerns. Absatz 2: The Parties recognize that it is inappropriate to encourage investment by relaxing domestic health, safety or environmental measures. Accordingly, a Party should not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such measures as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion or retention in its territory of an investment of an investor. If a Party considers that another Party has offered such an encouragement, it may request consultations with the other Party and the two Parties shall consult with a view to avoiding any such encouragement.“

66 M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason (o. Fußn. 58), S. 55.

monfleisch/GVOs).⁶⁷ Rechtlich wird versucht, Produktnormen als GATT-widrige verschleierte Handelshemmnisse zu diskreditieren. Faktisch geraten sie unter Druck, weil aufgrund des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung Waren einströmen, die nicht ganz dem inländischen Standard entsprechen (vgl. Cassis-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs). Dadurch werden inländische, umweltpolitische Produktnormen *de facto* unterpült. Zweitens verursachen (strengere) inländische Prozessnormen Kostennachteile für die heimische Industrie, wenn sie gegen Produkte im Wettbewerb stehen, die unter einem niedrigeren Standard produziert wurden. Langfristig können sich die qualitativ besseren Produkte/Produzenten häufig nicht am Markt halten. Dadurch entsteht Druck auf den nationalen Gesetzgeber. Drittens können Investorenschutzklagen (solche wie Chap. 11 NAFTA) sowohl die Nach-, aber auch die Neuregulierung mit dem Argument der „regulatorischen Enteignung“ unter Druck bringen. Viertens werden durch den Harmonisierungsdruck Regelungstraditionen gebrochen und supplementiert, wodurch das inländische Schutzniveau sinken kann (Bsp. *due diligence, property rights*⁶⁸).

In der Europäischen Union wurde diesen Prozessen durch Regulierung auf höherem Niveau entgegengesteuert;⁶⁹ eine vergleichbare supranationale Einhegung ist im TTIP-Rahmen nicht gewollt. Das TTIP sollte aber eine institutionelle Ausgestaltung des Konfliktpotentials oberhalb des Niveaus vorsehen, das in der WTO mit dem Ausschuss für Umwelt und Handel und im NAAEC erreicht wurde. Das TTIP sollte zu einem Jahrestreffen der politischen Spitzen der Umwelt- und Handelsadministrativen verpflichten – konkreter als Art. 10 Abs. 6 NAAEC⁷⁰ dies formuliert. Diesen Treffen soll aufgegeben werden, sich über die fortbestehende Effektivität von Sozialregulierung in beschleunigten wirtschaftlichen Austauschprozessen zu vergewissern und bestehende administrative Netzwerkstrukturen,⁷¹ unter anderem diejenigen der OECD, zu nutzen und zu fördern.

(3) Streitschlichtung und Rechtsschutz

Einer verbesserten Integration von Außenwirtschaft (Handel und Investitionen) und Umweltschutz können judizielle Verfahren dann dienen, wenn sie gegenüber dem jetzigen Stand fortentwickelt werden. Aktuell entzündet sich die Kritik an den Schiedsklauseln für Investitionsschutz, die die judizielle Kontrolle den Nationalstaaten entziehen (und auch nicht an etwaigen intergouvernementalen Streitbeilegungsverfahren⁷²). Aus rechtsstaatlichen Gründen ist *im Prinzip* gegen eine judizielle Kontrolle investitionsrelevanter Entscheidungen im internationalen Wirtschaftsrecht nichts einzuwenden, sofern Lücken im nationalen Verwaltungsrechtsschutz bestehen, weil etwa eine Entscheidung intergouvernemental getroffen wurde und im nationalen Verfahren nicht umfassend geprüft werden kann. In solchen Fällen kann es an Rechtsverweigerung grenzen, sollten Entscheidungen mit einem hohem Investitionsrisiko ein geringerer Rechtsschutz gewährt werden als etwa Baugenehmigungen. Umgekehrt kann der Individualrechtsschutz im Außenwirtschaftsrecht materiell nicht stärker sein als der herkömmliche nationale Verwaltungsrechtsschutz und als Regelform auf eine

Normenkontrolle hinauslaufen. Vor allem müssen die rechtsstaatlichen Standards von Öffentlichkeit, Überprüfbarkeit und verfassungsrechtlicher Konkordanz eingehalten sein.

Aus den NAAEC-Erfahrungen können in Bezug auf Investitionsschutz-Klagen von Privaten gegen Staaten (Chap. 11 NAFTA) vier konkrete Lehren für das TTIP gezogen werden. (a) Einem *verrechtlichten* Investorenschutz kann kein *politisierter* Umweltschutz entgegengesetzt werden.⁷³ Auch einem als *Umweltrechtsstreit* eingeleiteten Verfahren darf kein *umweltpolitischer* Filter nachgeschaltet werden. Dadurch wird ein Ausgleich von Investitionsschutz und Umweltschutz nicht bewirkt. Vielmehr muss in den einzelnen Verfahren nachgesteuert werden. (b) Etwaige Investitionsschutzklagen müssen auf solche Fälle beschränkt werden, die im nationalen Verfahren keinen ausreichenden Rechtsschutz erfahren würden. Sie müssen einer strengen Subsidiarität unterworfen werden. Zudem muss ein Maßstab festgelegt werden, an dem die Entscheidungen gemessen werden. Es sollte evident sein, dass die offenen Überprüfungsmaßstäbe der bisherigen Schiedsklauseln zu undifferenziert sind. Demokratische Regulierung durch Legislativorgane muss möglich bleiben, und der rechtsstaatliche Überprüfungsanspruch der nationalen Judikative gegenüber dem nationalen Regierungshandeln sollte dem internationalen Recht grundsätz-

67 Diesen Aspekt erkennt auch *Knox* (o. Fußn. 8) und bezeichnet ihn als „legal conflicts package“ (127).

68 Zum Regulierungsinstrument „Property Rights“: C. Godt, *Economic Instruments in Environmental Policies: Expectations met?*, in: O. Dilling/T. Markus (Hrsg.), *Ex Rerum Natura lus – Festschrift für Gerd Winter*, 2014 (im Erscheinen); zu „Due Diligence“: C. Godt, *Due Diligence – Modernes Umweltmanagement oder Regulierungsverweigerung?*, in: R. Wolf/U. Meyerholt (Hrsg.), *Der Rechtsstaat zwischen Ökonomie und Ökologie – Festschrift Frank*, 2014 (im Erscheinen).

69 Kondensiert beschrieben bei C. Joerges, *Juridification Patterns for Social Regulation and the WTO: A Theoretical Framework*, *TransState Working Papers* No. 17, 2005 (download: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/>).

70 Art. 10 sec. 6 NAAEC: „The Council shall cooperate with the NAFTA Free Trade Commission to achieve the environmental goals and objectives of the NAFTA by: (a) acting as a point of inquiry and receipt for comments from non-governmental organizations and persons concerning those goals and objectives; (b) providing assistance in consultations under Article 1114 of the NAFTA where a Party considers that another Party is waiving or derogating from, or offering to waive or otherwise derogate from, an environmental measure as an encouragement to establish, acquire, expand or retain an investment of an investor, with a view to avoiding any such encouragement; (c) contributing to the prevention or resolution of environment-related trade disputes by; (d) seeking to avoid disputes between the Parties; (e) making recommendations to the Free Trade Commission with respect to the avoidance of such disputes, and (f) identifying experts able to provide information or technical advice to NAFTA committees, working groups and other NAFTA bodies; (g) considering on an ongoing basis the environmental effects of the NAFTA; and (h) otherwise assisting the Free Trade Commission in environment-related matters.“

71 Beschreibung dieser Strukturen im Band von O. Dilling/M. Herberg/G. Winter (Hrsg.), *Transnational Administrative Rule-Making: Performance, Legal Effects, and Legitimation*, 2011.

72 Hier kann m.E. sogar ein Verweis auf das WTO-DSU (Organleihe) ausreichen. Ein zusätzliches Instrumentarium ist nach den WTO-Entscheidungen *Hormonfleisch, Asbestos, Shrimps, GVOs* nicht erforderlich; jedenfalls der Appellate Body kann Streitfälle kompetent, auf hohem rechtlichen Niveau beizulegen. Wünschenswert ist allerdings eine Anerkennung von *amicus curiae briefs* für Verbände in umweltbezogenen Streitfällen.

73 Zu dem schwierigen Verhältnis von Handels-Verrechtlichung und Umwelt-Politisation für den WTO-Rahmen U. Ehling, *Environmental Policies and the WTO Committee on Trade and Environment: A Record of Failure*, in: C. Joerges/E.-U. Petersmann (Hrsg.), *Legal Patterns of Transnational Social Regulation and International Trade*, 1. Aufl. 2006, S. 437.

lich vorgehen. Staaten können Investoren weder wirtschaftliche noch regulative Risiken abnehmen. Diese müssen Unternehmen auch im nationalen Umfeld tragen. Vor allem kann es nicht um verwaltungsrechtlichen Bestandsschutz gehen, an dem sich die Unternehmen bei den Investitionsschutzklagen nach Chap. 11 NAFTA und ICSID-Verfahren⁷⁴ noch orientierten. Einen solchen Bestandsschutz kann es im Wirtschaftsrecht nicht geben. Vor allem ist in Rechnung zu stellen, dass international agierende Großunternehmen an der *transnationalen Governance* beteiligt sind. Daraus folgt, dass Abwehrrechte nicht auf Veränderungsschutz abzielen können. Rechtliche Überprüfungsmaßstäbe können allenfalls Diskriminierung und Willkür sein. (c) Diese Verfahren tangieren Abwägungsentscheidungen, die öffentliche Belange berühren, und deshalb nicht in vertraulichen Verfahren geführt werden können. Öffentlichen Interessen müssen artikuliert werden können (Nebenklagerechte von Staaten und Nichtregierungsorganisationen). Öffentlichkeit ist herzustellen. (d) Spiegelbildlich zu Investitionsschutzklagen müssen Verfahren eingeführt werden, in denen „das Umweltinteresse“ Investitionsentscheidungen von Staaten und Unternehmen überprüfen lassen kann. Die Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände, die ihnen in den NAAEC/NAFTA-Nachfolgeabkommen eingeräumt wurden (s. Fußn. 9), sind fortzuentwickeln. Hier stellt sich die alte Diskussion um die Verbandsklage auf internationalem Parkett neu. Das SEM hat hier eine positive Vorbildfunktion, indem es zeigt, dass die Verbände zu Transparenz und Qualität in der transnationalen Rechtsumsetzung beitragen.⁷⁵ Dies deckt sich mit den Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre auf dem europäischen und amerikanischen Kontinent. Die Verbandsklage ist allerdings mit dem Freihandelsabkommen zu verbinden (und nicht wie beim NAAEC zu isolieren). Einen Schritt voraus sind jüngst die Niederlande gegangen, die zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom Juni 2011 im Dezember 2013 einen Nationalen Aktionsplan verabschiedet haben, der eine unabhängige Beschwerdestelle vorsieht.⁷⁶ Man sollte je nach anvisiertem Verrechtlichungsgrad die Tatbestände schärfen. Begründet man nur eine „Beschwerdestelle“, reicht jeder Beschwerdegrund, der von Jedermann vorgebracht werden kann, aus (Modell Petition). Sollen auch Rechtsfolgen möglich sein, ist die Konkretisierung des Überprüfungsmaßstabs erforderlich. Das SEM-Beispiel lehrt, dass der Überprüfungsmaßstab „mangelnder Vollzug“ zu eng gefasst ist. Regulatives Unterlassen muss zusätzlich aufgenommen werden. In diesen Fällen ist die Verfahrensbefugnis auf Verbände und das Beschwerdeobjekt auf Umweltbelastungen zu beschränken. Um die Legislativorgane nicht zu schwächen, sind zusätzliche Beschränkungen erforderlich, die den Beschwerdegrund etwa auf Manipulation und Diskriminierung begrenzen.

(4) Finanzielle Projektförderung

Positiv hat sich im NAFTA-Umweltregime die finanzielle Abfederung durch die ‚Border Environment Cooperation Commission‘ und die ‚North American Development-Bank‘ ausgewirkt. Mit Blick auf das bestehende enge transatlantische Verhältnis wären einerseits vergünstigte Kredite für transatlantische Pro-

jekte zur Minimierung von Umweltauswirkungen anzudenken und andererseits ein Sonderforschungsprogramm für technische Entwicklungen, das als Ergänzung zum Europäischen Rahmenforschungsprogramm administriert werden kann (Bsp.: umweltrelevante Innovation im Flugzeug- und Schiffsbau). Die Geldvergabe ist zweckgebunden und ist, insoweit weiterentwickelnd, an ergänzende „equitable terms“ zu binden,⁷⁷ die absichern, dass die Entwicklung tatsächlich den Umweltstandard heben und nicht senken.

(5) Fazit

Aktuell fordern die Umweltverbände, die Verhandlungen zum Partnerschaftsabkommen abzubrechen und etwaig bereits vorgelegte Vertragsentwürfe nicht zu zeichnen. Der vorstehende Beitrag macht deutlich, dass sie damit einen vergleichbar engen Standpunkt zum Spannungsfeld „Außenwirtschaftsrecht und Umweltpolitik“ einnehmen. Dieser ist zwar geeignet, in Europa politische Aufmerksamkeit auf die Verhandlungen zu lenken. Da er aber einer sehr engen europäischen Perspektive verhaftet ist und sich auf eine Vetoposition beschränkt, kann er keinen inhaltlichen Einfluss auf die Verhandlungen ausüben und bietet nur eine schmale Basis für eine Verständigung der europäischen und amerikanischen Zivilgesellschaft. Die Chancen, die sich aus einer Kooperation der US-Amerikaner und der Europäer für die umweltpolitischen Herausforderungen der wirtschaftlichen Globalisierung ergeben, sind größer als die Gefahren einer Nicht-Kooperation, jedenfalls dann, wenn die demokratische Entscheidungsfähigkeit als Basis in beiden Wirtschaftsblöcken erhalten bleibt und es nicht bei den verlautbarten Schiedsklauseln bleibt. Der vorstehende Beitrag beleuchtet, dass die US-amerikanische Position sich nicht auf eine des Absenkens von Umweltstandards reduzieren lässt. Vielmehr sind die USA in den vergangenen 20 Jahren einen eigenen, durchaus nicht gradlinigen Weg auf dem Feld der Integration von Außenwirtschaft und Handel gegangen. Eine Fortentwicklung der transatlantischen Kooperation kann für die Bearbeitung globalisierungsinduzierter Umweltprobleme genutzt werden (rechtlich bei der Verbandsklage gegen Unternehmen und missbräuchliche Entscheidungen von Staaten; technisch in Bezug auf erforderliche Innovationen). In dem TTIP liegt eine Chance für eine zugleich materielle wie institutionelle umweltpolitische Weiterentwicklung, die nicht vorschnell vergeben werden sollte.

Prof. Dr. Christine Godt,

Anschrift: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Lehrstuhl für Europäisches und Internationales Wirtschafts-

⁷⁴ International Center for the Settlement of Investment Disputes (Washington DC).

⁷⁵ *Trebilcock/Howse/Eliason* (o. Fußn. 58), S. 712.

⁷⁶ Nationaler Aktionsplan „Menschenrechte und Wirtschaft“ (Nationaal actieplan mensenrechten en bedrijfsleven) Action Plan for Human Rights and Business (Nationaal actieplan mensenrechten en bedrijfsleven) wurde am 20.12.2013 publiziert, download: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/20/nationaal-actieplan-mensenrechten-en-bedrijfsleven-knowing-en-showing.html>, ergänzt um unabhängige Beschwerdestelle und Klagemöglichkeiten.

⁷⁷ Vorbild sind die „equitable terms“ in Technologietransferverträgen im Medizinbereich, dazu C. Godt, *Equitable Licenses – Conceptualising a new model – Resolving some early legal problems*, GRUR Int. 2011, 377-385.

recht – Zivilrecht; Direktorin der Hanse Law School Oldenburg; 26111 Oldenburg; <http://www.uni-oldenburg.de/wire/rechtswissenschaften/eurowurl>.

Tätigkeitsschwerpunkte: Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht, insbesondere WTO, Patentrecht, Biodiversität, rechtsvergleichend regulative Eigentumsarrangements, Umwelthaftung.

Aktuelle Veröffentlichungen: *Due Diligence – Modernes Umweltmanagement oder Regulierungsverweigerung?*, in: R. Wolf/E.-W. Luthe/U. Meyerholt (Hrsg.), *Der Rechtsstaat zwischen Ökonomie und Ökologie – Festschrift Frank, Tübingen 2014 (im Druck)*; *Economic Instruments in Environmental Policies: Expectations met?*, in: O. Dilling/T. Markus (Hrsg.), *Ex Rerum Natura Ius – Festschrift für Gerd Winter, 2014, S. 111-132*; *The multilevel implementation of the Nagoya-Protocol in the European Union*, in:

T. Dedeurwaerdere/B. Coolsaet/F. Batur/A. Broggiato/J. Pitseys (Hrsg.), *Implementing the Nagoya Protocol – Comparing Access and Benefit-Sharing Regimes in Europe*, Leiden (2014, im Druck); *Intellectual Property & European Fundamental Rights*, in: H. Micklitz (Hrsg.), *The Constitutionalisation of European Private Law*, Oxford (2014, im Druck); *The functional comparative method in European Property Law*, *European Property Law Journal (EPLJ)*, Special Issue, 2013 (Vol. 2), 73-89; C. Godt und A. Clarke, *Comparative Property Law: Collective Rights within Common law and Civil Law Systems*, in: C. Godt (Hrsg.), *Cross Border Research and Transnational Teaching under the Treaty of Lisbon*, Oisterwijk 2013, S. 61-81; *Zivilistische Haftung von und in Unternehmen für Umweltschäden*, in: *Umwelt- und Technikrecht (UTR)*, Band 119, 2013, S. 237-256.

Anhang

Factual Records (chronologisch nach Publikationsdatum geordnet)

	Name	Partei	Submission	Veröffentlichung	Gegenstand (<i>facts</i>)
1	Cozumel	Mexico	17.1.1996	25.10.1997	Harbor Terminal for Tourist Cruises on the Island of Cozumel, State of Quintana Roo
2	BC Hydro	Canada	2.4.1997	30.5.2000	Fish damage caused by hydro-electric dams
3	Metales y Derivados	Mexico	23.10.1998	11.2.2002	abandoned lead smelter in Tijuana, Baja California, Mexico.
4	Migratory Birds	USA	19.11.1999	24.4.2003	Killing of migratory birds, Sec. 703 Migratory Bird Treaty Act
5	BC Logging	Canada	15.3.2000	11.8.2003	Logging in ecological sensitive areas (Sooke River & Watershed, De Mamiel Creek Tributary)
6	Aquanova	Mexico	20.10.1998	23.6.2003	Shrimp farm located in Isla del Conde, Municipality of San Blas, Nayarit, Mexico.
7	Oldman River II	Canada	4.10.1997	11.8.2003	Timber harvesting damages fish & habitat in West Central Alberta
8	BC Mining	Canada	29.6.1998	21.8.2003	Mining industry in British Columbia with destructive environmental impacts
9	Río Magdalena	Mexico	15.3.1997	11.12.2003	Municipal wastewater (Imuris, Magdalena de Kino, Santa Ana) discharged into the Magdalena River without prior treatment
10	Molymex II	Mexico	6.4.2000	8.10.2004	SO ₂ -emittierender Molybdän-Brenner in Cumpas und Hermosillo
11	Tarahumara	Mexico	9.6.2000	9.1.2006	Illegal logging/sawmills violating environmental justice of indigenous communities in the Sierra Tarahumara, Chihuahua.
12	Pulp and Paper	Canada	8.5.2002	5.2.2007	pulp mills in central and eastern Canada
13	Ontario Logging I	Canada	6.2.2002	5.2.2007	Logging in Ontario damaging migratory birds.
14	Ontario Logging II	Canada	12.10.2004	5.2.2007	Logging in Ontario damaging migratory birds.

RECHTSPRECHUNG | EuGH, Neufestlegung des Status eines Schutzgebietes bei Umweltverschmutzungen (– Cascina Tre Pini)

	Name	Partei	Submission	Veröffentli- chung	Gegenstand (<i>facts</i>)
15	ALCA-Iztapalapa II	Mexico	17.6.2003	2.6.2008	Pollution from a footwear factory (ALCA) in Izta- palapa
16	Montreal Technoparc	Canada	14.8.2003	24.6.2008	toxic pollutants (PCBs, PAH) from historic waste landfill (Montreal) into St. Lawrence River
17	Quebec Automobiles	Canada	3.11.2004	6.12.2012	Emissions of hydrocarbons, CO and nitrogen oxi- des from post-1985 light vehicle models.
18	Lake Chapala II	Mexico	23.5.2003	23.1.2013	Lake Chapala and its migratory birds will eventu- ally disappear by mismanaged water & construc- tion.