

## Positionspapier



### Handel und Umwelt: Chancen nutzen, Protektionismus, Handelsverzerrungen und Bürokratielasten vermeiden

Außenwirtschafts-, Handels-  
und Entwicklungspolitik

Klima und Nachhaltige  
Entwicklung

---

*Um ehrgeizige Klima- und Umweltschutzziele zu erreichen und daraus resultierende Wettbewerbsnachteile für die Wirtschaft auszugleichen, wird in Europa und international auch der Einsatz handelspolitischer Instrumente erwogen. Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion stehen zwei Ansätze: Grenzanpassungsmaßnahmen in Form von Zusatzzöllen für vermeintlich klimaanfreundliche Importe in die EU bzw. als Verpflichtung, für diese Importe Emissionsrechte zu kaufen, und Zollsenkungen für umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen im Rahmen der sog. Doha Development Agenda (DDA) der Welthandelsorganisation (WTO). Aus Sicht des BDI würde der erste Ansatz zu einer erheblichen Belastung des europäischen Außenhandels führen. Aber auch Liberalisierungspläne für bestimmte umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen schaffen Abgrenzungsprobleme und Wettbewerbsverzerrungen die nur mit zusätzlicher Zollbürokratie umgesetzt werden können. Deshalb tritt der BDI dafür ein, dass Klima- und Umweltziele in erster Linie über internationale Klimaabkommen und die nationale Umweltpolitik verfolgt werden. Aus Sicht der Handelspolitik wären ambitionierte und umfassende Zollsenkungen im Rahmen der WTO- Doha-Runde der erfolgreichste Weg, um die Bedingungen und Anreize zur Verbreitung von Klimatechnologie zu verbessern. Wettbewerbsverzerrende Maßnahmen und zusätzliche bürokratische Kontrollen müssen vermieden werden.*

---

Dokumenten-Nr.  
D 0314

Datum  
3. Dezember 2009

Seite  
1 von 12

## 1. Wirtschaft für Klimaschutz

Der BDI setzt sich für den weltweiten Umwelt- und Klimaschutz ein. Grüne Technologien aus Deutschland haben hervorragende Wachstumschancen und tragen zu einer nachhaltigen Entwicklung der Weltwirtschaft und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland bei. Die deutsche Industrie ist mit ihrem Engagement und Know-how, ihren Produkten und Dienstleistungen ein Problemlöser, der entscheidend dabei mitwirkt, dass die globale Herausforderung des Umwelt- und Klimaschutzes gemeistert werden kann.

Hauptanliegen der deutschen Industrie ist die Schaffung eines „level playing field“. Alle großen Emittenten müssen in ein neues Klimaabkommen einbezogen werden, wobei für alle Industrieländer vergleichbare verbindliche absolute Minderungsziele festgelegt werden und Schwellenländer angemessene Beiträge zur Begrenzung ihrer Emissionsanstiege leisten müssen. Nur ein multilaterales Vorgehen kann der globalen Herausforderung Umwelt- und Klimaschutz gerecht werden.

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

Telekontakte  
T: 030 2028-1602  
F: 030 2028 2602

Internet  
www.bdi.eu

E-Mail  
E.Unger@bdi.eu

Eine liberale Welthandelsordnung fördert den Klimaschutz, weil umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen ohne Zollbelastungen und anderen Handelshemmnisse preiswerter angeboten werden können. Freier Handel bringt Wohlstand und Wohlstand fördert zudem die Nachfrage nach Umweltschutz und Umwelttechnik. Der beste Weg, um die richtigen Anreize für die weltweite Verbreitung von Klima-Schonenden Technologien zu setzen, ist daher der zügige Abschluss der WTO - Doha - Runde mit ambitionierten allgemeinen Zollsenkungen für alle Industriezweige und alle Länder.

## **2. Handel und Klima in Europa: Sachstand**

Die Europäische Union (EU) hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um dem Klimawandel zu begegnen und die Umwelt zu schützen. Um den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren, wurde zum 1. Januar 2005 der EU-weite Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten eingeführt (Emission Trading System, EU-ETS). Im Dezember 2008 hat die EU unilateral beschlossen, bis zum Jahr 2020 den Treibhausgas-Ausstoß um 20% zu verringern, einen Anteil von Erneuerbaren Energien von 20% (inkl. Biokraftstoffziels von 10% Anteil) zu erreichen.

Von Politik und Zivilgesellschaft in der EU, aber auch in Staaten wie den USA, werden verstärkt Forderungen erhoben, umweltunfreundliche Importe bzw. Importe aus Ländern mit weniger ambitionierten Umweltschutzauflagen mit Klimazöllen zu belegen oder die Importeure in den europäischen CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel zu integrieren. Mit diesen unilateralen Maßnahmen soll erreicht werden, dass diese Produkte auf dem EU-Binnenmarkt keine Wettbewerbsvorteile erlangen, die betreffenden Länder ambitioniertere Klimaschutzauflagen verfolgen und Produktionsstätten nicht aus Europa in Länder mit geringeren Auflagen abwandern.

Die EU verfolgt bereits heute ihre Klimaschutzziele in der bilateralen Handelspolitik. Nach dem EU-Präferenzsystem (Generalised System of Preferences, GSP) können Entwicklungsländer Zollsenkungen für ihre Exporte in die EU bekommen, wenn sie bestimmte internationale Umweltabkommen unterzeichnen und umsetzen. Die EU prüft gleichzeitig die Auswirkungen von geplanten bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen auf die Umwelt (Sustainable Impact Assessments, SIA), um evtl. aufkommenden Problemen bereits in den Verhandlungen zu begegnen.

Des Weiteren verhandelt die EU und die anderen WTO-Mitglieder seit 2001 in der laufenden WTO-Runde u. a. über eine Reduzierung oder Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelsbarrieren für Umweltgüter und -dienstleistungen.

### **3. Unilaterale Maßnahmen**

#### **3.1. Europäische Pläne für ein ETS-Ausgleichssystem**

Um auf internationaler Ebene zu einem Klimaregime für die Zeit ab dem Jahr 2013 zu kommen, findet vom 7. – 18.12.2009 ein Weltklimagipfel in Kopenhagen statt. Es ist inzwischen absehbar, dass sich die internationale Gemeinschaft in diesem Jahr nicht mehr auf ein umfassendes Abkommen mit einem fairen und verbindlichen Interessenausgleich zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern einigt. Die EU hat unabhängig davon bereits entschieden, ihre ambitionierte Klimaschutzpolitik in jedem Fall weiter zu verfolgen.

##### Adressierung von Carbon Leakage (CL)

Durch das unilaterale Vorgehen der EU entsteht die Gefahr des CL. Dies bedeutet, dass Produktionsstätten aufgrund kostenintensiver Umwelanforderungen in der EU in Drittstaaten verlagert werden könnten oder die Produktion in Drittstaaten stärker ausgeweitet wird, als in der EU. Damit würde das Klima sogar mehr belastet, weil die Produktionsprozesse dort nicht notwendigerweise so effizient und umweltfreundlich organisiert sind wie innerhalb der EU. Einhergehen mit CL würden auch Jobverlagerungen in das EU-Ausland („Job Leakage“).

Die Gefahr des CL wird in der EU ETS- Richtlinie (2009/29/EG) aufgegriffen und Maßnahmen in Aussicht gestellt, die den durch die EU-Klimapolitik geschaffenen internationalen Wettbewerbsnachteil minimieren sollen. In erster Linie sollen CL-gefährdete Industriesektoren ihre Zuteilungen 100 % kostenfrei auf Basis von Benchmarks erhalten. In Betracht gezogen wird auch die Einführung eines Systems, das Wettbewerbsnachteile der besonders vom CL-Risiko betroffenen Industrieanlagen in der EU gegenüber solchen außerhalb der Gemeinschaft ausgleicht, z.B. indem Importeure in das EU ETS einbezogen werden. Dies würde auf eine Verteuerung der betroffenen Importe hinauslaufen. Die Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen (Border Adjustment Measures, BAMs) wie die Einbeziehung von Importen in das EU ETS oder „Klimazölle“ wird von der EU also nicht ausgeschlossen.

Bis 30 Juni 2010 muss die Kommission einen Bericht vorlegen, der die Ergebnisse der internationalen Klimaschutz-Verhandlungen bewertet und deren Auswirkungen auf die von CL bedrohten Industriesektoren berücksichtigt. Für den Fall einer besonderen Belastung der europäischen Wirtschaft kann die Kommission neue Legislativvorschläge unterbreiten. Als Signatarstaaten der UN-Rahmenkonvention zum Klimaschutz (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) erkennen die EU und ihre Mitgliederstaaten allerdings auch das Prinzip gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit von Industrie- und Entwicklungsländern an.

##### WTO-Vorgaben

Als Mitglied der WTO ist die EU bei der Planung eines ETS- Ausgleichs-systems an die Einhaltung internationaler Regeln gebunden. Grundsätzlich erkennt die WTO zwar an, dass zur Erlangung von Umweltschutzziele bis zu einem gewissen Grad auch Handelsrestriktionen gerechtfertigt sein kön-

nen. Um Protektionismus zu vermeiden, sind die Bedingungen für die Zulässigkeit von BAMs jedoch sehr strikt. BAMs sind nur dann gestattet, wenn vergleichbare Bedingungen für Importe und Exporte gelten

Auch wenn Ausgleichsmaßnahmen gegen die WTO-Regeln verstoßen, können diese u. U. dennoch über die allgemeinen Ausnahmeregelungen im GATT-Artikel XX gerechtfertigt sein. Voraussetzung dafür wäre, dass, erstens, eine direkte Verbindung zwischen dem Ziel der Klimaschutzpolitik und der BAMs- Maßnahme hergestellt werden kann und zweitens, dass BAMs nicht zu willkürlicher oder ungerechtfertigter Diskriminierung oder versteckten Restriktionen für den internationalen Handel führen.

### **3.2 Bewertung des BDI**

#### Multilaterales Abkommen erforderlich

Aufgrund des im UNFCCC anerkannten Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten wird auch ein erfolgreicher Abschluss beim Klima-Gipfel in Kopenhagen oder zu einem späteren Zeitpunkt unterschiedliche Emissionsvereinbarungen für Schwellen- und Entwicklungsländer auf der einen Seite und Industrieländer auf der anderen Seite vorsehen. Folglich kann auch durch ein künftiges internationales Klimaschutzabkommen das CL-Risiko nicht vollständig gebannt werden. Der o. g. Grundsatz bedeutet dann aber auch, dass unilaterale BAMs einer Vertragspartei gegen andere nur dann möglich wären, wenn sie im Klimaschutzabkommen selber vorgesehen sind. Eine solche Klausel ist bislang nicht geplant.

Gleichwohl muss in einem internationalen Abkommen eine faire Verteilung der Klimälasten sicher gestellt werden. Der BDI unterstützt deshalb ein multilaterales Klimaschutzabkommen, das Wettbewerbsaspekte wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Anspruchsniveau der Minderungsanstrengungen der teilnehmenden Parteien adäquat berücksichtigt. Darüber hinaus müssen CL-gefährdete Sektoren im EU-ETS solange von der Versteigerung der Zertifikate ausgenommen bleiben, wie Wettbewerber in anderen Staaten nicht vergleichbare Kostenbelastungen zu tragen haben.

#### Mehrwert für die Umwelt durch BAMs zweifelhaft

Sollte die EU mit unilateralen Grenzausgleichsmaßnahmen Einfuhren belasten, würde zunächst lediglich eine finanzielle Importhürde entstehen, aber keine Klimaschutzverpflichtung im Herkunftsland, die den internen EU-Vorgaben zur CO<sub>2</sub>-Reduktionen vergleichbar wäre. Höhere Abgaben für den Import in die EU führen deshalb nicht zwangsläufig zu Umweltbemühungen in den Partnerländern, sondern in erster Linie zu negativen Preisefekten auf dem europäischen Markt (s. u.). Durch BAMs würde also nur bedingt ein zusätzlicher Beitrag zum Kampf gegen den Klimawandel erreicht.

#### BAMs schaden der Wettbewerbsfähigkeit der EU

Sicher würde jedoch mit einer Grenzausgleichsmaßnahme die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zusätzlich belastet, denn die Einfuhrhürden würden die Preise für die betroffenen Importe erhöhen und

auch dazu führen, dass sich Unternehmen vom Europäischen Markt zurückziehen. Dadurch würde der Wettbewerb für die betroffenen Güter in der EU verringern und damit Angebot und Preis für diese Produkte verschlechtern. Preise und Handelsströme könnten langfristig zum Nachteil der EU-Industrie beeinflusst werden. Während auf dem europäischen Markt ggf. bald nur noch energieintensive Produkte aus neuen und besonders effizienten Produktionsanlagen konkurrieren könnten (egal ob diese in oder außerhalb der EU lokalisiert sind), würde der globale Markt vom Wettbewerb aller Produzenten und niedrigeren Preisen profitieren.

#### Internationale Verpflichtungen einhalten

Die EU hat sich bereits durch das Kyoto-Protokoll verpflichtet, ihre Klimaschutzmaßnahmen so vorzunehmen, dass negative Effekte auf den internationalen Handel verhindert werden. Ähnliche Verpflichtungen sind in einem Post-Kyoto-Abkommen zu erwarten. Unilaterale ETS-Ausgleichsmaßnahmen würden mit dem o. g. erheblichen Effekten auf internationale Handelsströme also auch aus diesem Grund gegen internationale Vereinbarungen verstoßen und die Glaubwürdigkeit Europas in der Welt schädigen.

#### WTO-Kompatibilität zweifelhaft

Jede denkbare Art von Grenzanpassungsmaßnahmen für das EU-ETS birgt vielfältiges Konfliktpotential mit WTO-Regeln und Grundsätzen wie der Nicht-Diskriminierung und der Meistbegünstigung. So darf z.B. ein Ausgleich an der Grenze nur für „vergleichbare“ Belastungen im Inland erfolgen. Da das europäische ETS weder eine CO<sub>2</sub>-Steuer noch ein Zoll, sondern eine Umweltmaßnahme darstellt, würden Ausgleichszölle für Importe mit großer Wahrscheinlichkeit als Verstoß gegen die WTO-Verpflichtungen gewertet. Eine Ausnahme nach GATT-Artikel XX für eine EU-CO<sub>2</sub>-Importsteuer würde der EU vor dem Hintergrund der zu erwartenden Ergebnisse der Kopenhagener Klimaschutzverhandlungen kaum gemacht werden. Im Gegenteil würden mit dem anerkannten Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung geringere CO<sub>2</sub>-Verpflichtungen und Klimaschutzstandards vieler wichtiger EU-Handelspartner international anerkannt und gerechtfertigt.

Zudem ist eine Ausnahme nach GATT-Artikel XX nicht als Ausgleich für selbst auferlegte Wettbewerbsnachteile möglich, sondern u. a. aus Umweltgründen. Sollte es WTO-Mitgliedern erlaubt werden, ihre regulatorischen Unterschiede zu anderen Mitgliedern durch BAMs auszugleichen, würde der Freihandel erheblich gefährdet und die Bereitschaft zu weiteren Liberalisierungen geschwächt. Besonders kritisch sind überdies alle Pläne zum BAMs zu beurteilen, die von Anfang an nicht die Übereinstimmung mit den WTO-Grundsätzen suchen, sondern den Regelverstoß akzeptieren und sich ausschließlich auf die Ausnahmeregelung von GATT-Artikel XX berufen.

#### Neue Bürokratielasten vermeiden

Während sich ETS auf Anlagen bezieht, müsste sich eine Importregelung zwangsläufig auf Produkte beziehen. Sollte versucht werden, einen WTO-kompatiblen ETS-Grenzausgleich zu konzipieren, müsste eine umfangreiche Zollbürokratie entwickelt werden, die u. a. prüfen müsste, ob Importe in

die EU den komplexen Anforderungen entsprechen. Besonders komplex müssten BAMs gestaltet werden, die auch jene Importe aus „nicht sanktionierten“ Ländern erfassen, die Vorprodukte aus „sanktionierten“ Ländern beinhalten. Unvermeidliche Konsequenz wäre eine erhebliche zeitliche und finanzielle Mehrbelastung für Behörden und Unternehmen. In Zeiten der Finanz- und Weltwirtschaftskrise und darüber benötigt die Wirtschaft zusätzliche Handelserleichterungen, aber keine neuen Barrieren.

#### Protektionistische Signale verhindern

Praktisch dürfte es äußerst schwierig sein, zur Einführung von adäquaten Ausgleichsmaßnahmen den „carbon leakage“ bzw. den Wettbewerbsnachteil für die heimische Wirtschaft genau zu messen und daraus einen fairen Preisaufschlag für die Importe zu ergründen. Unabhängig von der Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen muss befürchtet werden, dass ein solcher Schritt von den Handelspartnern Europas als inadäquat bzw. protektionistisch gewertet wird. Folglich müssten handelspolitische Gegenmaßnahmen und eskalierender Protektionismus befürchtet werden. Ein WTO-Verfahren zur Klärung der Zulässigkeit von BAMs der EU oder von Gegenmaßnahmen anderer Länder wäre sehr komplex und würde die internationale Handelspolitik über Jahre belasten. Ob Handelssanktionen die Gegenseite zu Klimaschutzmaßnahmen bewegen würde, muss ebenfalls bezweifelt werden. Stattdessen wäre es primär die deutsche und europäische Exportindustrie, die unter den Gegenmaßnahmen zu leiden hätte. Da Deutschland und Europa auf den freien Welthandel angewiesen sind, müssen protektionistische Maßnahmen mit erheblichen negativen Folgen für das internationale Handelssystem verhindert werden. Die bisherige Diskussion um eine mögliche Einführung von BAMs in Europa und den USA zeigt bereits, dass die Kooperationsbereitschaft und das Vertrauen der internationalen Partner im Vorfeld des Kopenhagener UN-Gipfels dadurch eher vermindert, als gestärkt werden. Auch ein BDI-Mitgliedsverband spricht sich grundsätzlich dafür aus, dass sich die EU Ausgleichsmaßnahmen "an der Grenze" zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für die heimische Industrie als "ultima ratio" vorbehalten sollte.

#### WTO-Runde zügig abschließen

Ein Handelsstreit über BAMs oder ähnliche Schritte der EU würde den für 2010 geplanten Abschluss der WTO-Doha-Runde erheblich gefährden. Nur durch eine globale Handelsliberalisierung wird der Wohlstand gerade auch in Entwicklungs- und Schwellenländern gefördert und damit die dortigen Kapazitäten ausgebaut und die Bereitschaft zum Schutz der Umwelt gestärkt. Eine umfassende Handelsliberalisierung beschleunigt zudem die Verbreitung neuer klima-freundlicher Technologien über alle Branchen hinweg. BAMs oder der erzwungene Kauf von Verschmutzungsrechten würden den Liberalisierungsprozess aufhalten bzw. in eine falsche Richtung lenken.

### Keine Zwangsmaßnahmen

Die aktuelle EU-Energie- und Klimapolitik wird den Wettbewerbsdruck auf die eigene Wirtschaft erhöhen und insbesondere energieintensive Industrien besonders belasten. Deshalb muss ein Maß gefunden werden, das neben dem Klima- und Umweltschutz auch den internationalen Wettbewerb ausreichend berücksichtigt. In der Vergangenheit hat die EU darauf verzichtet, anderen Staaten die eigene Politik aufzuzwingen und sollte auch beim Klima- und Umweltschutz künftig auf Überzeugung und nicht auf Zwang setzen. Auch Europa würde sich gegen ähnliche Maßnahmen anderer Länder verwahren.

### Umweltschutz mit Mitteln der Umweltpolitik vorantreiben

Die OECD weist in einer jüngsten Veröffentlichung (OECD Insights 2009: „International Trade: Free, Fair and Open?“) darauf hin, dass die weltweite Herausforderung des Klimaschutzes nach weltweiten Vereinbarungen in eben diesem Politikbereich ruft. Ziel muss es sein, international eine gemeinsame Klima- und Umweltpolitik abzustimmen, die den globalen Herausforderungen gerecht wird. Folglich sollte nicht versucht werden, Klimaschutzziele hauptsächlich mit handelspolitischen Instrumenten durchzusetzen, sondern höchstens deren unterstützende Wirkung im multilateralen Rahmen ausgehandelt werden, z. B. in Form von Handelserleichterungen. Kernaufgaben des internationalen Handelssystems wie die Gewährleistung des freien Handels dürfen nicht unverhältnismäßig durch andere Politikziele beeinträchtigt werden.

## 4. Multilaterale Maßnahmen

### 4.1. Zollsenkungen für Umweltgüter

Mit der Ministererklärung von Doha wurde im Jahr 2001 beschlossen, dass in der – noch laufenden – Verhandlungsrunde folgende Aspekte beraten werden sollten:

- Art. 31 (i) Die Beziehung zwischen den bestehenden WTO-Regeln und speziellen Handelsverpflichtungen aus Multilateralen Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements, MEAs).
- (ii) Die Abläufe zum regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Sekretariaten der MEAs und den relevanten WTO-Ausschüssen sowie die Kriterien für die Einrichtung eines gegenseitigen Beobachterstatus.
- (iii) Die Reduzierung oder, wo angebracht, die Eliminierung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen für sogenannte „Umweltgüter“ und „Umweltdienstleistungen“.

Auch wenn es bereits handelsrelevante Passagen in internationalen Umweltabkommen gibt, sind dies laut WTO die ersten multilateralen Verhandlungen über Handel und Umwelt überhaupt. Zu den ersten beiden Absätzen ((i) und (ii)) sind ab September 2009 textbasierte Verhandlungen auf Basis von Vorschlägen der Mitglieder geplant. Die Diskussion zum letzten Absatz ist noch nicht weit fortgeschritten.

Anders als bei dem Konzept für Klimazölle, wo durch eine Verteuerung des Handels lediglich Nachteile – also „Lose-Lose-Situationen“ – entstehen, wird über Art. 31 Absatz (iii) der DDA beabsichtigt, durch den Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnisse für Umweltgüter und -dienstleistungen eine „Win-win-Situation“ für Wirtschaft und Umwelt zu schaffen. Dahinter stehen zwei Hauptüberlegungen:

- durch die verbilligte und vereinfachte internationale Verfügbarkeit von Umweltprodukten soll deren Verwendung gefördert werden (geringer Preis = größere Nachfrage).
- durch die Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern und -dienstleistungen sollen Anreize für Unternehmen erhöht werden, die Herstellung und den Export von diesen Produkten auszuweiten (niedrigere Handelsbarrieren = größerer Markt und mehr Gewinn).

Diese ökonomischen Anreize sollen zu einer stärkeren Verbreitung von Umwelttechnologie und damit zu einem besseren Klimaschutz führen.

Bisher konnten sich die WTO-Mitglieder nicht darüber einigen, welche Güter und Dienstleistungen wie stark begünstigt werden sollen. Im Güterbereich werden verschiedene Listenvorschläge diskutiert. Nicht mehrheitsfähig scheint der Vorschlag, Projekt-bezogen vorzugehen, d.h. für alle Güter Zollerleichterungen vorzusehen, die in ein potenziell umweltfreundliches Projekt eingehen. Die WTO hat die Mitgliedsstaaten aufgerufen, Angebote zu machen, um Umweltgüter von Interesse zu identifizieren, die im Zuge

eine Request & Offer- Verfahrens adressiert werden könnten. Es werden auch konkrete Vorschläge der Mitgliedsstaaten erbeten, wie die Korrelation zu anderen Verhandlungsgebieten (z.B. allgemeine Zollsenkungsverpflichtungen) und der beabsichtigte Entwicklungseffekt in dem Verhandlungsbereich adäquat berücksichtigt werden können.

#### 4.2. Herausforderung: Was sind Umweltgüter?

Obwohl angestrebte Fristen für den Abschluss der Doha-Runde bereits mehrfach verstrichen sind und die G20-Staaten nun eine Einigung bis Ende des Jahres 2010 anstreben, ist im Bereich Umweltgüter noch kein Einvernehmen abzusehen. Ein Hauptgrund hierfür ist, dass die Bemühungen, Umweltgüter zu definieren, erhebliche systematische und praktische Probleme aufwerfen.

Die Tatsache, dass es keine allgemein akzeptierte Definition von „Umweltgütern“ gibt, aber dennoch eine Abgrenzung getroffen werden muss, wird zwangsläufig zur Diskriminierung zwischen Produkten führen, auch zwischen Produkten mit gleichem Verwendungszweck. Beispielsweise könnte u. U. Isoliermaterial aus Naturstoffen Zollvorteile gegenüber einem chemisch hergestellten Dämmstoff erhalten. Bestimmte Produktsegmente haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, in einer Liste von Umweltgütern aufgeführt zu werden als andere, auch wenn die Wirkung für die Umwelt beider Produkte ähnlich positiv sein sollte. Wettbewerbsverzerrungen sind nicht zu vermeiden.

In den Verhandlungen ist von verschiedenen Seiten vorgeschlagen worden, Zollvorteile für die Güter zu gewähren, die in umweltfreundliche Endprodukte eingehen. Dies könnte dazu führen, dass gleiche Güter, je nach Verwendungszweck, unterschiedlich verzollt werden müssen. Bislang werden Zolltarife für gleiche Produkte auch gleich angewendet. Eine Unterscheidung nach Verwendungszweck des Produktes wäre ein Systembruch mit unabsehbaren Mehrbelastungen für die Kennzeichnung und Zollabwicklung.

Vorschläge, Zollvorteile für umweltfreundlich produzierte Güter bzw. für Güter mit umweltfreundlichem Lebenszyklus zu vereinbaren, also eine Differenzierung nach nicht produktbezogenen Prozess- und Produktionsmethoden (PPM) einzuführen, werfen dieselben Kennzeichnungs- und Kontrollprobleme auf. Gleiche Produkte würden an der Grenze unterschiedlich behandelt.

Eine WTO-Einigung, die Umweltgüter je nach Verwendungszweck oder PPM einschließt, wird zwangsläufig erhebliche Klassifizierungsprobleme für die Zollbehörden hervorrufen. Sollten den Unternehmen durch diese Initiative neue Zertifizierungspflichten auferlegt werden, würde die Bürokratielast erheblich gesteigert. Die Einführung einer Unterscheidung nach Herstellungsverfahren oder Verwendungszweck würde einen Systembruch mit Konsequenzen für das gesamte Handelssystem mit sich bringen.

Bei einer Listenregelung müssten langfristig entsprechende administrative Kapazitäten für eine regelmäßige Überarbeitung der Liste zur Verfügung stehen, um neue Umweltgüter aufzunehmen und evtl. Produkte zu streichen.

### **4.3. Bewertung des BDI**

#### Transparenz zwischen Handels- und Umweltabkommen gewährleisten

Der BDI begrüßt pragmatische Vereinbarungen zu Art. 31 (i) und (ii) der DDA, die Beeinträchtigungen für den Freihandel durch MEAs vermeiden helfen und Transparenz über mögliche Implikationen für die Wirtschaft aus MEAs gewährleisten.

#### Umweltechnik ist eine Chance

Grundsätzlich unterstützt der BDI die Absicht der WTO-Mitglieder, den Handel mit den Gütern zu vereinfachen, die durch eine verstärkte globale Verbreitung dem Umweltschutz nutzen können. Das Information Technology Agreement der WTO hat gezeigt, dass die globale Entwicklung eines Technologiesektors durch gezielte Liberalisierungsschritte erfolgreich gefördert werden kann. Niedrigere Kosten für umweltfreundliche Technologie durch Zollsenkungen können insbesondere der deutschen Industrie helfen, die eigenen „Umweltgüter“ noch erfolgreicher auf den internationalen Märkten abzusetzen und – aufgrund der preiswerteren Importe – nationale Umweltauflagen leichter zu erfüllen.

#### Bürokratie und Protektionismus vermeiden

Der BDI hat jedoch aufgrund der oben ausgeführten Abgrenzungsprobleme grundsätzliche Bedenken bezüglich des Ansatzes mit Umweltgütern und Nicht-Umweltgütern. Mit Berücksichtigung von PPM oder Endverwendung würden den Zolltarifen neue Funktionen zugeschrieben werden, die grundlegende Änderungen für das internationale Handelssystem mit sich bringen. Erhebliche Implementierungsprobleme und neue Bürokratielasten für Zollbehörden und Unternehmen sind vorprogrammiert. Auch weitere Kennzeichnungs- und Zertifizierungspflichten würden den internationalen Handel mit „Umweltgütern“ für große und vor allem kleinere Unternehmen erschweren und nicht erleichtern. Umsetzungsprobleme wären verstärkt auch für Unternehmen und Behörden in Entwicklungsländern zu befürchten. Gefördert werden sollte dagegen die Harmonisierung nationaler und Anerkennung internationaler Normen und Standards, die dem Umwelt- und Klimaschutz adäquat Rechnung tragen. Auf diese Weise würde sowohl der Klimaschutz gefördert als auch dem Protektionismus entgegengewirkt.

Jede Listenlösung für „Umweltgüter“, die komplexere Zollverfahren erforderlich macht, erhöht das Potential zu Diskriminierung und Protektionismus im internationalen Handel zusätzlich. Daher sollte eine solche grundsätzliche Entscheidung für das internationale Zollsystem nicht vor-schnell in einer WTO-Arbeitsgruppe getroffen werden, sondern die not-

wendige Aufmerksamkeit aller WTO-Mitglieder erhalten. PPM und Endverwendung sollten bei der Verzollung auch künftig keine Rolle spielen.

#### Handel auf breiter Front liberalisieren

Die Industriezölle Europas sind bereits im Durchschnitt unter vier Prozent gesunken, verglichen mit gebundenen Durchschnittszollsätzen von rund 30 Prozent in Brasilien oder Indien. Wichtig ist daher insbesondere ein ambitionierter Zollabbau in den Schwellenländern. Je weitreichender die grundsätzlichen Liberalisierungsvereinbarungen, desto weniger relevant wäre eine komplexe Einigung für den Umweltbereich. Das Hauptziel der DDA muss bleiben, insgesamt einen umfassenden, sektorübergreifenden Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelsschranken zu erlangen. Dieser würde den Handel auch mit Umweltgütern jeglicher Definition verbessern. Jedem WTO-Mitglied ist es zudem freigestellt, durch die selbstständige Senkung und Eliminierung von Importzöllen und Nicht-tarifären Handelshemmnissen für Umweltgüter die nachhaltige Entwicklung der eigenen Wirtschaft zu unterstützen und zum Schutz des Klimas beizutragen. Dafür bedarf es keiner internationalen Initiative.

#### Geistige Eigentumsrechte stärken, Verbreitung von „Umweltgütern“ fördern

Der Handel mit umweltfreundlicher Technologie sowie Technologiekooperationen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern werden nur dann gefördert, wenn der Schutz geistiger Eigentumsrechte gewährleistet ist. Der Entwicklungsgedanke der DDA und der Grundsatz des „special and differential treatment“ kann eine besondere Unterstützung und Sonderbehandlung von Entwicklungsländern auch im Zusammenhang mit dem Thema Handel und Umwelt führen. Dies darf aber keinesfalls zu erzwungenem Technologietransfer oder der Aufweichung von geistigen Eigentumsrechten führen. Dies würde die Anreize sowohl zur Innovation als auch zu internationalen Handels- und Investitionsgeschäften im Umweltbereich drastisch einschränken.

## 5. Fazit

Der Klimaschutz ist eine vordringliche globale Aufgabe. Die Begegnung dieser Herausforderung kann große wirtschaftliche Chancen, aber auch erhebliche Risiken für das internationale Handelssystem und die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen mit sich bringen. Die EU muss aus ihrer Klimapolitik entstehende Wettbewerbsnachteile für die heimische Industrie in angemessener Form ausgleichen.

Der BDI lehnt den Einsatz von handelspolitischen Maßnahmen zum Ausgleich EU-interner Belastungen grundsätzlich ab. Um das Risiko von Carbon Leakage möglichst gering zu halten, ist ein internationales Klimaschutzabkommen erforderlich, in dem für alle Industrieländer vergleichbare absolute und verbindliche Minderungsziele und für Entwicklungs- und Schwellenländer angemessene Klimaschutzbeiträge festgelegt werden. Carbon Leakage-gefährdete Sektoren im EU-ETS müssen solange von der Versteigerung der Zertifikate ausgenommen bleiben, wie Wettbewerber in anderen Staaten nicht vergleichbare Kostenbelastungen zu tragen haben. Grenzausgleichsmaßnahmen bergen die Gefahr von Protektionismus und zusätzlicher Bürokratie. Um die Erholung von der Weltwirtschaftskrise nicht zu gefährden, darf es zu keiner zusätzlichen Behinderung des internationalen Handels kommen.

Initiativen zur Liberalisierung von sog. „Umweltgüter“ bergen die Gefahr, dass der Handel nicht erleichtert, sondern erschwert wird. Unge-rechtfertigte Diskriminierungen zwischen Produkten sollten vermieden werden. Umfangreiche, branchenübergreifende Handelsliberalisierungen sind der beste Weg zur schnellen weltweiten Verbreitung von Umwelt-technologie. Umweltziele sollten grundsätzlich mit Hilfe der Umweltpolitik angestrebt werden, nicht mit handelspolitischen Instrumenten.