

„Trade and Environment“ – Das NAFTA-Umweltabkommen NAAEC als Modell für transnationale Politikintegration zwischen WTO und EU?

CHRISTINE GODT

A. Josef Falke und „Trade and“-issues“

Wie findet Politikintegration in territorial, horizontal und vertikal desintegrierten Politikräumen statt? Unterscheiden sich insoweit WTO, EU und bilaterale Freihandelsabkommen? Sehen *governance arrangements* zwischen Politikfeldern unterschiedlich aus? Wie entstehen institutionelle Innovationen, die Integration befördern? – Dies sind die Fragen, die *Josef Falke* antreiben und ihn zum Spezialisten der europäischen Normung¹, der EU-Kommitologie², und des *WTO-Trade Policy Review Mechanism*³ werden ließen. Ihm geht es weniger um die Frage, was vom Nationalstaat übrig bleibt, als die Frage, *wie* wirtschaftliches Handeln mit Rücksicht auf die nicht-ökonomischen Bedürfnisse der Menschen (Arbeitsschutz, Umweltschutz, Gesundheitsschutz, Lebensmittelsicherheit) eingehegt werden kann. Diese Frage stellt sich in der Moderne als Diskonnex von internationalisierter Wirtschaftsliberalisierung und nationalstaatlicher Sozialregulierung. Die Einhegung orientiert sein Interesse auf die Rahmenbedingungen des Zustandekommens von Recht (formale Rechtsetzungskompetenzen [„ob“], und die Rolle von Experten, Öffentlichkeit und Verfahren [„wie“]⁴), ebenso wie auf die exekutiv-institutionelle⁵ und judizielle

1 *Josef Falke*, Rechtliche Aspekte der Normung in den EG-Mitgliedstaaten und der EFTA, Band 3 – Deutschland, Luxemburg 2000: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften; *ders.*, Internationale Normen zum Abbau von Handelshemmnissen. Analyse der Abkommen und normungspolitischen Diskussion, Bremen 2001: Zentrum für Europäische Rechtspolitik.

2 *Josef Falke*, Komitologie. Entwicklung, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung, in: Christian Joerges/Josef Falke (Hg.), Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden 2000: Nomos, 43-159.

3 *Josef Falke*, WTO and ILO: Can social responsibility be maintained in international trade? Konferenzpapier, zu finden unter: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/download/en/aktuelles/TagungA1/Falke_Paper.pdf>.

4 *Inter alia* Projektpublikation *Thorsten Hüller*, Demokratie und Sozialregulierung in Europa. Die Online-Konsultationen der EU-Kommission, Frankfurt a.M. 2010: Campus.

Durchsetzung.⁶

Vor dem Hintergrund dieser Fragen befasste sich *Josef Falke* nicht nur mit der EU, sondern seit Mitte der 1990er Jahre auch mit der Welthandelsorganisation (WTO). Erst lehrte er Welthandelsrecht im Rahmen des Masterprogramms LL.M.Eur., in den Jahren 1999 bis 2001 erarbeitete er mit der Autorin und *Christian Joerges* den Projektantrag „Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen“ für den Sonderforschungsbereich 597. Der Antrag fokussierte auf einen Vergleich WTO und EU – *low versus deep integration*.⁷ Zum Zwecke eines *tertium comparationis* integrierten wir in

5 Wie wird „*social regulation*“ am besten administriert, institutionell integriert oder spezialisiert? Während die EG bereits 1973 eine „Generaldirektion Umwelt“ etablierte, verselbständigte Deutschland das Umweltministerium erst 1986 – in Reaktion auf die Vollzugsschwierigkeiten nach der Kernschmelze in *Tschernobyl* im April 1986. Auf UN-Ebene fehlt sowohl Institutionalisierung, als auch Integration. Z.B. ist UNEP bislang nur ein „Programm“ mit Sekretariat in *Nairobi*. Deshalb diskutiert man seit Jahren den Aufbau einer *World Environmental Organisation*, nach Vorbild der *International Labour Organisation*, als Gegenpol zur WTO. Wie sieht dann aber die konkrete Integration aus? Ein Beispiel einer (problematisch) engen Verknüpfung zeigt die in naher Zukunft erscheinende (von *Josef Falke* und der Autorin betreute) Dissertation von *Renata Curzel* zur Arzneiwirkstoffprüfung durch die Gesundheitsbehörde im Rahmen des Patenterteilungsverfahrens vor dem Patentamt nach brasilianischem Recht.

6 (1) Zum Unterschied von diplomatisch geprägter Streitschlichtung in der ersten WTO-Instanz (*Panel*) und juridifizierter Argumentation in der WTO-Berufungsinstanz (*Appellate Body*) *Josef H. H. Weiler*, *The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats – Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement*, 35 *Journal of World Trade* 2001, 191-207. (2) Zur im Prinzip abgelehnten unmittelbaren Anwendbarkeit von WTO-Recht vor EuGH und nationalen Gerichten, *Thomas Cottier*, *Die unmittelbare Anwendbarkeit von GATT/WTO-Recht in der Schweiz*, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 2004, 121-154. (3) Zur Abwägungsdogmatik: *Christiane R. Conrad*, *Processes and production methods (PPMs) in WTO law: interfacing trade and social goals*, Cambridge [u.a.] 2011: Cambridge University Press; *Christiane Gerstetter/Matthias Leonhard Maier*, *Risk regulation, trade and international law: Debating the precautionary principle in and around the WTO*, *TranState Working Papers* 18, Bremen 2005: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“; *Davor Susnjar*, *Proportionality, fundamental rights and balance of powers*, Leiden 2010: Nijhoff Publ.

7 Dokumentation der Anträge und der Publikationen aller drei Projektphasen zu finden unter: <<http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/forProjektBeschreibung.php?SPRACHE=de&ID=1>>; Synopse: *Josef Falke/Christian Joerges* (Hg.), *Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen*, Baden-Baden 2013: Nomos. Inzwischen zieht das Thema Kreise, vgl. *Sanford E. Gaines/Birgitte E. Ol-*

die erste Phase (2003-2006) eine NAFTA-Untersuchung, die die Autorin im Mai 2005 zum Sekretariat des NAFTA-Umweltabkommens NAAEC⁸ nach Montreal führte.⁹ Während alle Handelsabkommen in etwa dieselben Ausnahmeklauseln für nicht-wirtschaftliche Interessen nach dem Muster von Art. XX GATT, Art. 30 AEUV, Art. 104¹⁰ und Art. 1114¹¹ NAFTA beinhalten, sucht das NAFTA-Abkommen (1994) einen Mittelweg „zwischen“ WTO und EU.¹²

sen/Karsten E. Sørensen (Hg.), *Liberalising Trade in the EU and the WTO: A Legal Comparison*, Cambridge [u.a.] 2012: Cambridge University Press.

- 8 Das *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC) trat noch eher in Kraft als der NAFTA-Vertrag, am 8.9.2003, 32 I.L.M. 1480 (zu finden unter: <<http://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.
- 9 Dieser Beitrag basiert auf meinem Abschluss-, zugleich SfB-Abschiedsvortrag am 13.12.2006 im ZERP.
- 10 Article 104 NAFTA Relation to Environmental and Conservation Agreements: (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. (2) The Parties may agree in writing to modify Annex 104.1 to include any amendment to an agreement referred to in paragraph 1, and any other environmental or conservation agreement.
- 11 Article 1114 NAFTA Environmental Measures. 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. 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.
- 12 Zu Entgegensetzung von EU und WTO-Juridifizierungsprozessen *Christian Joerges*, *Juridification Patterns for Social Regulation and the WTO: A Theoretical Frame-*

NAFTA implementiert zwar keine eigene Umwelt- oder Arbeitspolitik. Der „*Environment*“-Artikel 104 NAFTA begründet z. B. nur den prinzipiellen Vorrang von multilateralen Umweltnormen vor Handelsdisziplinen¹³ und Art. 1114 NAFTA bekräftigt die nationale umweltrechtliche Kompetenz. Der Vertrag wird aber ergänzt durch zwei sog. *side agreements* für Arbeitsschutz (NAALC¹⁴) und für den Umweltschutz (NAAEC¹⁵), mit Modellcharakter für spätere Verträge.¹⁶

Angesichts der geplanten „*Transatlantic Trade and Investment Partnership*“ (TTIP) zwischen der Europäischen Union¹⁷ und den USA erhält das NAFTA-Umweltregime eine neue Aktualität. Zum einen haben beide Ver-

work, TranState Working Papers 17, Bremen 2005: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“ (zu finden unter: <<http://www.sfb597.uni-bremen.de/>>).

- 13 Das entspricht im Kern dem, was der WTO-*Appellate Body* im *Shrimps*-Fall ausgesprochen hat, *Report* vom 12.10.1998 (WT/DS58/AB/R); zur Diskussion zum Vorrang von Umwelt- gegenüber Freihandelsverträgen (oder umgekehrt) *Christine Godt*, International Economic and Environmental Law – Exercises in Untangling the Dogmatic Conundrum, in: Ludwig Krämer (Hg.), *Recht und Um-Welt – Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter*, Groningen 2003: Europa Law Publishing, 235-252.
- 14 North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC), zu finden unter: <<http://www.naalc.org/naalc/naalc-full-text.htm>>; konzise zusammengefasst von *Armand de Mestral*, The North American Agreement on Labor Co-operation (NAALC), in: Rüdiger Wolfram (Hg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VII, Oxford January 2010: Oxford University Press, 773.
- 15 *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC), Text zu finden unter: <<http://www.cec.org/>>.
- 16 Sowohl für Kanada (etwa Kanadisch-Chilenischer Handelsvertrag (1997), zu finden unter: <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/index.aspx?lang=eng>>), als auch für die USA: *John Knox* zählt 12 Verträge, die die USA auf der Grundlage von NAFTA (ähnlich oder abgewandelt) abgeschlossen haben: Darunter das wichtige CAFTA-DR (*Central American Free Trade Agreement*) aus den Jahren 2004/2005 (zu finden unter: <http://www.caftadr-environment.org/left_menu/Environmental_cooperation_a.html>), aber auch das für den Umweltkontext besonders interessante Abkommen zwischen USA und Peru, vgl. *John Knox*, The Neglected Lessons of the NAFTA Environmental Regime, 45 *Wake Forest Law Review* 2010, 101, 133. *Chris 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.
- 17 Ermöglicht durch den Kompetenzzuwachs der EU von Handel auf Investitionen durch den Lissabonner Vertrag (Art. 207 AEUV). Zur Kompetenzerweiterung vgl. die von *Josef Falke* und der *Autorin* gemeinsam betreute HLS-Masterarbeit von *Kevin Kazimirek*, The New EU Competence over Foreign Direct Investment and its Impact on the EU's Role as a Global Player, 2012 (zu finden unter: <http://www.cetro.uni-oldenburg.de/download/CETRO_Selected_Theses-_Kazimirek.pdf>).

handlungspartner bereits „schmerzhaft“ Erfahrung miteinander in Bezug auf „trade and“-issues“.¹⁸ Zum anderen prägt das NAFTA-Umweltregime die jüngste Verhandlungspraxis der USA. Während die Unterhändler der USA das NAFTA-Regime als Modell nehmen, kritisieren aber Beobachter, dass die un-funktionalen Artikel unbesehen kopiert und die funktionalen „verwässert“ werden.¹⁹ Was steht also darin und was hat es in den 20 Jahren seit Inkrafttreten bewirkt?

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 („NAFTA-Umweltregime“). Ziel des NAAEC ist es, durch Kooperation der Vertragsstaaten die effektive Umsetzung der *nationalen* Umweltschutzgesetze zu stärken. Das Abkommen war gedacht als Gegenpol zum verbesserten Rechtsschutz der Investoren (Chap. 11 NAFTA)²⁰ und sollte sog. „pollution ha-

18 An dieser Stelle sind nur zwei zu nennen: WTO-Appellate Body Entscheidungen ‚*Hormonfleisch*‘ [WT/DS26/AB/R (16 Jan. 1998)] (dazu *Christine Godt*, Der Bericht des Appellate Body der WTO zum EG-Einfuhrverbot von Hormonfleisch – Regulierung im Weltmarkt, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS) 1999, 202-209) und ‚*GVO-Moratorium*‘ [WT/DS293/R (29.9.2006)], dazu *Christiane 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: Meinhard Hilf/Timo Niebsch (Hg.), Perspektiven des internationalen Wirtschaftsrechts, Stuttgart [u.a.] 2008: Boorberg, 37-72; *Christian Joerges*, Judicialization and transnational governance: the example of WTO law and the GMO dispute, in: Bogdan Iancu (Hg.), The law/politics distinction in contemporary public law adjudication, Utrecht 2009: Eleven International Publ, 67-84.

19 *Knox*, (Fn. 16), 101 und 108, 126: „*undoubtly a failure*“; „*it addresses a non-existing problem*“.

20 Aufgrund dieses Artikels wurden die NAFTA-Staaten mehrfach verklagt, kritisch hierzu: *Ling Ling He/Razeen Sappideen*, Investor-State Arbitration Under Bilateral Trade and Investment Agreements: Finding Rhythm in Inconsistent Drumbeats, 47 (1) *Journal of World Trade* 2013, 215-242. Zwei Verfahren gegen Kanada erhielten internationale, mediale Aufmerksamkeit (*Petra Pinzler*, Extrarechte der Multis, in: Die Zeit [5.12.2013], Wirtschaftsteil, 25). Zum einen verlangte das Pharmaunternehmen *Eli Lilly* auf Schadensersatz in Höhe von 500 Mio. US-\$, weil das kanadi-

vens“ entgegenwirken. Es begründet aber 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, den *maquiladoras*, dem *fast-track*-Verfahren und den zwei GATT-Entscheidungen zu „*Tuna-Dolphin*“.²¹ Mexiko hatte Ende der 1980er Jahre an der US-mexikanischen Grenze Freihandelszonen eingerichtet, um US-Investitionen anzuziehen. In diesen Zonen (sog. *maquiladoras*) hatten sich besorgniserregende Arbeits- und Umweltbedingungen entwickelt und waren zum Inbegriff von „*pollution havens*“ geworden. Dieser Verlagerung von Produktion ins Grenzgebiet musste das neue NAFTA-Abkommen etwas entgegenstellen. Präsident *George W. Bush jun.* hatte sich im Jahr 1991 festgelegt, für das NAFTA-Abkommen die sog. „*fast-track authority*“ in Anspruch zu nehmen.²² Grundsätzlich liegt die Kompetenz für Handelspolitik beim Kongress und den Einzelstaaten. Das Verhandeln von Freihandelsabkommen wird im Einzelfall an den Präsidenten delegiert, mit der Folge, dass während eines Verhandlungsprozesses der Kongress und die Einzelstaaten über jede Einzelbestimmung abstimmen. Im *Fast-Track*-Verfahren hat der Kongress nach Unterzeichnung nur 90 Tage Zeit und kann nur entweder ‚ja‘ oder ‚nein‘ sagen. Die Einzelstaaten sind weitgehend draußen vor. Nach dem Regierungswechsel brauchte auch der neu gewählte Präsident, der Demokrat William Clinton, die Unterstützung der umweltorientierten Demokraten. Das gelang erst als sieben einflussreiche Umweltverbände ihre Unterstützung für das nordamerikanische Freihandelsabkommen zusagten (u.a. US: *National Wildlife Federation* und *World Wildlife Fund*, CAN: *Pollution Probe*).²³ Schließlich war das Verhältnis von Freihandel und Umweltschutz („*trade and environment*“) im Allgemeinen, vor al-

sche Patentamt zwei Patente nicht anerkannte. Zum anderen forderte das Energieunternehmen *Lone Pine* 250 Mio. € Schadensersatz, weil die Region *Québec* das „*Fracking*“ am *St. James*-Fluss verbot.

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

22 *John H. Knox/David L. Markell*, *The Innovative North American Commission for Environmental Cooperation*, in: David L. Markell/ John H. Knox (Hg.), *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*, Palo Alto, CA 2003: Stanford, 1, 18.

23 Der „*Sierra Club*“ hielt aber weiter an seiner ablehnenden Haltung fest und bezeichnete das *Sideagreement* als „*green washing*“, vgl. hierzu *John Audley*, *Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*, Washington DC: Georgetown University Press, 1997, 72-106.

lem aber das Verhältnis der USA und Mexiko im Besonderen, durch die Entscheidung der GATT-*Panels* in den „Tuna-Dolphin“-Fällen „traumatisiert“.²⁴ Das *Panel* entschied auf Einspruch Mexikos gegen die USA, dass die produktbezogenen US-Labels „*dolphin-safe*“ auf Thunfisch-Konserven unvereinbar seien mit den GATT-Regeln. Die Kernaussage der Schiedssprüche bestand darin, dass Umweltregeln gegenüber Freihandelsdisziplinen keinen Vorrang genießen. Von den *Reports* ging das Signal aus, dass GATT-Recht Umweltschutz „kippen“ kann und Freihandel auf Kosten der Umwelt geht.

II. Struktur und Gremien

Den Kern der 51 Artikel des NAAEC bildet Art. 8, 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 einmal 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).²⁵ Im Jahr 2005 wurde berichtet, dass die amtierenden Wirtschaftsminister auf entsprechende Anfragen geantwortet hätten, dass es nicht genügend Anzeichen gäbe, dass die Zeit fruchtbar investiert sei. Allerdings hat die NAFTA *Free Trade Commission* im Gegensatz zum NAAEC kein exekutives Sekretariat. Sie hat nur eine *virtual existence* und ist *de facto* identisch mit dem US-*Trade Representative*. Das CEC-Sekretariat führt die alltäglichen Geschäfte auf Grundlage des jährlich festgesetzten „*Cooperative Program*“. An seiner Spitze standen sehr unterschiedliche Persönlichkeiten. Der erste *Executive Director* war der Mexikaner *Victor Lichtinger* (1995-1998). Wegen eines Zerwürfnisses mit der US-Regierung trat er vorzeitig ab und wurde später mexikanischer Umweltminister. Ihm folgten eine kanadische Umweltschützerin, *Janine Ferretti* (2000-2003),²⁶ der US-Amerikaner *William V. Kennedy* (2003-2006), der von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwick-

24 „*Shock wave*“, vgl. *Knox/Markell*, (Fn. 22), 6.

25 Diese inhaltliche Auseinandersetzung zwischen Umwelt- und Handelsministerien wurde aber nie gesucht, dazu bereits *Sanford E. Gaines*, *The Unexpected Story of NAFTA* Chapter 11, in: *Markell/Knox*, (Fn. 22), 173; auch *Knox*, (Fn. 16), 113, „*a lost opportunity*“.

26 Eine Bewertung aus ihrer Sicht: *Janine Ferretti*, *NAFTA and the Environment*, 28 *Can.-U.S. L.J.* 2002, 81.

lung zur CEC kam, der Mexikaner *Felipe Adrian Vazquez-Galvez* (2006-2010), der Kanadier *Evan Loyds* (2010-2012). 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 9 Mio. US-\$ Jahresetat schmal ausgestattet.²⁷ Der JPAC dient der Beteiligung der Öffentlichkeit und verdankt sein Bestehen dem Einfluss der Umweltverbände beim Entstehen des NAAEC. Er besteht aus 15 Mitgliedern, je fünf aus einem Vertragsstaat.

III. Innovative Instrumente

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

1. The „Cooperative Program“

Das „*Cooperative Program*“ regelt die Kooperation der Umweltadministratio-nen. Es ist inhaltlich denkbar offen und unbeschränkt.²⁸ Der *Executive Direc-tor* 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 Umweltadministratio-nen, wobei es nach Muster der OECD um Datenzusammenführung (*modeling, quantifying*) auf Grundlage der nationalen Berichterstattung („*Taking Stock Reports*“) geht.²⁹ Themen sind u.a. Atemwegserkrankungen von Kindern durch Luftverschmut-zung, CO₂-Ausstoss und Quecksilber-Emissionen von Industrieanlagen.

27 Über diese Größen lässt sich lange streiten. *Kevin P. Gallagher* kritisiert, „[it] can hardly make a dent [...]“, in: *ders.*, *Free Trade and the Environment: Mexico, NAFTA, and Beyond*, Los Angeles 2004: Stanford University Press, 125. Anderer-seits ist es ermutigend, wie viel man mit „nur“ 9 Mio. US-\$ erreichen kann.

28 Es haben sich 4 (plus 1) Programmtitel konsolidiert, entsprechend der Sekretariatsstruk-tur, (1) noch im Jahr 2006: „*Environment, Economy and Trade*“, im Jahr 2014: „*Green Economy*“ (2) „*Conservation of Biodiversity*“, heute „*Ecosystems*“, (3) „*Pollutants and Health*“, heute: „*Pollutants*“, (4) „*Law & Policy*“, heute: „*Climate*“, (5) „*Environmental Enforcement*“.

29 *Chris Wold*, *Taking Stock: Trade’s Environmental Scorecard after Twenty Years of „Trade and Environment“*, 45 *Wake Forest L. Rev.* 2010, 319.

„Trade and Environment“

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 Mexiko) 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*“ aus dem Jahr 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.³⁰ Der JPAC wird gepriesen als „*out-reach*“ und als Öffentlichkeitskontrolle:

Ein ehemaliges Mitglied des JPAC fasst als Lehre des Gremiums zusammen: „*tolerance of discord [is] a critical dimension of success*“.³¹ In seiner Zielrichtung des „*community involvement*“ ist JPAC im Zusammenspiel mit dem SEM und einem weiteren *Fonds* zu sehen, der im Jahr 2003 geschlossen wurde. In seiner achtjährigen Existenz (1995-2003) wurden knapp 200 Kleinförderungen mit insgesamt 10 Mio. US-\$ 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

30 Eric 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, zu finden unter: <<http://www3.cec.org/islandora/en/item/10947-jpac-ten-review-joint-public-advisory-committeecommission-en.pdf>>.

31 Dannenmaier, (Fn. 30), 4.

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 „*failing to effectively enforce its environmental law*“). Sie zielen auf einen „*factual record*“. Dies sind keine Entscheidungen und sind nicht sanktionsbewehrt. Gegenstand dieser *records* sind ausschließlich Fälle des unzureichenden nationalen Vollzugs, nicht legislatives Unterlassen oder Normenkontrolle.³² Ziel ist es, „*pollution havens*“ durch Vollzug der bestehenden Umweltgesetze zu verhindern. Das Instrument folgt der Philosophie der „*sunlight policy*“.³³ „*Sunlight is the most effective disinfectant*“.³⁴ Das Instrument gewann nur langsam an Fahrt. Bis Ende der 1990er Jahre gab es nur einen einzigen *Report* (*Cozimel* 1997).

b) *Statistik und Inhalt*

Bis Januar 2014 sind 76 Verfahren abgeschlossen.³⁵ Davon liegen für 18 Fälle *factual records* vor.³⁶ 10 Verfahren sind offen.³⁷ 11 davon lagen bereits im Dezember 2006 vor (12 Jahres-Zeitraum).³⁸ Seither (in sieben Jahren) sind nur

32 Das war allerdings von den Verbänden ursprünglich gefordert.

33 *Kal Raustiala*, *Police Patrols & Fire Alarms in the NAAEC*, 26 *Loyola Int'l and Comp LR* 2004, 389.

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

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

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

37 Sog. „*active submissions*“, zu finden unter: <<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=544>>.

38 Einige Verfahren sind auszugsweise abgedruckt im Lehrbuch *Chris Wold/Sanford Gaines/Greg Block*, *Trade and Environment*, 2. Aufl., Durham NC 2011: Carolina

sieben *Factual Records* hinzugekommen. Der Zeitraum zwischen Antrag und Publikation liegt im Mittel bei fünf Jahren, in einem Fall (*Lake Chapala II*) waren es 10 (!) 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 Ausnahme³⁹ von Verbänden getragen.

Die bis Dezember 2006 vorgelegten 11 Berichte („*factual records*“) beruhen auf 61 Anträgen (*submissions*) seit dem Jahr 1995. Davon waren 13 Verfahren noch nicht beendet, 37 Verfahren wurden anderweitig abgeschlossen. Die Gründe für die Nichteröffnung, respektive eine Einstellung 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*“.⁴⁰ Wichtige weltwirtschaftsbezogene,⁴¹ respektive grenzüberschreitende⁴² 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 erledigt sich, weil die Staaten reagieren und Abhilfe schaffen. In den übrigen Fällen war das SEM-Verfahren präkludiert, weil bereits Gerichtsverfahren anhängig waren (Art. 14 (3a) NAAEC, in zwei Fällen) oder die *submission* zurückgezogen wurde (in zwei Fällen). 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)⁴³ oder die Ver-

Academic Press, 2011, 788 ff. (erste Auflage des 2005; Verfahren *post-2005* sind in die 2. Aufl. nicht aufgenommen worden).

39 ALCA-Iztapalapa II (SEM-03-004), *Report* v. 2.6.2008.

40 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* v. 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.

41 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.

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

43 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 Erstel-

öffentlichung von erstellten Berichten blockiert (Art. 15 Abs. 7 NAAEC).⁴⁴ Während die Fälle der Nichteröffnung wenig Aufsehen erregen (abgelehnt mit dem Argument „*failure to regulate*“), haben inner-institutionell die Versagungen der Publikation von bereits erarbeiteten Berichten zu erheblichen Spannungen geführt. Bis zum Jahr 2006 waren zwei solcher Fälle bekannt geworden.

Die meisten *submissions* richten sich inzwischen gegen Kanada, gefolgt von USA; erst dann folgt Mexiko. Auch hierfür sind die Gründe vielfältig. In Kanada ersetzt das SEM-Verfahren den fehlende *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 Verfahren an der eher kleinen und zudem finanziell schlecht ausgestatteten *civil society*. Bei den ersten 11 *factual records* sah das Verhältnis noch anders aus: sechs richteten sich gegen Mexiko, vier gegen Kanada, eins gegen USA.

Inhaltlich geht es in den *submissions* um klassischen Umweltschutz, Luftverschmutzung, Wasser, Wälder, 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 Kreuzfahrtanleger in Mitleidenschaft gezogen worden wäre.⁴⁵ Zuweilen geht es um Artenschutz (*Spotted owl*). In aller Regel geht es um Sachverhalte, die in Deutschland als Anlagen-UVP bezeichnet würden (*Cozumel, Aquanova, Molymex II*). In diesem Sinne geht es um „Investitionsentscheidungen“.

c) Bewertung SEM

Das SEM stärkt (respektive substituiert) die nationalen Verbandsklagen (für US: *citizens' suits*), indem ein nationaler NGO-Behörden-Konflikt in einen

lung blockieren könnte), vgl. 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“.

44 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, vgl. *Geoffrey Garver, Tooth Decay*, 25 *Envtl Forum* 2008, 35 ff.; *David L. Markell, The Role of Citizen Spotlighting Procedures in Promoting Citizen Participation, Transparency, and Accountability*, 45 *Wake Forest L. Rev.* 425 (2010), 101, 130.

45 Ausführlich [und übermäßig optimistisch] *Paul Stanton Kibel, The Paper Tiger Awakens: North American Environmental Law after the Cozumel Reef Case*, 39 *Columbia J Transn L* 2001, 395.

Konflikt zwischen Staaten transformiert wird.⁴⁶ Das Verfahren gibt aber kein Recht auf eine Entscheidung und spricht keine Sanktion aus. Deshalb wird es häufig als Petition qualifiziert.⁴⁷ 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 Knox*⁴⁸ 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 gewärtigen 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.⁴⁹

In der Tat geht es bei den *factual records* um mehr als nur das Zusammentragen von Fakten. Der *Report* ist mehr als ein Zeitungsbericht. Es ist eher einem „Urteilsgründe entkleideten Tatbestand“ vergleichbar. Die Fakten sind in Subsumtion unter einen Normsatz 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 allen bisher bekannten Formen intergouvernementaler Supervision dadurch, dass eine nationale Maßnahme durch eine ständige Einheit mit fest angestelltem Personal überprüft wird. Es hat die Qualität eines

46 *Dannenmaier*, (Fn. 30), 12-16.

47 *Franziska Sander*, Umweltschutz im Welthandel: eine Untersuchung der umweltschutzbezogenen Vorschriften im Vertragswerk der Nordamerikanischen Freihandelszone im Vergleich zu WTO/GATT, Baden-Baden 2001: Nomos, 162.

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

49 *Geoffrey Garver*, Citizen Spotlight is Beginning to Show Results, *The Environmental Forum* (March/April 2001); *Jamie Bowman*, Citizen Submission Process Proves Valuable in BC Hydro Case, *Trio*, Fall 2001 (zu finden unter: <<http://www.cec.org/>>).

Informationsinstruments,⁵⁰ das dem „peer-to-peer review & reporting“ zuzuordnen ist.⁵¹ Das Verfahren wird angestoßen durch eine Privatperson, nicht von einem 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. 11⁵²) ist es nicht.

5. Streitbeilegung

Art. 22 NAAEC sieht ein eigenständiges intergouvernementales Streitbeilegungsverfahren vor, das bislang aber noch nicht genutzt wurde.⁵³ Er war konzipiert als ein vom NAFTA-Streitbeilegungsverfahren separater Mechanismus, um nach den *Tuna-Dolphin* Erfahrungen nicht Handelsdiplomaten über Umweltstreitigkeiten entscheiden zu lassen, sondern um ein neutraleres Forum in die Welt zu setzen, mit Öffentlichkeit.⁵⁴ 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 mit 2/3-Mehrheit im Rat ab (Art. 24 NAAEC). Am Ende dieses Verfahrens können „trade sanctions“ ausgesprochen werden (Art. 36 NAAEC), allerdings erst nach Durchlaufen eines Konsultations- und Planungsprozesses, der noch über Art. 19 ff. WTO-Dispute Settlement Understanding (DSU) hinausgeht (vgl. Art. 33 NAAEC). Mitarbeiter der CEC (*Geoffrey Garver*) bewerten den Mechanismus positiv, da die Bußgelder einem NAAEC-Fonds zufließen würden

50 *A. Dan Tarlock/John E. Thornson*, Coordinating Land and Water Use in the San Pedro River Basin: What Role for the CEC?, in: Markell/Knox, (Fn. 22), 217.

51 *John H. Knox*, A New Approach to Compliance with International Environmental Law: the Submissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission, 28 Ecology Law Quarterly 2001, 1.

52 Dieses international sehr umstrittene Verfahren Privater gegen Staaten auf Schadensersatz wegen „regulatory expropriation“ ist konzise und kritisch dargestellt von *Frederic Abbott*, NAFTA-Dispute Settlement, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol. VII, 2010, Oxford University Press, 791; eingehend zu den Auslegungsschwierigkeiten bei umweltrelevanten Verfahren (einschließlich des kommentierten Abdrucks der *Methanex*- und der *Metal-clad*-Entscheidungen) *Wold/Gaines/Block*, (Fn. 38), 720 ff.

53 *Garver*, (Fn. 44), 34 ff.

54 *Daniel C. Esty*, Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future, Washington DC 1994: Institute for Institutional Economics, 211-213; *Jeffrey L. Dunloff*, Resolving Trade-Environment Conflicts: The Case for Transnational Institutions, 27 Cornell Int'l L J 1994, 607, 622-624.

„Trade and Environment“

(Annex 34 Abs. 3 NAAEC). Allerdings wurde dieses „Konto“ mangels Zahlungseingängen kurz vor dem Jahr 2005 geschlossen.

6. Finanzierungsinstrumente

Von der US-amerikanischen Literatur werden inzwischen die Finanzierungsinstrumente ‚*Border Environment Cooperation Commission*‘ und die ‚*North American Development-Bank*‘ als erfolgreiche Modelle hervorgehoben.⁵⁵ Sie vergeben projektbezogen günstige Kredite und entsprechen damit in etwa der deutschen ‚Kreditanstalt für Wiederaufbau‘. Sie haben vor allem den Transformationsprozess an der US-mexikanischen Grenze befördert und standen Pate für eine ähnliche Lösung im US-Peru-Freihandelsabkommen.⁵⁶

IV. Bewertung des NAAEC

Aus europäischer Perspektive ist der innovative Kern des Abkommens das SEM-Verfahren und seine *factual records*. In dessen Fokus liegen aber nicht „trade and environment“-Konflikte, sondern nationale „trade and investment“-Konflikte. Geprüft werden umweltpolitische Konflikte klassischen Zuschnitts. Damit entpuppt sich das NAAEC als etwas anderes, als was es im Jahr 1993 angetreten ist! Die Effizienz des SEM-Mechanismus ist mit abgeschlossenen 18 Verfahren in 20 Jahren sehr gering. Das NAAEC hat weder die großen (seither häufig bilateralen) Freihandelsverträge wesentlich beeinflusst, noch die Diskussion um „trade and environment“ vorangetrieben. Mit Blick auf die aktuelle Präsentation auf der CEC-Website wird das SEM auch nicht mehr als das zentrale Arbeitsfeld porträtiert. In das Zentrum gerückt sind eher die „*Taking Stock*“-*Reports*⁵⁷ und die Publikationen zu verschiedenen aktuellen Themen.⁵⁸ Das ist

55 Knox, (Fn. 16), 117 f.

56 Wold, (Fn. 29), 248.

57 Mark S. Winfield, North American Pollutant Release and Transfer Registries – A Case Study of Environmental Policy Convergence, in: Markell/Knox, (Fn. 22), 38; auch Wold, (Fn. 29).

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

klassisch intergouvernementale umweltrechtspolitische Zusammenarbeit.

Diese Fokussierung auf klassische Umweltthemen überrascht, erklärt sich aber rückblickend historisch. Anfang der 1990er Jahre stritt die amerikanische Öffentlichkeit noch um die Frage, „ob“ Freihandel Auswirkungen auf die Umwelt hat. Man setzte das Bild vom „*pollution haven*“ (Synonym zum „*race to the bottom*“) gegen die Metapher des „*rising boat*“ (am Ende gehe es allen besser als vorher⁵⁹). Statt sich überhaupt der neuen Herausforderungen der Internationalisierung des Konflikts von Umwelt und Freihandel zu stellen, war die Umweltszene in der Nachfolge von *Tuna-Dolphin* in der Frage verfangen, wie man den Druck *internationaler* Handelsregeln auf *nationales* Umweltrecht abwehren kann.⁶⁰ Der WTO-DSU-Entscheid zu *Shrimp-Turtle*, der die nationale Regulierungskompetenz gegenüber WTO-Freihandelsregeln anerkannte, erging erst im Jahr 1998. Als das NAFTA-Vertragswerk Maßnahmen gegen die Erosion des *nationalen* Umweltrechts vorsah, waren die Umweltpolitiker zufrieden gestellt. Erst rückblickend erkennen wir, dass die Rede von den „*pollution havens*“ überbewertet wurde⁶¹ und sich in der Praxis differenziert darstellt.⁶²

Damit ist der zentrale „Strickfehler“ des NAAEC benannt, die unbeschränkte Souveränität der Mitgliedstaaten (Art. 3 NAAEC).⁶³ Die Idee, dass nationale

59 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*“ im Oktober 2000, zusammengefasst im CEC-Report „*Free Trade and the Environment*“ 2002, zur Kuznet-Kurve Rationale, dort S. 2.

60 Knox, (Fn. 16), 105 unterscheidet dabei die – rückblickend unberechtigte Sorge – um „*regulatory race to the bottom*“ und den – weiterhin virulenten – Konflikt zwischen Freihandel und nationalem Umweltrecht.

61 Knox, (Fn. 16), 126.

62 Transnationale Konzerne agieren „eher“ (soweit sie eine Produktionsstätte in Eigenregie betreiben) unter den *gleichen* Standards wie im Heimatland (vgl. *Olaf Dilling/Martin Herberg/Gerd Winter*, Introduction: Private Accountability in a Globalising World, in: dies. (Hg.), *Responsible Business – Self-Governance and Law in Transnational Business Transactions*, Oxford 2008: Hart, 1-13). Bestimmte Sektoren (z.B. Maschinenbau) profitieren von hohen Standards und werden in der Standortentscheidung eher davon angezogen als abgeschreckt, vgl. *Steven Poelhekke/Rick van der Ploeg*, Green havens and pollution havens, CESifo Working Paper: Resource and Environment Economics No. 3841, June 2012.

63 *Michael Trebilcock/Robert Howse/Antonia Eliason*, *The Regulation of International Trade*, 4th ed., London/New York 2013: Routledge, 710, meinen sogar, dass die Interpretation dessen, was ein „hohes Niveau“ im Sinne von Art. 3 NAAEC sein könne,

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 gar nicht institutionalisiert.⁶⁴ Die Rede von der „Souveränitätsschonung“ überdeckt diesen „Geburtsfehler“. Daraus folgt der verengte Fokus des SEM-Verfahren auf „*failure to enforce*“. Das Problem der „*pollution havens*“ wurde damit auf ein Vollzugsdefizit reduziert. Der „trade-and environment“-Konflikt verkam im NAAEC zu einem Politikfeld *inter alia*. Die CEC zog sich auf bekannte Themen der Umweltkooperation zurück. Das eigene *Dispute Settlement* hielt die Umweltkonflikte von der NAFTA fern. Ein tatsächliches Gegengewicht zum gestärkten Investitionsschutz aus NAFTA Chap. 11 konnte das SEM nicht entwickeln. Eine Integration von Umweltbelangen in Wirtschaftsentscheidungen wurde nicht befördert. Qualitativ kam es über eine Verstärkung der nationalen Verbandsklage nicht hinaus. Einen substanziellen 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*“.⁶⁵ Damit ist der Normsatz gemeint, dass kein Vertragsstaat seine Umweltgesetze nicht vollziehen darf. NAAEC hat damit unzureichenden Umweltschutz zu einem Handelshemmnis umdefiniert. Zuvor galt umgekehrt geringer Umweltschutz als legitimer Investitionsvorteil. *Raustiala* sieht hier einen „weichen“ Verrechtlichungsprozess. Darin dürfte die historisch anzuerkennende Leistung des NAAEC liegen.

C. Lessons Learnt

Wenn also das NAAEC nur bedingt als Vorbild für die Integration von Handel und Umwelt taugt, was lässt sich für die Weiterentwicklung der WTO, der vielen bilateralen Freihandelsabkommen und vor allem für die zukünftige „*Transatlantic Trade and Investment Partnership*“ (TTIP) aus den Erfahrungen des NAAEC lernen? Fünf „*take-away lessons*“ lassen sich extrahieren:

schlimmstenfalls nicht objektiv zu bestimmen sei, sondern im Ermessen jedes einzelnen Vertragsstaates läge (aber: „*this*] interpretation [...] would greatly attenuate the significance of Article 3 [...]“).

64 Dieses Manko kritisiert auch *Knox*, (Fn. 16), 127.

65 *Kal Raustiala*, International „Enforcement of Enforcement“ Under the North American Agreement on Environmental Cooperation, 36 Va. J. Int'l L. 1996, 721.

(1) Das NAAEC zeigt, dass es mit einer bloßen Stärkung *nationalen* Umweltrechts im transnationalen Wirtschaftsgeschehen nicht getan ist. Der „*Split*“ in ein internationales Handelsabkommen und ein intergouvernementales Umweltabkommen, das auf Vollzug der nationalen Rechte aus ist, vertieft nur den *Diskonnex* von internationalisierten Regeln des Freihandels und nationaler Sozialregulierung und ignoriert die „*social embeddedness of markets*“ (Polanyi).⁶⁶ 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 zweitrangig. Wichtig ist die doppelte Akzentsetzung. Zum einen müssen die *durch die Internationalisierung induzierten* Umweltprobleme in das Zentrum gestellt werden.⁶⁷ Dazu ist es wichtig, dass neue Abkommen die bereits bestehenden Prozesse der transnationalen Umwelt-Governance fördern und nicht behindern. Zum anderen bedarf es der institutionellen Zusammenführung von Handel und Umwelt. Dieser doppelten Akzentsetzung können zwei Signale eine Orientierung geben. Zum einen sollte die Europäische Union zur Bedingung machen, dass die USA zwei zentralen multilateralen Umweltverträgen beitreten, der Konvention über die Biologische Vielfalt (CBD) und der Klimarahmenkonvention (UN-FCCC). Zum anderen sollte es ein institutionelles Zusammentreffen der politischen Spitzen der Umwelt- und Handelsadministrationen operationalisieren (konkreter als in Art. 10 Abs. 6 NAAEC⁶⁸). Diesen Treffen sollte als Arbeitsauftrag vorgegeben

66 Christian Joerges, A new type of conflicts law as the legal paradigm of the postnational constellation, in: Christian Joerges/Josef Falke (Hg.), Karl Polanyi, Globalisation and the Potential of Law in Transnational Markets, Oxford [u.a.] 2011: Hart Publ., 465-501.

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

68 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

werden, sich über die fortbestehende Effektivität von Sozialregulierung in beschleunigten wirtschaftlichen Austauschprozessen zu vergewissern und bestehende administrative Netzwerkstrukturen,⁶⁹ unter anderem diejenigen der OECD, zu fördern.

(2) Die Erfahrungen mit dem SEM drängen auf Präzisierung dessen, was denn die eigentliche umweltpolitische Herausforderung von „trade“ und „investments“ ausmacht. Und was genau unterscheidet die beiden Politikfelder? *Gehandelt* werden (mobile) Güter und Dienstleistungen; *investiert* wurde früher in (immobile) Anlagen (Rohstoffabbau, Betriebsstätten), aber heute ebenso in Rohstoffe, Waren und Dienstleistungen selbst. Das NAFTA-Anliegen, die Produktionsverlagerung in „*pollution havens*“ zu verhindern, verschob damals den Fokus auf „investments“ in Anlagen. Deren Umweltauswirkungen werden staatlicherseits durch nationale Prozessregeln eingehegt. Deshalb ist es auf den ersten Blick auch konsequent, einem verstärkten Investitionsschutz (Chap. 11 NAFTA) ein gestärktes (nationales) Umweltrecht entgegenzusetzen. Der zweite Blick indes offenbart, dass internationale Freihandelsverträge, die „trade“ und „investment“ fördern, *qualitativ* neue Herausforderungen stellen. Zwar wissen wir heute, dass dem inländischen Umweltrecht (Abwässer, Müll, UVP *etc.*) nicht *direkt* eine Verschlechterung droht. Vielmehr sind es 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, Fauna und Flora. Selbst wenn man anerkennt, dass Wachstum erst Umweltschutz 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 unter Druck (Bsp. Hormonfleisch/GVOs).⁷⁰ Rechtlich wird versucht, Produktnormen als GATT-widrige verschleierte Handelshemmnisse zu diskreditieren. Faktisch geraten sie unter Druck, wenn aufgrund des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung Waren einströmen, die nicht ganz dem inländischen Standard ent-

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.“

69 Beschreibung dieser Strukturen im Band von *Olaf Dilling/Martin Herberg/Gerd Winter* (Hg.), *Transnational Administrative Rule-Making: Performance, Legal Effects, and Legitimation*, Oxford 2011: Hart Publ.

70 Diesen Aspekt erkennt auch *Knox*, (Fn. 16) und bezeichnet ihn als „*legal conflicts package*“, 127.

sprechen (*Cassis*-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs). Dadurch werden inländische, umweltpolitische Produktnormen *de facto* „unterspült“ (z.B. Dosenverbot, recycling-begünstigende Flaschennormung). Ein vergleichbarer Anerkennungsgrad soll durch das TTIP erreicht werden. 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 nicht am Markt halten. Drittens können Investorenschutzklagen (u.a. 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*⁷¹).

In der Europäischen Union wurde diesen Problemen durch Re-Regulierung auf höherem Niveau entgegengesteuert;⁷² eine vergleichbare supranationale Einhegung ist im TTIP-Rahmen nicht gewollt. Aber man kann ein Mehr an sozialer Einbettung erreichen als in den meisten bisherigen Freihandelsverträgen. Rechtstechnischer Mindeststandard sollte inzwischen die Vertragssprache der beiden NAFTA-Artikel, Art. 104 und Art. 1114 NAFTA, sein. Die Artikel erfassen den juristisch erreichten WTO-Standard. Für die USA-EU-Kooperation (TTIP), für die einerseits eine Produktionsstättenverlagerung durch abgesenkte Standards nicht zu befürchten ist, andererseits angesichts der transatlantischen Groß-Auseinandersetzungen um Hormonfleisch und GVOs eine hohe Sensibilität für Regelungssouveränität besteht, sollte entgegen *Michael Trebilcock, Robert Howse* und *Antonia Eliason*,⁷³ die Formulierung dahingehend geschärft werden, dass ein gemischt subjektiv-objektiver Maßstab an die Ermessensentscheidung angelegt wird. Es sollte klargestellt werden, dass die Einschätzungsprärogative bei den Vertragsstaaten bleibt (kein „objektiver“ Maßstab), sich aber am Maßstab des „hohes Schutzniveaus“ messen lassen muss. Dies kann für Partnerschaften mit ökonomischem Gefälle anders zu beurteilen sein.

71 Zum Regulierungsinstrument „*Property Rights*“: *Christine Godt*, *Economic Instruments in Environmental Policies: Expectations met?*, in: Olaf Dilling/Till Markus (Hg.), *Ex Rerum Natura Ius – Festschrift für Gerd Winter*, Baden-Baden 2014: Nomos (im Erscheinen); zu „*Due Diligence*“: *Christine Godt*, *Due Diligence – Modernes Umweltmanagement oder Regulierungsverweigerung?*, in: Rainer Wolf/Ulrich Meyerholt (Hg.), *Der Rechtsstaat zwischen Ökonomie und Ökologie – Festschrift Frank*, Tübingen 2014: Mohr Siebeck, (im Erscheinen).

72 Kondensiert beschrieben bei *Joerges*, (Fn. 12).

73 *Trebilcock/Howse/Eliason*, (Fn. 63), 55.

(3) Der Schwerpunkt der TTIP-Verhandlungen wird bei der Ausgestaltung der Streitverfahren liegen. Dabei geht es weniger um die intergouvernementale Streitschlichtung⁷⁴ als vielmehr um den privaten Investitionsschutz.⁷⁵ An ihm scheiterten bereits im Jahr 1998 die OECD-Verhandlungen zum Multilateralen Investitionsschutzabkommen (MAI) im Rahmen der OECD. Die Kommission verlautbarte zwar in einer Mitteilung im November 2013, dass es ihr um Verbesserung der unklaren Regeln zum Souveränitätsvorbehalt und zur Enteignung gehe.⁷⁶ Konkrete Ansprüche an ein hohes Umweltschutzniveau wurden bislang aber nicht formuliert.

Aus den NAAEC-Erfahrungen sind in Bezug auf Investitionsschutzklagen von Privaten gegen Staaten (Chap. 11 NAFTA) folgende Lehren zu ziehen. Erstens ist nichts gewonnen, wenn einem *verrechtlichten* Investorenschutz nur ein *politisierte* Umweltschutz entgegengesetzt wird.⁷⁷ Aus rechtsstaatlichen Gründen ist *im Prinzip* gegen eine judizielle Kontrolle investitionsrelevanter intergouvernementaler, respektive staatlicher Entscheidungen im internationalen Wirtschaftsrecht nichts einzuwenden. Es grenzt an Rechtsverweigerung, Entscheidungen mit hohem Investitionsrisiko einen geringeren Rechtsschutz zu gewähren als etwa Bauentscheidungen. Umgekehrt kann individueller Rechtsschutz nicht stärker sein und als Regelform auf eine Normenkontrolle hinauslaufen. Folglich sind diese Verfahren in dreierlei Hinsicht einzubetten: (a) Es muss der Maßstab festgelegt werden, an dem die Entscheidungen gemessen werden. Es sollte selbstverständlich sein, dass Regulierung möglich bleiben muss. Staaten können Investoren nicht wirtschaftliche und regulative Risiken abnehmen. Es kann also nicht um einen verwaltungsrechtlichen Be-

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

75 Die Europäische Kommission zog für diesen Verhandlungspunkt sogar am 21.1.2014 das Verhandlungsmandat zurück und kündigte die Beteiligung der Öffentlichkeit an, vgl. hierzu die entsprechende Pressemitteilung, zu finden unter: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-56_en.htm>.

76 Europäische Kommission, Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in EU agreements, Fact Sheet, Nov. 2013, zu finden unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151916.pdf>.

77 Zu dem schwierigen Verhältnis von Handels-Verrechtlichung und Umwelt-Politisierung bereits für den WTO-Rahmen *Ulrike Ehling*, Environmental Policies and the WTO Committee on Trade and Environment: A Record of Failure, in: Christian Joerges/Ernst-Ulrich Petersmann (Hg.), *Legal Patterns of Transnational Social Regulation and International Trade*, 1. Aufl., Oxford [u.a.] 2006, Hart Publishing Co., 437.

standsschutz traditioneller Prägung gehen. Bisher orientieren sich die Unternehmen bei Investitionsschutzklagen nach Chap. 11 NAFTA und ICSID-Verfahren an diesem Maßstab. Es ist aber in Rechnung zu stellen, dass international agierende Großunternehmen an der *transnationalen Governance* beteiligt sind. Daraus folgt, dass Abwehrrechte nicht auf Veränderungsschutz abzielen können. Parameter können aber Diskriminierung und Willkür sein. (b) Diese Verfahren tangieren Abwägungsentscheidungen, die öffentliche Belange berühren und deshalb nicht in vertraulichen Verfahren geführt werden können. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass die öffentlichen Interessen artikuliert werden können (Nebenklagerechte von Staaten und Nichtregierungsorganisationen) und es muss Öffentlichkeit hergestellt werden. (c) Spiegelbildlich zu Investitionsschutzklagen müssen Verfahren eingeführt werden, in denen „das Umweltinteresse“ Investitionsentscheidungen von Staaten und Unternehmen überprüfen lassen kann. Im Prinzip stellt sich damit 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 die Rechtsumsetzung beitragen.⁷⁸ Dies deckt sich mit den Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre auf dem europäischen Kontinent. Es ging nur nicht weit genug und war abgetrennt vom Freihandelsabkommen. 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.⁷⁹ Man sollte je nach anvisiertem Verrechtlichungsgrad die Tatbestände schärfen. Begründet man nur eine „Beschwerdestelle“, reicht jeder Beschwerdegrund 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 aufgenommen werden. Um allerdings die Legislativorgane nicht zu schwächen, sind Begrenzungen erforderlich. Diese können so ausgestaltet sein, dass Manipulation und diskriminierende Begünstigung zum Maßstab gemacht werden.

(4) 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 bereits enge

78 *Trebilcock/Howse/Eliason*, (Fn. 63), 712.

79 Nationaler Aktionsplan „Menschenrechte und Wirtschaft“ (Nationaal actieplan mensenrechten en bedrijfsleven) wurde am 20.12.2013 publiziert, zu finden unter: <<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/20/nationaal-actieplan-mensenrechten-en-bedrijfsleven-knowing-en-showing.html>>, ergänzt um eine unabhängige Beschwerdestelle und Klagemöglichkeiten.

transatlantische Verhältnis wären einerseits vergünstigte Kredite für transatlantische Projekte zur Minimierung von Umweltauswirkungen anzudenken und andererseits ein Sonderforschungsprogramm für technische Entwicklungen, in Ergänzung zu „Horizon 2020“ (etwa: umweltrelevante Innovation im Flugzeug- und Schiffsbau). Ähnlich wie beim NAFTA-Umweltregime sollte die Geldvergabe zweckgebunden sein und, insoweit weiterentwickelnd, die Forschungsförderung an „*equitable terms*“ gebunden werden.

(5) Das NAFTA-Umweltregime ruht auf einem veraltetem Pflichtenkonzept, nach dem alle Vertragsstaaten gleichartige Pflichten tragen. Standard des modernen Umweltvölkerrechts ist aber längst das Prinzip der „*common but differentiated responsibility*“. Die Konkretisierung gestaltet sich zwar völkerrechtlich ausgesprochen schwierig, wenn die Pflichten nicht allein *quantitativ* beschreibbar sind (UN-FCCC-Kyoto-Protokoll), sondern *qualitative* Differenzierungen verlangen, wie die Umsetzung des CBD-Nagoya-Protokolls zum Zugang und Vorteilsausgleich zeigt.⁸⁰ Im Verhältnis von Industriestaaten und sich entwickelnden Staaten ist das Prinzip „*common but differentiated*“ aber nicht mehr hintergebar und in *trade and investment*-Verträgen zwischen Vertragspartnern, die *nicht* auf gleichem Entwicklungsstand stehen, aufzunehmen. In dieser Richtung können Kredit- und Finanzierungsinstrumente fortentwickelt werden.

(6) Vorbildcharakter für zukünftige Freihandels- und Investitionsverträge zwischen EU und Staaten mit geringerem Bruttosozialprodukt (z.B. Weiterentwicklung des *Cotonou*-Vertrags oder EU-Jordanien-Vertrags) hat das SEM-Verfahren – allerdings aus anderen Gründen als denen, für das es ursprünglich begründet wurde. Ursprünglich sollte es die Absenkung von Umweltstandards verhindern. Es wurde zu einem Instrument der internationalen Verbandsklage und der Partizipation, das die USA in spätere Verträge mit süd- und mittelamerikanischen Staaten aufgenommen haben.⁸¹ Der intergouvernementalen Zusammenarbeit hat es ein erstaunliches Maß an Konkretheit, Bodenhaftung und Erdung verschafft. In diesem Sinne kann ein solches Verfahren die umweltpolitische Zusammenarbeit fördern und Demokratisierungsprozesse stärken.

80 Dazu in Kürze *Christine Godt*, The multilevel implementation of the Nagoya-Protocol in the European Union, in: Tom Dedeurwaerdere/Brendan Coolsaet/Arianna Brogiato/Fulya Batur/John Pitseys (Hg.), *Implementing the Nagoya Protocol: Comparing Access and Benefit-sharing Regimes in Europe*, Leiden 2014 (im Erscheinen): Brill; zum komplementären Pflichtenstandard bereits aus der ersten Sfb-Phase des A1-Projektes: *Christine Godt*, *IPRs and Environmental Protection after Cancún*, November 2003, zu finden unter: <<http://ecologic-events.eu/Cat-E/en/documents/Godt.pdf>>.

81 CAFTA-DR und Verträge mit Peru, Kolumbien und Panama (allerdings nicht in den Vertrag mit Korea), *Knox*, (Fn. 16), 124.

Anhang

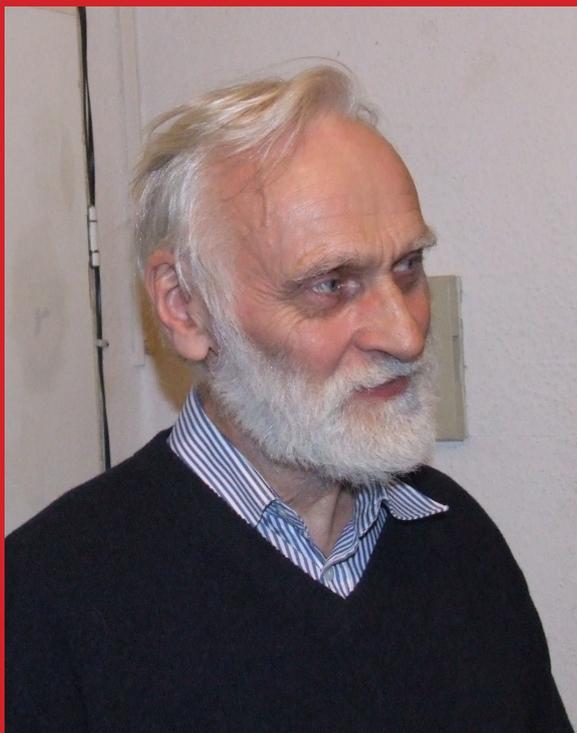
Factual Records (chronologisch nach Publikationsdatum geordnet)

	Name	Party	Submission	Public Release of Record	Facts
	Cozumel	Mexico	17.1.1996	25.10.1997	Harbor Terminal for Tourist Cruises on the Island of Cozumel, State of Quintana Roo
	BC Hydro	Canada	2.4.1997	30.5.2000	Fish damage caused by hydro-electric dams
	Metales y Derivados	Mexico	23.10.1998	11.2.2002	abandoned lead smelter in Tijuana, Baja California, Mexico.
	Migratory Birds	USA	19.11.1999	24.4.2003	Killing of migratory birds, Sec. 703 Migratory Bird Treaty Act
	BC Logging	Canada	15.3.2000	11.8.2003	Logging in ecological sensitive areas (Sooke River & Watershed, De Mamiel Creek Tributary)
	Aquanova	Mexico	20.10.1998	23.6.2003	Shrimp farm located in Isla del Conde, Municipality of San Blas, Nayarit, Mexico.
	Oldman River II	Canada	4.10.1997	11.8.2003	Timber harvesting damages fish & habitat in West Central Alberta
	BC Mining	Canada	29.6.1998	21.8.2003	Mining industry in British Columbia with destructive environmental impacts
	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

„Trade and Environment“

	Molymex II	Mexico	6.4.2000	8.10.2004	SO2-emittierender Molybdän-Brenner in Cumpas und Hermosillo
	Tarahumara	Mexico	9.6.2000	9.1.2006	Illegal logging/sawmills violating environmental justice of indigenous communities in the Sierra Tarahumara, Chihuahua.
	Pulp and Paper	Canada	8.5.2002	5.2.2007	pulp mills in central and eastern Canada
	Ontario Logging I	Canada	6.2.2002	5.2.2007	Logging in Ontario damaging migratory birds.
	Ontario Logging II	Canada	12.10.2004	5.2.2007	Logging in Ontario damaging migratory birds.
	ALCA-Iztapalapa II	Mexico	17.6.2003	2.6.2008	Pollution from a footwear factory (ALCA) in Iztapalapa
	Montreal Technoparc	Canada	14.8.2003	24.6.2008	toxic pollutants (PCBs, PAH) from historic waste landfill (Montreal) into St. Lawrence River
	Quebec Automobiles	Canada	3.11.2004	6.12.2012	Emissions of hydrocarbons, CO and nitrogen oxides from post-1985 light vehicle models.
	Lake Chapala II	Mexico	23.5.2003	23.1.2013	Lake Chapala and its migratory birds will eventually disappear by mismanaged water & construction.

Josef Falke zum 65. Geburtstag



Christian Joerges / Tobias Pinkel / Ulf Uetzmann (Hrsg.)

zerp

zentrum für
europäische
rechtspolitik

centre of
european law
and politics

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK

Universität Bremen

ZERP

Christian Joerges / Tobias Pinkel / Ulf Uetzmann (Hrsg.)

Josef Falke zum 65. Geburtstag

ZERP-Diskussionspapier 1/2014

IMPRESSUM

Herausgabe & Vertrieb:	Zentrum für Europäische Rechtspolitik Fachbereich Rechtswissenschaft Universität Bremen Universitätsallee, GW 1 28359 Bremen www.zerp.eu
Schutzgebühr:	€ 8,- (zzgl. Versandkosten)
Nachdruck:	Nur mit Genehmigung der Herausgeber
ISSN:	0947 — 5729
ISSN (Internet):	1868 — 3797

Bremen, Mai 2014

Inhaltsverzeichnis

Autorenverzeichnis	5
---------------------------------	---

Grußwort

<i>Christian Joerges</i>	11
--------------------------------	----

Josef Falke zur Beendigung des aktiven Dienstes am ZERP

<i>Tobias Pinkel / Ulf Uetzmann</i>	13
---	----

DIE SEELE DES ZERP

AD 1982

<i>Gert Brüggemeier</i>	21
-------------------------------	----

Die Rechtssoziologie auf dem Weg vom Hamburger MPI zum Bremischen ZERP

<i>Armin Höland</i>	25
---------------------------	----

Judex non calculat, sed Josef

<i>Konstanze Plett</i>	29
------------------------------	----

Das Büro

<i>Hans-W. Micklitz</i>	33
-------------------------------	----

Josef im Wandel durch die Zeiten

<i>Norbert Reich</i>	37
----------------------------	----

Das ZERP ohne Josef Falke ist möglich, aber leer

<i>Ulrich K. Preuß</i>	41
------------------------------	----

ZERP – Gegenwart und Zukunft

<i>Andreas Fischer-Lescano / Christoph Schmid</i>	43
---	----

DER MASCHINENRAUM DES ZERP

Öffentlichkeitsarbeit

<i>Klaus Sieveking</i>	47
------------------------------	----

Komitologie – mehr als nur ein Drittmittelprojekt am ZERP

<i>Andreas Bucker / Sabine Schlacke</i>	51
---	----

The many policies (and documents) of European regulation

<i>Michelle Everson</i>	53
-------------------------------	----

Citizen Falke <i>Harm Schepel</i>	59
Josef und die europäische Umwelt <i>Gerd Winter</i>	61
Josef und das Welthandelsrecht <i>Christine Godt</i>	65
Josef und die Staatlichkeit im Wandel <i>Henning Deters</i>	69
 JOSEF ALS LEHRER	
Promovieren in Bremen <i>Ursula Rust</i>	75
Doktorvater Josef <i>Olga Batura</i>	79
Professor Dr. Josef Falke's contribution to legal science in Kosovo and Eastern Europe <i>Haxhi Gashi</i>	83
Vom richtigen Düngen <i>Christiane Gerstetter</i>	85
The candle, consuming itself to light the way for others <i>Zebiniso Khalilova</i>	89
Prof. Josef Falke: Mein Doktorvater und der <i>spiritus Rector</i> des ZERP <i>Ayşıl Canbay Schmidt</i>	93
Die Erkundung der juristischen Landkarte <i>Felix Steengrafe</i>	99
Erstbetreuungen von Promotionen	103

FESTSCHRIFTLICHES

„Trade and Environment“ – Das NAFTA-Umweltabkommen NAAEC als Modell für transnationale Politikintegration zwischen WTO und EU? <i>Christine Godt</i>	111
„Ramsch-Implantate“ – Ein Lehrstück europäischer Produktsicherheit <i>Peter Rott / Carola Glinski</i>	137
Das Recht von FTAs als Indikator für Vorherrschaft und Gestaltung des internationalen Handels? <i>Christoph Schewe</i>	153

FESTAKT

Teilnehmerliste	169
------------------------------	-----



FESTSCHRIFTLICHES

