

SBV Tagung Internationales

Nachhaltige Agrarimporte? WTO-Konformität

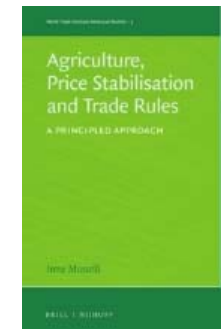
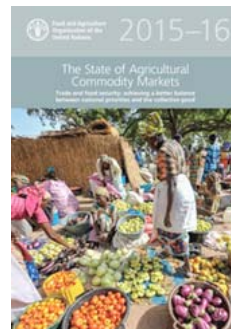
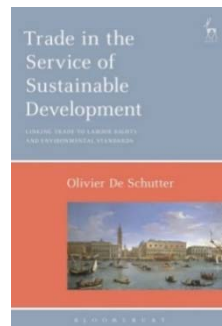
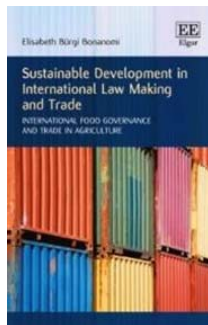
Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi, Rechtsanwältin
Dozentin in Nachhaltigkeitsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht
Forscherin am Centre for Development and Environment CDE
Assoziiert mit dem World Trade Institute WTI
Universität Bern

Literatur und fachlicher Hintergrund

Debatte «Sustainable Development and Trade in Agriculture»

Bürgi Bonanomi, Elisabeth, Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz? – Eine völkerrechtliche Perspektive auf die Fair Food Idee, mit Erkenntnissen aus Feldstudien in Bolivien und Kenya, in: Blätter für Agrarrecht 2017, 51, S. 145-173. (Kopien)

Literatur zu nachhaltigem Agrarhandel, z.B.:



S. auch diverse Arbeiten zu Klima, Handel und PPMs

z.B. Cottier et al, Ökologische Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten: USG-Revision und Spielräume im internationalen Recht, URP 6 /2014.

R4D Food Sustainability – Erfahrungen aus Bolivien und Kenya



Fair-Food-Initiative berührt Kern der Debatte um Nachhaltigkeit und Handel

berührt Kern der Debatte um Nachhaltigkeit und Handel

gegen innen

Schweizer Agrarpolitik sozial- und umweltverträglich ausgestalten


gegen aussen (**Fokus**)

Importe von nachhaltig produzierten Agrarprodukten fördern

Importe von nicht nachhaltig produzierten Agrarprodukten unterbinden

Fair-Food-Initiative berührt Kern der Debatte um Nachhaltigkeit und Handel

Sozial- und umweltverträglich?

- von guter Qualität, sicher, umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich, unter fairen Arbeitsbedingungen; fairer Handel, bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe
- nicht weiter definiert: Herleitung aus internationalen Standards im Umwelt- und Sozialbereich
- Nicht! Schweizer Standards  (entgegen Bundesrat)

Fair-Food-Initiative berührt Kern der Debatte um Nachhaltigkeit und Handel

Mögliche Massnahmen

- Einfuhrzölle abstufen; Zollkontingente auf Nachhaltigkeit ausrichten; Deklarationspflicht; Zielvereinbarungen; Zulassungsvorschriften etc



- mit Hilfe von Handelsmassnahmen **Märkte auf nachhaltige Produkte ausrichten**
- **Produktionsmethoden (PPMs)** bei der Ausgestaltung von Handelsregeln berücksichtigen

Fair Food Idee in BV

Reflektiert in Schweizer Bundesverfassung

Art. 104a lit d «Ernährungssicherheit»

«Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:

[...]

d. Grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen; [...]

PPMs:
WTO-konform?

Produktionsmethoden (PPMs) als Unterscheidungsmerkmal?

Worum geht es?

- Können/sollen Produktionsmethoden (sog. ‚processes and production methods‘ oder PPMs) bei der Ausgestaltung von Handelsregeln berücksichtigt werden?

Anders gefragt:

- **Dürfen Produkte, die auf unterschiedliche Weise hergestellt worden sind, vom importierenden Staat auf unterschiedliche Weise behandelt werden?**
- **Wo steht die WTO-Rechtssprechung heute?**



Exkurs: Nachhaltigkeitskapitel versus PPMs

Verständnis seco:

Handelsverträge mit **Nachhaltigkeitskapitel** ergänzen

- Partner versprechen sich gegenseitig, internationale Umwelt- und Menschenrechtsverträge einzuhalten

Kooperativ versus sanktionierend

- CH: Absichtserklärung; kooperativer Ansatz; Diplomatie
- USA: zT mit Handelszugeständnissen verknüpft: sanktionierender Ansatz
- v.a. im Bereich der Arbeitnehmerschutzes teilweise effektiv
- Wirkung aber begrenzt

Exkurs: Nachhaltigkeitskapitel versus PPMs

versus

Zollpräferenzen an Nachhaltigkeitskriterien knüpfen (PPMs)
(auch innerhalb von Quoten möglich)

Schaffen eines 'enabling environment' und eines 'disabling environment'

stärkerer Hebel / mehr Widerstand im Partnerland

z.B. präferentieller Marktzugang für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte aus Mercosurstaaten aus kleinbäuerlicher und ressourcenschonender Landwirtschaft

Exkurs: PPMs bereits heute?

z.B.

Agrotreibstoffe: Mineralölsteuergesetzgebung; Biofuelrichtlinie EU

Holzimporte: EU EUTRM CH: Vorstösse

Öffentliches Beschaffungswesen: neu

Entwurf USG, **grüne Wirtschaft** (gescheitert)

Palmöl & Indonesien? Offen; wohl Erwähnung von RSPO, aber keine Voraussetzung für Präferenzen

Exkurs: PPMs und Risiko einer WTO-Beschwerde

durch Private

z.B. Branchenvereinbarung Futtermittel

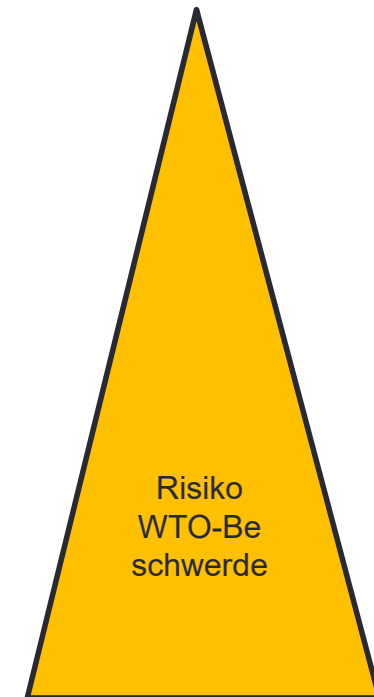
durch Beteiligung des Staates

Bilaterale Verträge: Präferenzzölle & Nachhaltigkeitskriterien

z.B. Unterstützung von Branchenvereinbarungen
mit Ressourcen (Futtermittel, Palmöl etc)

Öffentliches Beschaffungswesen

Unilaterale Massnahmen: Zollsystem auf
Nachhaltigkeitskriterien ausrichten



Unilaterale Produktdifferenzierungen und WTO-Konformität

WTO-Rechtssprechung dynamisch

Generell

- Nachhaltigkeitsanreize zT zugelassen, aber nicht verlangt
- **ob eine 'Nachhaltigkeitsmassnahme' WTO-konform ist, lässt sich nur im konkreten Fall abschliessend beurteilen**
- Ermessensspielraum ziemlich gross; gewisse Rechtsunsicherheit
- hängt stark von der Ausgestaltung der Massnahme ab
- V.a. Nichtdiskriminierung!

WTO-Rechtssprechung dynamisch

WTO-Präambel: «while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development»

AoA-Präambel: «having regard to non-trade concerns, including food security and the need to protect the environment»

eingebunden in Globale Nachhaltigkeitsziele:

Goal 17



WTO-Rechtssprechung

Zentrale multilaterale WTO-Abkommen

GATT

Agrarabkommen

SPS-Abkommen

TBT-Abkommen

WTO-Rechtssprechung

WTO-Rechtsprechung mit Nachhaltigkeitselement

Nachhaltigkeitsorientierte Importsperrern und –quoten
Konditionierung von Präferenzsystemen
Labellingvorschriften

US-Restrictions on Imports of Tuna II (1994)

US-Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (Tuna III, 2012)

US-Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products (Shrimps Case, 1998)

EC- Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones Case, 1998)

EC-Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries (GSP-Case, 2004)

US-Measures affecting the Cross Border Supply of Gambling and Betting Services (Gambling Case, 2005)

EC-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (GMO-Case, 2006)

Brazil-Measures affecting the Imports of Retreaded Tyres (2007)

China-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials (2012)

EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (Seals Case, 2014).

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

Bekannt: Shrimps-Fall / Robbenfall



viele Länder postulieren Nachhaltigkeitsmassnahmem im Agrarbereich

WTO-Rechtssprechung

Art. I und III GATT: Meistbegünstigungs- und Inländerklausel

'like product'?

- ist ein Produkt gleichwertig bzw aus Sicht der Konsument_innen austauschbar?
- falls nicht, kann es unterschiedlich behandelt werden.



WTO-Konformität: allgemeine Grundsätze

‘like product’?

Border tax adjustment-Kriterien

- gleiche physikalische Eigenschaften
- für Konsumierende austauschbar?

«consumer tastes and habits imply that the products are substitutable»

- Endverbrauch
- Zolleinreihung

Japan-Alcoholic Beverages 1996; EU-Asbestos 2001



eher:

- Konventionell und besonders ‘nachhaltig’ produzierter Kaffee = like
- doch Rechtssprechung dynamisch

WTO-Konformität: allgemeine Grundsätze

Article XX: General Exceptions

- Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:
 - (a) necessary to protect public morals;
 - (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
 - (c) relating to the importations or exportations of gold or silver;
 - (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;
 - (e) relating to the products of prison labour;
 - (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value;
 - (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;

WTO-Konformität: allgemeine Grundsätze

Ausnahme nach Art. XX GATT

Handelszugeständnisse können zum Schutz gewisser öffentlicher Interessen ausgesetzt werden

- insbesondere zum Schutz von Umweltgütern
- aber auch zum Schutz bestimmter sozialer Standards

Unklar:

- Umweltgüter im Ausland? Hinreichender Zusammenhang! (EU-Shrimps 1998)
- **Common Concern?**

WTO-Konformität: allgemeine Grundsätze

Ausnahme nach Art. XX GATT

ausserdem:

- **Verhältnismässig** a – d: erforderlich, g: Zusammenhang; s. z.B. Korea-Beef 2001; US-Gambling 2007; Brazil-Retreaded Tyres; EU-Seals 2014
- **nicht-diskriminierend**, s. z.B. EU-Shrimps 1998, EU-Seals 2014
 - Massnahmen so ausgestalten, dass auch Vertragspartner sie umsetzen können
 - Nicht: Schweizer Standards!
- auf internationaler Ebene sich um ein gemeinsames Vorgehen bemühen s. EU-Shrimps 1008: «basic fairness and due process»

oft:

Vorliegen 'öffentlicher Interessen' bejaht, aber gescheitert an Nicht-Diskriminierung

- s. Präzedenzfall Shrimps 1998

WTO-Konformität: allgemeine Grundsätze

TBT

Konsistent, gegen innen und aussen; s. US-Clove Cigarettes 2012

(Phyto)sanitäre Standards

einer gewissen wissenschaftlichen Überprüfung standhalten (SPS)

Falls Produktdifferenzierung ok, auch PPM-basierte Zolleinreihungen möglich.

Fair Food Initiative: WTO-konforme Umsetzung?

- Gegen innen konsequent umsetzen
- Nachhaltigkeitskriterien nur im Grundsatz festlegen
- **Bezugnahme auf internationale Standards**
Umweltverträge, ILO-Verträge, Menschenrechtsverträge, Codex Alimentarius, internationale private Standards von hoher Legitimität
- Spielraum lassen für kontextgerechte Umsetzung
- zB Positivliste: Anerkennung von qualifizierten Labels

Fair Food Initiative: WTO-konforme Umsetzung?

Verhältnismässigkeit (Zweck-Mittel-Relation)

- Problematisch: Importverbote (Art. XI GATT)
- Besser: Zolldifferenzierungen anhand von Positivlisten für besonders nachhaltige Produkte

Nachhaltigkeit

gleichermaßen Bezugnahme auf ökologische und soziale Bedingungen

- evt. nicht erforderlich nach Art. XX GATT

Zölle für nicht-nachhaltige Produkte heraufsetzen?

Innerhalb gebundener Zölle versus Kompensation (Art. XXVIII GATT)

Zölle als effizientes Instrument?

- Transparent und vorhersehbar
- Ausland: z.T. Handelsumlenkungen; je nach Preiselastizität wirkungslos
- Inland: Renten, je nach Ausgestaltung
- Schwieriger bei verarbeiteten Produkten

Fair Food Initiative: WTO-konforme Umsetzung?

Am wenigsten angreifbar, wenn

Konsequente Umsetzung gegen innen \longrightarrow standortgerechte Landwirtschaft
 \longrightarrow mehr Importe \longrightarrow Nachhaltigkeitshebel

Geringeres Risiko

Bilaterale Handelsverträge

SDG-Perspektive

verbesserter effektiver Marktzugang für nachhaltig produzierte und verarbeitete Agrarprodukte aus Entwicklungsländern



Zusammenfassung

WTO-Konformität von unilateralen PPM-Massnahmen

- Konkrete Massnahme prüfen
- WTO-Rechtssprechung gewisser Spielraum & Graubereich
- Intelligent ausgestaltet: Beitrag zur Weiterentwicklung der Rechtssprechung



Danke für Ihre Aufmerksamkeit