

(Folge)Gutachten zu den Regulierungsbefugnissen der CETA Vertragsgremien im Hinblick auf gegenseitige Anerkennungen für SPS und TBT relevanter Standards

erstellt im Auftrag von Foodwatch International

I. Sachverhalt

Das Gutachten vom 17.4.2020 zu Regulierungsbefugnissen der CETA Vertragsgremien konnte aufzeigen, dass im CETA durchaus rechtliche Instrumente bestehen, über eine Gleichwertigkeitsanerkennung für aus Kanada importierter Agrarerzeugnisse von einer vollständigen Befolgung strenger Pestizidrückstandsgrenzwerte der EU abzuweichen. Dies löste die Folgefrage aus, welche Regelungen und Verfahren im CETA dafür zur Verfügung stehen, dass nach einer erfolgten Gleichwertigkeitsanerkennung von Standards im Hinblick auf SPS-Anforderungen eine Vertragspartei die gegenseitige Anerkennung wieder kündigen will.

Ferner wurde die Folgefrage gestellt, wie die Regelungen für gegenseitige Anerkennungen von Standards im Bereich des TBT aussehen, insbesondere, ob es insofern im CETA ähnliche Möglichkeiten wie die für den SPS Teil aufgezeigten gibt, die es ermöglichen, dass ein niedriger und ein höherer Standard als gleichwertig anerkannt wird. In welchem Verfahren könnte dies erfolgen, und wie steht es hier um die Kündigungsmöglichkeit für eine einmal vereinbarte gegenseitige Anerkennung?

II. Gutachten

1. Kündigungs- bzw Änderungswege für einmal erfolgte gegenseitige Anerkennungen

a) Beschlussfassung über die Gewährung einer gegenseitigen Anerkennung

Wie im Gutachten vom 17.4. aufgezeigt, hat das SPS Joint Management Committee (im folgenden: SPS Committee), das als spezieller Ausschuss in Art. 5.14 CETA iVm Art. 26.2 Abs. 1 d) CETA errichtet wurde, die Befugnis nach Art. 5.14 Abs. 2 lit d) CETA, durch Beschlussfassung die Anhänge zum SPS Kapitel des CETA, also die Anhänge 5-A bis 5-J zu ändern. Im übrigen hat das SPS Committee nur die Befugnis, Änderungen der Parteien an ihren SPS Maßnahmen zu diskutieren (Art. 5.14 Abs. 3 b) CETA), oder dem Gemischten CETA Ausschuss (CETA Joint Committee) Beschlussentwürfe hierzu vorzulegen.

Auch ist dem Gemischten CETA Ausschuss in Artikel 30.2. Abs. 2 CETA allgemein die Befugnis gewährt, die Protokolle und Anhänge zu CETA zu verändern, also auch die

Anhänge zum SPS Kapitel 5. Aber die Kommission hat sich insoweit in ihrer Erklärung zum Ratsprotokoll dahingehend eingelassen, dass sie für die Dauer des CETA-Verfahrens vor dem BVerfG keine Entwürfe für Beschlüsse des Rats zur Festlegung des EU-Standpunkts insoweit vorlegen wird.¹ In dieser Erklärung ist aber nur von Vertragsergänzungen/-änderungen durch den Gemischten CETA Ausschuss die Rede, nicht von solchen anderer Ausschüsse. Daher könnte der SPS Ausschuss über Art. 5.14 Abs. 2 lit d) CETA vorgehen; insoweit hat die Kommission keine Zusage gemacht.

Die Festlegung einer gegenseitigen Anerkennung von SPS-Standards von EU und Kanada, also von Standards für seuchenpolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (etwa die Festlegung erlaubter Rückstände oder Grenzwerte hierfür hinsichtlich von Pflanzenschutzmitteln), kann genau auf diesem Wege, also durch Änderung des Anhangs 5-E erfolgen, und zwar bezogen auf gesundheitspolizeiliche Maßnahmen in Abschnitt A oder für pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen im Abschnitt B, der derzeit leer ist.

Gemäß Art. 5.6 Abs. 3 CETA legt Anhang 5-E fest, in welchen Bereichen SPS Maßnahmen² Kanadas als mit den EU-Anforderungen gleichwertig anzusehen sind, wofür dort noch nähere Bedingungen vorgesehen werden können. Im CETA Anhang 5-E ist damit völkerrechtlich bindend eine Gleichwertigkeit, uU gemäß den dort enthaltenen Bedingungen, bereits festgelegt, allerdings sachlich auf das dort explizit Genannte beschränkt: Das gilt nur für die explizit im Anhang 5-E gelisteten Maßnahmen. Anhang 5-E enthält in seinem Abschnitt A bestimmte gesundheitspolizeiliche Maßnahmen. Hier geht es um bestimmte, tierische Produkte, in Bezug auf die bestimmte Maßnahmen als gleichwertig anerkannt werden, zT abhängig von besonderen Bedingungen. Abschnitt B für die pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen ist leer und enthält nur den Verweis auf Festlegung zu einem späteren Zeitpunkt. Da derzeit dieser Abschnitt B des Anhang 5-E noch nicht gefüllt ist, gibt es zur Zeit noch keine Bereiche, in denen im Feld des Pflanzenschutzes Maßnahmen/Regulierungen/Anforderungen Kanadas mit solchen der EU gleichgestellt wären.

Allerdings kann dieser Anhang durch einen Beschluss des SPS Committee oder des CETA Joint Committee gefüllt werden. EU und Kanada können sich in einem dieser beiden Ausschüsse auf eine Gleichwertigkeit bestimmter Anforderungen einigen und eine entsprechende Regelung im Anhang 5-E, Abschnitt B zu CETA festschreiben. Für einen solchen Beschluss des CETA Joint Committees greift unionsintern das vereinfachte Verfahren nach Art 218 Abs. 9 AEUV; wie im Gutachten vom 24.4.2020 aufgezeigt, ist das für einen Beschluss des SPS Committee wegen der Formulierung in Art. 5.14 CETA nicht ganz eindeutig, da die Formulierung dort insofern unklar ist.

b) Wege einer Umkehrung einer einmal erfolgten Anerkennung

Die Umkehrung der in einem Anhang 5-E Abschnitt B verankerten gegenseitigen Anerkennung bedarf daher wiederum der Änderung des Anhang 5-E Abschnitt B. Das dabei einzuhaltende Verfahren ist das gleiche wie bei der Aufnahme einer gegenseitigen Anerkennung in Anhang 5-E Abschnitt B: Der Beschluss hierzu wird im SPS Committee oder im CETA Joint Committee getroffen. Dazu müssen sich beide Parteien darauf einigen. Eine einseitige Änderung nur durch eine Partei ist nicht möglich; sie kann dies nur beantragen.

¹ Zur Erklärung siehe ABL.EU 2017 L 11, Seite 15.

² Der Begriff ist gemäß Art. 5.1 Abs. 1 lit a) CETA identisch zu der einschlägigen Definition im SPS-Abkommen der WTO, dort Anhang A.

Zwar kann das ganze CETA Abkommen einseitig beendet werden durch Kündigung durch die EU gemäß Art. 30.9 CETA; in der derzeitigen vorläufigen Anwendung bestimmt sich diese Beendigung „durch schriftliche Notifikation“ nach Art. 30.7 Abs. 3 lit c) CETA; entsprechend enden dann auch alle getroffenen Gremienbeschlüsse, Art. 30.7 Abs. 3 lit d) CETA. Doch kann diese Regel wohl nicht partiell nur auf einen Beschluss eines Vertragsgremiums angewendet werden.

c) Verbleibende einseitige Regelungsmöglichkeiten der EU

Diese Schwierigkeit in der Aufhebung einer im Anhang 5-E festgehaltenen Anerkennung bedeutet aber nicht, dass die EU ihre SPS Maßnahmen auch nach einer erfolgten gegenseitigen Anerkennung kanadischer Standards nicht einseitig verändern, aufheben oder in einem Bereich erstmals einführen könnte.

Denn das CETA enthält durchaus Regelungen über die Frage der Wahrung der Gleichwertigkeit. Eine einmal erfolgte Anerkennung der Standards des Vertragspartners hindert die andere Partei nicht an der Änderung seiner SPS-Maßnahmen. Doch unterliegt die änderungswillige Vertragspartei der Pflicht, die Absicht hierzu auf eine eventuelle Beeinträchtigung der gewährten Anerkennung hin zu bewerten und die Änderungsabsicht mitzuteilen, um Stellungnahmen der anderen Partei (dh Kanada) berücksichtigen zu können (Art. 5.6 Abs. 2 iVm Anhang 5-D, Ziffer 1 CETA). Die gewährte Gleichwertigkeitsanerkennung ist weiterhin zu akzeptieren, bis der von der Änderung betroffenen Partei mitgeteilt wird, ob besondere Bedingungen zu erfüllen sind, die unter Konsultation mit der anderen Partei festzulegen sind (ebda Ziffer 2). Diese Regelung kann somit als Alternative zu einer Aufhebung einer einmal gewährten Gleichwertigkeit angesehen werden. Denn in ihr kommt die weiterhin bestehende Möglichkeit zu Änderungen in den SPS-Maßnahmen zum Ausdruck. Jede Partei verfügt somit weiterhin über ihre Gestaltungsfreiheit über SPS-Maßnahmen, unbeschadet auch einer einmal ausgesprochenen Gleichwertigkeitsanerkennung. Allerdings hat letztere zur Folge, dass jedenfalls vorübergehend diese weiterhin Wirkung entfaltet. Wie lange dieser Übergang währt, bis in Konsultation mit der anderen Partei die besonderen Bedingungen für die Weiterführung der Anerkennung auch unter den neuen, von einer Partei geänderten SPS-Maßnahmen festgelegt sind, ist dem CETA nicht zu entnehmen. Dafür gibt es keine eindeutigen Regeln.

2. Einschlägige Regelungen über gegenseitige Anerkennungen im Kapitel 4 des CETA zu Technischen Handelshemmnissen (TBT)?

Im TBT Kapitel 4 des CETA geht es um die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von technischen Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren, die sich auf den Warenhandel zwischen den Vertragsparteien auswirken, Art. 4.1 Abs. 1 CETA. Es bezieht sich auch auf Änderungen und Ergänzungen dazu, Art. 4.1 Abs. 4 CETA. Kapitel 4 des CETA enthält keine Regelung zur gegenseitigen Anerkennung von technischen Vorschriften und Normen. Sie sind über Art. 4.2 Abs. 1 lit a) CETA, der Art. 2 des WTO-TBT-Abkommens inkorporiert, nur gehalten, „wohlwollend die Anerkennung der Gleichwertigkeit technischer Vorschriften zu prüfen, sofern sie sich davon überzeugt haben, dass jene Vorschriften die Ziele ihrer eigenen Vorschriften angemessen erreicht haben“, so Art. 2.7 WTO TBT Abkommen. Das ist eine reine Bemühenspflicht, die nicht weiter qualifiziert ist. Art. 4.2. lit. e) inkorporiert ferner die Regelung des Art. 6 WTO-TBT Abkommen, wonach

die Ergebnisse von Konformitätsbewertungsverfahren anderer Parteien anerkannt werden, soweit möglich, so Art. 6.1 WTO TBT Abkommen. Auch dies ist nur eine in den Absätzen von Art. 6 WTO TBT Abkommen näher qualifizierte Bemühenspflicht und eben keine Pflicht zu gegenseitigen Anerkennungen von Konformitätsbewertungen.

Art. 4.4 Abs. 2 sieht vor, dass eine Vertragspartei um Gleichwertigkeitsanerkennung einer technischen Vorschrift ersuchen kann. Die andere Partei ist in ihrer Entscheidung frei, denn CETA sieht nur vor, dass sie bei Ablehnung nur die Gründe auf Verlangen mitteilen muss.

Art. 4.5 CETA verpflichtet die Parteien ferner zur Einhaltung des „*Protokolls über die gegenseitige Annahme der Ergebnisse von Konformitätsbewertungen*“ und des „*Protokolls über die gegenseitige Anerkennung des Programms für die Befolgung und Durchsetzung der guten Herstellungspraxis für pharmazeutische Erzeugnisse*“³.

Das erstgenannte Protokoll zu Konformitätsbewertungen regelt die Anerkennung von nicht-staatlichen Stellen als Konformitätsbewertungsstellen, also als Stellen, die für die Bewertung der Konformität der in Anhang 1 aufgeführten Waren mit technischen Vorschriften der Vertragspartei zuständig sind. Die Vorgaben finden daher ohnehin nur auf die knappe Liste von Waren in Anhang 1 zum Protokoll Anwendung. Die bloße Anerkennung als Konformitätsbewertungsstelle bedeutet nicht und ist nicht gleichzusetzen mit der wechselseitigen Anerkennung der technischen Vorschriften der Parteien, siehe Art. 2.6 des Protokolls. Auch die Fähigkeit, das Konformitätsbewertungsverfahren selbst zu regeln, bleibt unberührt, Art. 2.7 des Protokolls. Sinn der Protokoll ist somit, dass in der EU ansässige Stellen den Exporteuren Zertifizierungen über die Befolgung technischer Vorschriften Kanadas ausstellen dürfen, und umgekehrt. Das erleichtert den Handel durch die Zertifizierung bereits vor Export. Eine gegenseitige Anerkennung von Vorschriften ist damit nicht impliziert.

Auch das zweitgenannte Protokoll zur guten Herstellungspraxis befasst sich nur mit der Ausstellung von Bescheinigungen, dass pharmazeutische Produktionsanlagen die Grundsätze guter Herstellungspraxis (GHP) befolgen. Diese Bescheinigungen sollen gegenseitig anerkannt werden. Das Protokoll gilt für Arzneimittel, für die beide Vertragsparteien die Geltung der GHP festgelegt haben; die erfassten Arzneimittel sind in allgemeinen Kategorien in Anhang 1 zum Protokoll umschrieben. Die Leitlinien und Vorschriften zur Festlegung der Guten Herstellungspraxis zu erlassen, ist weiterhin die Zuständigkeit jeder Partei.⁴ Bei Änderungen insoweit ist die andere Partei über die bevorstehende Änderung zu unterrichten und über alle neuen Leitlinien, Verfahren und Vorschriften zu informieren, so Art. 13.4 und 13.5 des Protokolls. Somit geht es auch in diesem Protokoll nicht um die gegenseitige Anerkennung von Standards oder Vorschriften der anderen Vertragspartei, sondern mit der Anerkennung von Bewertungen der Einhaltung der jeweiligen Standards, durch Anerkennung

³ ABl.EU 2017 L 11, Seite 581.

⁴ Die Gute Herstellungspraxis ist in der EU nach der Kommissions-RL 2003/94 (gestützt auf die Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel) bestimmt. Auf dieser Grundlage erlassen Kommission und die European Medicines Authority EMA die GMP Guidelines, s. Good Manufacturing Practice (GMP) guidelines <https://ec.europa.eu/health/documents/eudralex/vol-4_en>. Infolge des Gegenseitigen Anerkennungsabkommens von Konformitätsbewertungen für Arzneimittel zwischen EU und Kanada aus 1998 hat sich im Hinblick auf das Verständnis der Grundsätze guter Herstellungspraxis schon eine weitgehende Angleichung der Sichtweisen eingestellt.

der zuständigen Behörden für die Ausstellung der Bewertungen der jeweils anderen Vertragspartei, wie im erstgenannten Protokoll.

3. Gesamtergebnis

Die Aufhebung einer einmal gewährten gegenseitigen Anerkennung von pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen im SPS-Bereich durch Änderung von Anhang 5-E, Abschnitt B erfordert eine erneute Änderung des Anhangs durch Beschluss des SPS-Committees oder des CETA Joint Committees. Die EU bedarf dafür der Mitwirkung Kanadas; sie kann die gewährte Anerkennung nicht einseitig beseitigen. Gleichwohl ist die Rechtslage für die EU trotz einer einmal gewährten gegenseitigen Anerkennung nicht versteinert: Statt die Anerkennung aufzuheben, kann die EU es bei der gewährten Anerkennung belassen und ihre Anforderungen an eine Pflanzenschutzmaßnahme einseitig ändern. Eine zuvor ausgesprochene Gleichwertigkeitsanerkennung wirkt dann allenfalls für einen vorübergehenden Zeitraum, dessen Länge im CETA aber nicht bestimmt ist. Die Dauer der vorübergehenden Fortgeltung der gegenseitigen Anerkennung hängt von der Einigung mit Kanada über notwendige Anpassungen insoweit ab. Die EU wird jedenfalls auch durch eine gewährte Anerkennung nicht auf den bisherigen Stand ihrer Pflanzenschutzmaßnahmen eingefroren. Sie behält weiterhin ihre Regelungsfreiheit, müsste aber die kanadischen Standards / Verfahren, deren Gleichwertigkeit anerkannt wurde, einstweilen weiterhin als gleichwertig auf den Binnenmarkt lassen.

Im Bereich des TBT-Kapitels ließen sich keine Verpflichtung zur oder Befugnisse über eine gegenseitige Anerkennung von Vorschriften/Anforderungen finden, sondern nur über die Anerkennung von Bewertungsverfahren.