

Enttäuschte Brexit-Erwartungen – und was sie für das Lebensmittelrecht bedeuten

Was war den britischen Wählern vor der Abstimmung am 23.6.2016, bei der knapp 52% für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union stimmten, nicht alles versprochen worden, wovon nicht alles gewarnt und womit nicht alles gedroht worden, sollten sie sich für oder gegen den Austritt entscheiden. Kontrolle über die Grenzen, die alleinige Entscheidungsgewalt der britischen Regierung, der wirtschaftliche Untergang, und vieles andere mehr. Vieles davon war nie realistisch, vieles frei erfunden, noch mehr übertrieben und außerdem weiß man nun, dass es keinen wirklichen Plan und keine Vorstellung gab für einen Brexit. Woher auch, hatte doch der seinerzeitige Premierminister *Cameron* nicht den Brexit im Sinn, als er das Referendum in Aussicht stellte, sondern die innerparteiliche Konkurrenz, und hatten auch die Abgeordneten des Unterhauses, als sie den Weg für das Referendum freimachten, mit allem gerechnet, nur sicher nicht mit einem Votum für den Austritt. So verschieden die Gründe und Motive rund um den Brexit waren, so verschieden sind nun die Gründe für die Ablehnung des mit der EU ausgehandelten Abkommens.

Immerhin ist nach der Ablehnung des mit der Europäischen Union ausgehandelten „Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft gemäß Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union“ mit 432 zu 202 Stimmen klar, dass das seit dem 19.6.2017 verhandelte Abkommen zumindest nicht unverändert Grundlage der weiteren Austrittsverhandlungen wird. Ebenso klar ist, dass das britische Volk ebenso wie das Parlament tief gespalten ist bei dieser Frage und einstweilen nicht ersichtlich ist, wie und wann diese Spaltung einmal überwunden werden könnte.

Was aber in Sachen Brexit weiter geschehen wird, wie, ob und wann sich Europäische Union und Großbritannien auf ein Abkommen einigen werden oder nicht, ist gut zwei Monate vor dem Austrittsdatum 29.3.2019 weiter völlig offen. In der Europäischen Union wird nach der Abstimmung beklagt, die Briten wüssten nur, was sie nicht wollten, nun sei es aber an der Zeit auch einmal zu überlegen, was man wolle – und wichtiger – für welche Lösung es dann im Unterhaus auch eine Mehrheit geben könnte. In Großbritannien wird zwar das Verhandlungsergebnis mit der Europäischen Union ebenso abgelehnt, wie ein Austritt ohne Abkommen, doch weder für ein neues Referendum noch für einen konkreten Vorschlag für ein abgeändertes und dann mehrheitsfähiges Abkommen gibt es bislang Mehrheiten – und „rote Linien“ sind einstweilen auch noch nicht verschoben worden, um neue Verhandlungsoptionen zu eröffnen.

ZLR 1/2019

Insbesondere die Frage, wie der große Stolperstein „Backstop“ aus dem Weg geräumt werden könnte, ist noch nicht beantwortet. Der „Backstop“ soll bekanntlich eine harte Grenze zwischen Irland und Nordirland vermeiden und dann zur Anwendung kommen, wenn es bis zum Ablauf des Übergangszeitraums am 31.12.2020 (bzw. nach dessen einmaliger Verlängerung) nicht gelungen sein sollte, eine finale Übereinkunft über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich zu verabschieden. Für diesen Fall sieht der „Backstop“ vor, dass die EU und das Vereinigte Königreich einschließlich Nordirland bis zu einer finalen Übereinkunft ein einheitliches Zollgebiet bilden – ohne Zölle, Quoten oder Kontrollen der Ursprungsregeln zwischen Nordirland und dem übrigen Vereinigten Königreich.

Nach alledem spricht Mitte Januar 2019 sehr viel für die Option einer Verschiebung des Brexit – mit der zugegebenermaßen vagen Hoffnung, dass dann all die Punkte, die bislang einer Einigung entgegenstehen, gelöst werden können.

Was bedeutet das alles für das Lebensmittelrecht? Was ist im Abkommen vorgesehen? Was passiert, wenn es kein Abkommen gibt? Und wie sollen sich die Lebensmittelunternehmen auf das, was da vielleicht einmal kommt, einstellen? Müssen auch in diesem Bereich die „Notfallpläne“ ausgelöst werden, die hoffentlich in allen Unternehmen im Übrigen vorbereitet worden sind?

Käme es doch noch zu einer wie auch immer gearteten – und ggf. verschobenen – Einigung auf der Grundlage des ausgehandelten Abkommens, wäre die Lage eindeutig: Das Abkommen sieht einen Übergangszeitraum bis zum 31.12.2020 vor, in dem sich erst einmal gar nichts ändert und das Unionsrecht weiter gilt – und damit auch das Lebensmittelrecht der EU. Das wird in den Artikeln 126 und 127 in Verbindung mit dem Anhang V des Abkommens klargelegt, in dem sich u. a. auch eine Aufzählung all der lebensmittelrechtlichen Regelungen findet, für die das ausdrücklich gelten soll. Außerdem ist garantiert, dass die über 3.000 geschützten geographischen Angaben der EU geschützt bleiben.

Und nicht nur das Lebensmittelrecht der Europäischen Union bliebe vorläufig anwendbar, die britischen Gerichte müssten bis zum Ende des Übergangszeitraumes „in Übereinstimmung“ mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes urteilen und dieser danach weiter „gebührend Rechnung tragen“. Der vorgesehene Übergangszeitraum kann wie bereits erwähnt einmal verlängert werden, wenn das erforderlich erscheint, um ein finales Abkommen zu vereinbaren.

Mit anderen Worten: Wird das ausgehandelte Abkommen – in welcher Form und Frist auch immer – Grundlage einer Brexit-Vereinbarung, dann wird sich im Lebensmittelrecht zunächst einmal während der Übergangsfrist gar nichts ändern – und auch im Anschluss wohl auch eher wenig, das sei im Vorgriff auf die nachfolgenden Überlegungen zu einem Brexit ohne Abkommen schon einmal vorausgeschickt.

Denn was passiert bei einem Brexit ohne Abkommen? Werden die Briten sofort eigenes Lebensmittelrecht verabschieden? Und wenn ja, welche Änderungen sind zu erwarten, machen Sinn und sind in welcher Frist möglich?

Das ist natürlich kaum zu beantworten. Und unabhängig von der Tatsache, dass es im Falle eines „harten“ Brexit sicher erst einmal andere Aufgaben gäbe, bleibt doch zu hoffen, dass sich die Briten an anderen „Drittländern“ wie der Schweiz orientieren und ihren durchaus ja auch exportorientierten Unternehmen möglichst wenige Steine in den Weg legen. Und wie ist das am besten zu erreichen? Die Schweizer nennen es „autonomen Nachvollzug“ des EU-Lebensmittelrechts und meinen damit, dass sie sich natürlich Abänderungen und Ergänzungen vorbehalten, im Wesentlichen aber tunlichst dafür sorgen, dass die eigenen Regelungen dem EU-Recht entsprechen, damit die Produkte und die Produktkennzeichnung für den Export in die EU nicht geändert werden müssen.

Kann man deshalb sagen, eigentlich ist es im Lebensmittelrecht egal, ob es einen Brexit mit und ohne Abkommen gibt? Sicher nicht, aber zumindest steht zu hoffen, dass dann beizeiten wieder die Vernunft regiert und dafür Sorge trägt, dass es zu möglichst geringen Verwerfungen kommt.

Im Übrigen hat der Brexit natürlich schon spürbare Auswirkungen auf das EU-Lebensmittelrecht gehabt und wird sie auch weiter haben, auch das soll zum Abschluss noch erwähnt werden. Im Vorfeld der Brexit-Abstimmung im Sommer 2016 hat die Kommission etwa der offensichtlich rechtswidrigen französischen Regelung zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung bei Milch, Milch als Zutat zu Milcherzeugnissen und Fleisch als Zutat nicht widersprochen, um den Brexit-Befürwortern nicht noch Munition für ihre Kampagne zu liefern. Und nach der Brexit-Entscheidung hat sie all den weiteren mitgliedstaatlichen Regelungen, die der französischen Regelung nachempfunden worden sind, nicht widersprochen. Es steht zu hoffen, dass der nunmehr angerufene Europäische Gerichtshof sich als der „Hüter der Verträge“ erweist, der die Kommission hier und an anderer Stelle in den vergangenen Jahren nicht war.

Und auch die Tatsache, dass es in den vergangenen fünf Jahren bei nahezu allen lebensmittelrechtlichen „Regelungsanliegen“ der Verbraucher oder der Wirtschaft hieß, „keine Priorität“, ist ganz sicher nicht nur aber auch den laufenden Brexit-Verhandlungen geschuldet. Zugleich bleibt mit Spannung zu erwarten, bei welchen Themen im Lebensmittelrecht und wie überhaupt sich ein zukünftiges Fehlen der britischen Stimme in der Diskussion auswirken wird. Vor 10 Jahren sind ja die Beratungen zu Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe vor allem wegen des Widerstands aus Großbritannien abgebrochen worden – zumindest diesen würde es dann nicht mehr geben.

Wie auch immer: So richtig sicher ist beim Thema Brexit bislang nicht viel. Zu hoffen ist und bleibt, dass die Verwerfungen im Lebensmittelrecht sehr überschaubar bleiben – entweder, weil es im Abkommen so vorgesehen wird, oder weil es nun wirklich

ZLR 1/2019

keinen Sinn macht, von den Regelungen der EU abzuweichen. Das wird sicher nicht ausschließen, dass die Briten ihre Ampel dereinst zur Pflicht machen oder einer wie auch immer gearteten Höchstmengenregelung der EU nicht folgen. Es steht aber zu hoffen, dass solche Beispiele, wenn es sie denn geben sollte, die absolute Ausnahme bleiben.

(PS: Für weitergehende Informationen zum Entwurf des Abkommens, zum Backstop und vielem anderen mehr rund um den Brexit wird auf die wirklich informative Seite der Kommission verwiesen: https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_de)

Rechtsanwalt *Peter Loosen*, LL.M. (Edinburgh), Brüssel