

41. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(19.10.2020)

Dr. Robert Frau

Offene Wunde Nordirland Der britische Internal Market Bill und der Brexit

I.

Seit Februar 2020 ist das Vereinigte Königreich bekanntlich kein Mitglied der EU mehr. Nach dem Referendum im Jahr 2016, der Austrittserklärung vom März 2017 und der Verschiebung des Austritts von April 2019 auf Februar 2020 sind die ersten Schritte in Richtung einer neuen Beziehung der beiden ehemaligen Partner gegangen. Angesichts der weltpolitischen Lage vergisst man schnell, dass die EU und das Vereinigte Königreich noch immer vor dem nächsten Schritt stehen: Sie verhandeln über einen Vertrag, der ihre zukünftige Beziehung zueinander ausrichten soll.

Derzeit gilt das Withdrawal Agreement (WA),¹ um das beide Vertragsparteien lange gestritten und gerungen haben. Bis Ende 2020 bestimmt dieses Abkommen eine weitgehende Weitergeltung des Unionsrechts für das Vereinigte Königreich. Neuralgischer Punkt der Verhandlungen war Nordirland. Nachdem der erste Entwurf des Nordirland-Protokolls mehrfach im britischen Unterhaus gescheitert war, haben sich die Parteien auf ein überarbeitetes Protokoll geeinigt, dass der britischen Position mehr entgegen kam als die gescheiterte Version.²

¹ Deutsche Übersetzung in ABl. 2019. C 384I/1.

² *Terhechte*, NJW 2020, 425 (427).

Dieses Nordirlandprotokoll ist noch immer die offene Wunde, an der die Beziehung zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich krankt.

Als seien die Vorbedingungen nicht schon schwierig genug befindet sich mit dem Internal Market Bill (IMB) ³ ein Entwurf im britischen Gesetzgebungsverfahren, der die EU-Kommission Anfang Oktober dazu veranlasst hat, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den ehemaligen Mitgliedstaat anzustrengen.⁴ Im Kern geht es um interne britische Regelungen über Nordirland, die von der EU nicht hingenommen werden.

Worin liegt das europarechtliche Problem und warum kann die Kommission überhaupt gegen das Vereinigte Königreich klagen? Ist das Vertragsverletzungsverfahren begründet?

II.

Der IMB verfolgt mehrere Ziele. Nach Angaben der Regierung soll er den britischen Markt für die Zeit nach der Implementierungsphase vorbereiten, beihilferechtliche Regelungen zum Nordirlandprotokoll getroffen und schlussendlich das Karfreitagsabkommen geschützt werden. Die Kommission ist vom Vorbringen aus London nicht überzeugt und meint, dass der IMB gegen Art. 5 Abs. 3, 4; 10 Nordirlandprotokoll und Art. 4, 5 WA verstoßen würde.

Gerade mit Art. 5 und 10 Nordirlandprotokoll stehen zentrale Vorschriften der Lösung für Nordirland in Frage. Art. 5 Abs. 3, 4 Nordirlandprotokoll bestimmt, dass das europäische Zollrecht⁵ im Sinne der Verordnung Nr. 952/2013 und die im Anhang 2 des Nordirlandprotokoll aufgeführten Rechtsakte für und in Nordirland gelten.

Der Hintergrund dieser Vereinbarung liegt in der ersten Fassung des Nordirlandprotokolls, die noch eine Zollunion zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich vorgesehen hatte. In der geltenden Fassung des Nordirlandprotokoll ist diese jedoch weggefallen und durch eine Freihandelszone ersetzt worden.⁶ Weite Teile des Binnenmarktrechts hinsichtlich der Warenverkehrsfreiheit bleiben damit anwendbar.⁷ Weil die Integrität der beiden Zollgebiete, also der Union und des Königreichs, dadurch gefährdet wird, verlegen die Vertragsparteien

³ <https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-01/135/5801135.pdf>. Der Aktuelle Stand des Gesetzgebungsverfahrens kann hier abgerufen werden: <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/unitedkingdominternalmarket.html>.

⁴ Press statement by President von der Leyen on the implementation of the Withdrawal Agreement between the EU and the UK, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1800.

⁵ Mit einigen fischereirechtlichen Ausnahmen.

⁶ Frau, Das Brexit-Abkommen und Europarecht, 104.

⁷ Terhechte, NJW 2020, 425 (427).

des Nordirlandprotokoll die Zollgrenze in die irische See:⁸ Britische Behörden sollten das unionale Zollrecht durchsetzen.⁹

Art. 10 Nordirlandprotokoll macht das unionale Beihilfenrecht anwendbar. Über diese Vorschrift werden die in Anhang 5 des Nordirlandprotokoll aufgezählten Rechtsakte auf solche Maßnahmen anwendbar, die den Handel zwischen Nordirland und der EU beeinträchtigen.¹⁰

Im Zentrum der Rüge der Kommission steht der fünfte Teil des IMB. Beispielhaft seien die Abschnitte 44 und 45 erwähnt, weil sie am weitesten gehen. Die beiden Vorschriften sehen vor, dass britische Minister¹¹ Verordnungen („regulations“) erlassen können, die entsprechende Passagen des Nordirlandprotokolls und der darin in Bezug genommenen Rechtsakte modifizieren oder für unanwendbar erklären können. Abschnitt 47 (2) (a) IMB hält fest, dass solche Verordnungen nicht als rechtswidrig zu gelten haben, nur weil sie gegen internationales oder nationales Recht verstoßen. Damit erlaubt das britische Recht ein einseitiges Abweichen von einem völkerrechtlichen Vertrag, namentlich also dem Nordirlandprotokoll.¹² Die Kommission fürchtet nun nicht zu Unrecht, dass diese Ermächtigung dazu genutzt wird, das „level-playing field“ zu umgehen. Selbst der Minister für Nordirland, Brandon Lewis, gibt dies freimütig zu.¹³

Die Verstöße gegen Art. 4 f. WA sind wohl eher zu vernachlässigen. Es geht im Einzelnen um einen Verstoß gegen die unmittelbare Anwendbarkeit des WA (Art. 4 WA) und die allgemeine Treupflicht nach Art. 5 WA wonach sich die Vertragsparteien u.a. dazu verpflichten, alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des WA gefährden könnten.

Im Ergebnis dürfte das Vertragsverletzungsverfahren begründet sein. Dafür ist keine vertiefte europarechtliche Analyse notwendig. Sowohl WA als auch Nordirlandprotokoll sind geltende völkerrechtliche Verträge der EU und des Vereinigten Königreichs, an die sie sich zu halten und die sie zu erfüllen haben. Schon ein Gesetz, dass die Nichtanwendung dieser Ver-

⁸ Ausführlich *Schäper*, EuR 2020, 165 ff.

⁹ Zu diesem Phänomen des Fremdvollzugs *Frau*, EuR 2019, 502 (517 ff.).

¹⁰ Ausnahmen gelten für landwirtschaftliche Produkte.

¹¹ Für das Binnenmarktrecht sind dies ein „Minister of the Crown“, für das Beihilfenrecht ein „Secretary of State“. Auf die Unterschiede der beiden Positionen innerhalb des britischen Kabinetts muss hier nicht eingegangen werden.

¹² Dass dies der deutschen Verfassungsrechtslage entspricht sei am Rande erwähnt, vgl. BVerfGE 141, 1 – *Treaty-override*.

¹³ **BBC**, Northern Ireland Secretary admits new bill will 'break international law', <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54073836>.

träge erlaubt, gefährdet die einheitliche Anwendung des Unionsrechts und damit dessen praktische Wirksamkeit. Es muss nicht erst zu einer ministeriellen Verordnung kommen, das Gesetz allein reicht aus, den Verstoß gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen i.S.d. Art. 258 Abs. 1 AEUV zu begründen. Aus dieser Warte heraus dürfte die Aufsichtsklage der Kommission Erfolg versprechen.

III.

Bemerkenswert ist im Rahmen der Zulässigkeit einer solchen Aufsichtsklage, dass sie sich gegen einen Nichtmitgliedstaat richtet. Speziell im Brexit-Kontext ist zu betonen, dass der Austritt auch gegen den EuGH gerichtet war.¹⁴ Dennoch: Die Parteien haben sich im WA auf weitgehende Zuständigkeiten des EuGH geeinigt. Während der Implementierungsphase bleibt der EuGH voll zuständig. Ausdrücklich sieht das WA vor, dass der EuGH seine Kompetenzen aus dem AEUV behalten soll (Art. 131 Abs. 1 S.2 2 WA). Daher gilt auch Art. 258 AEUV, der die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission vorsieht. Es richtet sich insoweit nach den üblichen Voraussetzungen. Nach Art. 86 WA bleibt die Zuständigkeit auch nach dem Ende der Implementierungsphase für solche Verfahren erhalten, die zum 31.12.2020 anhängig sein werden.

Freilich hätte die EU auch ein Schiedsverfahren nach Art. 168 WA anstrengen können. Ein solches Schiedsgericht wäre nach Konsultationen zwischen den Parteien eingesetzt worden (Art. 170 ff. WA). Hätte in diesem Verfahren ein autonomer Begriff des Unionsrechts im Zentrum gestanden, wäre das Schiedsgericht zur Vorlage an den EuGH berechtigt und verpflichtet gewesen (Art. 174 Abs. 1 S. 2 WA).¹⁵

IV.

Wie kann der IMB in den laufenden Brexit-Prozess eingeordnet werden?

In Nordirland selbst hat die Northern Ireland Assembly früh reagiert. Eine gute Woche vor der ersten Lesung des IMB im britischen Unterhaus hat das Nordirische Parlament eine Reso-

¹⁴ *VK-Premierministerin*, The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, Februar 2017, 13 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf).

¹⁵ Näher *Frau*, Das Brexit-Abkommen und Europarecht, 46 ff.

lution verabschiedet, mit welcher der Entwurf zurückgewiesen wurde.¹⁶ Die Abgeordneten weisen die Behauptung, mit dem IMB würden das Karfreitagsabkommen und der Frieden geschützt werden, zurück. Sie sehen kein Erfordernis für den Gesetzesentwurf und verlangen die Einhaltung völkerrechtlicher Verträge.

Auch in Schottland regt sich großer Widerstand gegen das Gesetz. Das schottische Parlament, das dem IMB nach Angaben aus Edinburgh zustimmen muss, hat in einem Memorandum¹⁷ festgehalten, welche Auswirkungen das Gesetz hätte. Nicht zuletzt die Vertragsrechtswidrigkeit spreche aus dieser Sicht dafür, dem Gesetz nicht zuzustimmen und den Weg eines unabhängigen Schottlands zu gehen.

Der Widerstand aus Brüssel ist eingangs erwähnt worden. Das Vertragsverletzungsverfahren dürfte die Verhandlungen über das neue Abkommen nicht gerade vorantreiben, zu vertrackt und schwierig scheint die Situation zwischen den ehemaligen Partnern zu sein. Eine Klage gegen einen aktuellen Verhandlungspartner ist aus der Perspektive von Jurist*innen vielleicht kein Unding, dürfte aber in der emotionalen Debatte um den Brexit weder von Brexiteers noch der britischen Bevölkerung nüchtern betrachtet werden. Aus unionsrechtlicher Sicht ist es jedoch zu begrüßen, dass die Kommission als Hüterin der Verträge die Einhaltung des geltenden Rechts beim EuGH anstrengt.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euroap-uni.de

<http://www.fireu.de>

¹⁶ *Northern Ireland Assembly*, Official Report 22 September 2020, 51 (69), <http://data.niassembly.gov.uk/HansardXml/plenary-22-09-2020.pdf>.

¹⁷ Legislative Consent Memorandum UK Internal Market Bill, https://www.parliament.scot/S5_Finance/General%20Documents/SPLCM-S05-47.pdf.