



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
JULIANE KOKOTT  
vom 9. November 2021<sup>1</sup>

**Rechtssache C-479/21 PPU**

**SN,  
SD,  
Beteiligte:  
Governor of Cloverhill Prison,  
Ireland,  
Attorney General,  
Governor of Mountjoy Prison**

(Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court [Oberster Gerichtshof, Irland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Protokoll (Nr. 21) zum EUV – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Rahmenbeschluss 2002/584/JI – Europäischer Haftbefehl – Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft – Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits – Rechtsgrundlagen – Art. 50 EUV – Art. 217 AEUV“

## I. Einleitung

1. Der Gerichtshof wird ersucht, zu entscheiden, ob Irland verpflichtet ist, vom Vereinigten Königreich ausgestellte Europäische Haftbefehle ungeachtet des Austritts dieses Staates aus der Europäischen Union zu vollstrecken.
2. Auf den ersten Blick scheint es, dass die Bestimmungen des 2020 geschlossenen Austrittsabkommens<sup>2</sup> und des 2021 geschlossenen Abkommens über Handel und Zusammenarbeit<sup>3</sup> zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich die Vollstreckung der in Rede stehenden Haftbefehle erfassen.

<sup>1</sup> Originalsprache: Englisch.

<sup>2</sup> Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020, L 29, S. 7, im Folgenden: Austrittsabkommen).

<sup>3</sup> Art. 596 bis 632 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits (ABl. 2021, L 149, S. 10, im Folgenden: Abkommen über Handel und Zusammenarbeit).

3. Das Protokoll Nr. 21 zum EUV und zum AEUV<sup>4</sup>, das im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007 angenommen wurde und seit dem 1. Dezember 2009 in Kraft ist, sieht jedoch vor, dass Maßnahmen der Union bezüglich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für Irland nicht bindend sind, es sei denn, dieser Mitgliedstaat übt bezüglich der fraglichen Maßnahme ausdrücklich einen Opt-in aus. Irland hat aber bezüglich der hier maßgeblichen Bestimmungen der beiden fraglichen Abkommen keinen Opt-in ausgeübt. Daher wird zu prüfen sein, ob Irland als Folge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union bezüglich der Bestimmungen über den Europäischen Haftbefehl einen Opt-in hätte ausüben müssen, damit diese gelten. Dies hängt wiederum davon ab, ob das Protokoll Nr. 21 auf diese Bestimmungen anwendbar ist.

4. Das Protokoll Nr. 21 ist jedoch nicht anwendbar, falls die Europäische Union die genannten Abkommen zu Recht auf ihre Außenkompetenzen zum Abschluss eines Austrittsabkommens (Art. 50 Abs. 2 EUV) und eines Assoziierungsabkommens (Art. 217 AEUV) anstatt auf eine Zuständigkeit bezüglich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gestützt hat. Besonders bedeutsam ist insoweit der Umstand, dass die beiden fraglichen Regelungen der Übergabeverfahren insbesondere für Irland keine neuen Verpflichtungen begründen, sondern lediglich bestehende verlängern.

## II. Rechtlicher Hintergrund

### A. EUV

5. Art. 50 EUV legt die Regeln für den Austritt aus der Europäischen Union wie folgt fest:

„(1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.

(2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt das Abkommen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Artikel 218 Absatz 3 [AEUV] ausgehandelt. Es wird vom Rat im Namen der Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(3) Die Verträge finden auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern.

(4) Für die Zwecke der Absätze 2 und 3 nimmt das Mitglied des Europäischen Rates und des Rates, das den austretenden Mitgliedstaat vertritt, weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der entsprechenden Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Rates teil.

<sup>4</sup> Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (im Folgenden: Protokoll Nr. 21).

Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe b [AEUV].

(5) ...“

## **B. AEUV**

6. Art. 217 AEUV, die Rechtsgrundlage für den Abschluss von Assoziierungsabkommen, lautet:

„Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziation mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.“

7. Art. 218 Abs. 6 und 8 AEUV legt die Verfahrenserfordernisse für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wozu auch gerade Assoziierungsabkommen gehören, wie folgt fest:

„(6) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft.

Mit Ausnahme der Übereinkünfte, die ausschließlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffen, erlässt der Rat den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft

a) nach Zustimmung des Europäischen Parlaments in folgenden Fällen:

i) Assoziierungsabkommen;

...

(8) Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit.

Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen ...“

## **C. Protokoll Nr. 21**

8. Gemäß Art. 1 des Protokolls Nr. 21 beteiligt sich Irland nicht an Maßnahmen, die in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschlossen werden:

„Vorbehaltlich des Artikels 3 beteiligen sich das Vereinigte Königreich und Irland nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach dem Dritten Teil Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschlagen werden. ...“

9. Art. 2 des Protokolls Nr. 21 enthält nähere Ausführungen zu den Wirkungen von Art. 1:

„Entsprechend Artikel 1 und vorbehaltlich der Artikel 3, 4 und 6 sind Vorschriften des Dritten Teils Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, nach jenem Titel beschlossene Maßnahmen, Vorschriften internationaler Übereinkünfte, die von der Union nach jenem Titel geschlossen werden, sowie Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union, in denen solche Vorschriften oder Maßnahmen ausgelegt werden, für das Vereinigte

Königreich oder Irland nicht bindend oder anwendbar; und diese Vorschriften, Maßnahmen oder Entscheidungen berühren in keiner Weise die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten dieser Staaten; ebenso wenig berühren diese Vorschriften, Maßnahmen oder Entscheidungen in irgendeiner Weise den Besitzstand der Gemeinschaft oder der Union oder sind sie Teil des Unionsrechts, soweit sie auf das Vereinigte Königreich und Irland Anwendung finden.“

10. Jedoch kann Irland nach Art. 3 des Protokolls Nr. 21 dem Rat mitteilen, dass es sich an der Annahme und Anwendung einer solchen Maßnahme beteiligen möchte, und nach Art. 4 kann dieser Mitgliedstaat eine Maßnahme annehmen, nachdem sie beschlossen worden ist.

#### ***D. Rahmenbeschluss 2002/584***

11. Der Rat hat den Rahmenbeschluss 2002/584<sup>5</sup> und den zu dessen Änderung ergangenen Rahmenbeschluss 2009/299<sup>6</sup> einstimmig nach dem Vertrag über die Europäische Union, insbesondere unter Bezugnahme auf dessen Art. 31 Abs. 1 Buchst. a und Art. 34 Abs. 2 Buchst. b, erlassen, bevor die Änderungen des Vertrags von Lissabon und das Protokoll Nr. 21 am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten sind. Daher sind beide Rahmenbeschlüsse für Irland bindend, obwohl Irland dem Rat nicht ausdrücklich mitgeteilt hat, dass es sich an ihrer Annahme und Anwendung beteiligen oder sie nachträglich annehmen möchte.

12. Art. 1 Abs. 1 und 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584 legt die grundsätzlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Europäischen Haftbefehl fest:

„(1) Bei dem Europäischen Haftbefehl handelt es sich um eine justizielle Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat zur Strafverfolgung oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung bezweckt.

(2) Die Mitgliedstaaten vollstrecken jeden Europäischen Haftbefehl nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und gemäß den Bestimmungen dieses Rahmenbeschlusses.“

13. Da das Vereinigte Königreich kein Mitgliedstaat mehr war, als seine Behörden die fraglichen Haftbefehle ausstellten, kann der Rahmenbeschluss 2002/584 nicht unmittelbar als Grundlage für ihre Vollstreckung dienen.

#### ***E. Austrittsabkommen***

14. Das Austrittsabkommen beruht auf Art. 50 Abs. 2 EUV<sup>7</sup>. Es ist am 1. Februar 2020 in Kraft getreten<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 2002, L 190, S. 1).

<sup>6</sup> Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 zur Änderung der Rahmenbeschlüsse 2002/584, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI und 2008/947/JI, zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist (ABl. 2009, L 81, S. 24).

<sup>7</sup> Beschluss (EU) 2020/135 des Rates vom 30. Januar 2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020, L 29, S. 1).

<sup>8</sup> Mitteilung über das Inkrafttreten des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020, L 29, S. 189).

15. Gemäß Art. 126 des Austrittsabkommens gab es einen Übergangszeitraum, der am Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens begann und am 31. Dezember 2020 endete. Nach Art. 127 galt das Unionsrecht während des Übergangszeitraums für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich, soweit im Austrittsabkommen nichts anderes bestimmt ist. Da das Austrittsabkommen für die den Europäischen Haftbefehl betreffenden Bestimmungen keine Ausnahme von Art. 127 vorsieht, galten diese Bestimmungen während des Übergangszeitraums weiter.

16. Art. 185 des Austrittsabkommens sieht u. a. vor, dass „Teil Zwei und Teil Drei mit Ausnahme der Artikel 19, Artikel 34 Absatz 1, Artikel 44 und Artikel 96 Absatz 1 sowie der Teil Sechs Titel I und die Artikel 169 bis 181 ... ab dem Ende des Übergangszeitraums Anwendung [finden]“.

17. Teil Drei des Austrittsabkommens enthält Art. 62 Abs. 1, der laufende Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen betrifft und Folgendes bestimmt:

„Im Vereinigten Königreich sowie in den Mitgliedstaaten finden in Situationen, die einen Bezug zum Vereinigten Königreich aufweisen, die nachstehenden Rechtsakte wie folgt Anwendung:

a) ...

b) Der Rahmenbeschluss 2002/584/JI ... findet Anwendung auf Europäische Haftbefehle, wenn die gesuchte Person vor dem Ablauf des Übergangszeitraums für die Zwecke der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls festgenommen wurde, ...;

...“

18. Art. 185 des Austrittsabkommens sieht außerdem vor, dass die Mitgliedstaaten entscheiden können, dass sie ihre Staatsangehörigen nicht an das Vereinigte Königreich ausliefern werden. Die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Österreich und die Republik Slowenien haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Erklärung der Europäischen Union gemäß Artikel 185 Absatz 3 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020, L 29, S. 188).

## ***F. Abkommen über Handel und Zusammenarbeit***

19. Das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits ist ein auf Art. 217 AEUV gestütztes Assoziierungsabkommen<sup>10</sup>. Es ist nach der Ratifizierung durch die Europäische Union und das Vereinigte Königreich am 1. Mai 2021 in Kraft getreten<sup>11</sup>.

20. Teil Drei Titel VII des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit (Art. 596 bis 632) legt ein Auslieferungssystem zwischen den Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich fest.

21. Art. 632 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit sieht vor, dass Titel VII „in Bezug auf Europäische Haftbefehle [gilt], die gemäß dem Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates ... von einem Staat vor Ablauf des Übergangszeitraums ausgestellt wurden, wenn die gesuchte Person nicht vor Ablauf des Übergangszeitraums zum Zwecke der Vollstreckung festgenommen wurde“.

## **III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen**

22. Gegen Herrn Sd liegt ein Europäischer Haftbefehl vom 20. März 2020 vor, ausgestellt von einer Justizbehörde des Vereinigten Königreichs, die seine Übergabe an das Vereinigte Königreich zur Verbüßung einer achtjährigen Freiheitsstrafe begehrt. Herr Sd wurde am 9. September 2020 in Irland festgenommen. Am 8. Februar 2021 erließ der High Court (Hoher Gerichtshof, Irland) einen Beschluss zur Anordnung der Übergabe von Herrn Sd an das Vereinigte Königreich und einen Folgebeschluss zur Anordnung seiner Inhaftierung bis zu seiner Übergabe.

23. Gegen Herrn Sn liegt ein Europäischer Haftbefehl vom 5. Oktober 2020 vor, ebenfalls ausgestellt von einer Justizbehörde im Vereinigten Königreich, die seine Übergabe zur Strafverfolgung wegen 14 Straftaten begehrt. Herr Sn wurde am 25. Februar 2021 in Irland festgenommen und bis zur Anhörung über den Antrag auf seine Übergabe in Haft genommen.

24. Am 16. Februar 2021 wurde beim High Court (Hoher Gerichtshof) im Namen von Herrn Sd eine Untersuchung der Rechtmäßigkeit seiner Inhaftierung nach Art. 40.4.2 der Verfassung von Irland beantragt. Es wurde vorgebracht, Herr Sd befinde sich rechtswidrig in Haft, da die

<sup>10</sup> Beschluss (EU) 2021/689 des Rates vom 29. April 2021 über den Abschluss – im Namen der Union – des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits und des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über die Sicherheitsverfahren für den Austausch und den Schutz von Verschlusssachen (ABl. 2021, L 149, S. 2).

In Bezug auf Euratom hat der Rat diesem Abkommen mit dem Beschluss (Euratom) 2020/2253 vom 29. Dezember 2020 über die Zustimmung zum Abschluss – durch die Europäische Kommission – des Abkommens zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Europäischen Atomgemeinschaft über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sicheren und friedlichen Nutzung der Kernenergie und zum Abschluss – durch die Europäische Kommission im Namen der Europäischen Atomgemeinschaft – des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits (ABl. 2020, L 444, S. 11) auf der Grundlage von Art. 101 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft zugestimmt.

<sup>11</sup> Mitteilung über das Inkrafttreten des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits und des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über die Sicherheitsverfahren für den Austausch und den Schutz von Verschlusssachen (ABl. 2021, L 149, S. 2560).

Regelung des Europäischen Haftbefehls zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich nicht mehr anwendbar sei. Am 5. März 2021 wurde ein entsprechender Antrag im Namen von Herrn Sn gestellt.

25. Der High Court (Hoher Gerichtshof) entschied, dass sowohl Herr Sd als auch Herr Sn rechtmäßig in Haft seien, und lehnte es daher ab, ihre Freilassung anzuordnen. Beiden wurde gestattet, Rechtsmittel unmittelbar beim Supreme Court (Oberster Gerichtshof, Irland) einzulegen; jedoch mussten sie bis zur Entscheidung über ihre jeweiligen beim Supreme Court eingelegten Rechtsmittel in Haft bleiben.

26. Der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) hält es für möglich, dass die im Austrittsabkommen und im Abkommen über Handel und Zusammenarbeit enthaltenen Vereinbarungen, soweit sie die Regelung des Europäischen Haftbefehls betreffen, für Irland nicht bindend sind. Wäre dies der Fall, wären die von Irland zur Fortführung der Regelung des Europäischen Haftbefehls in Bezug auf das Vereinigte Königreich erlassenen nationalen Maßnahmen ungültig, und folglich wäre auch die weitere Inhaftierung der Rechtsmittelführer rechtswidrig.

27. Vor diesem Hintergrund hat der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) dem Gerichtshof die folgenden Fragen vorgelegt:

Unter Berücksichtigung des Umstands, dass Irland in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts seine Hoheitsbefugnisse mit der Maßgabe behalten hat, dass Irland zu einem Opt-in bei Maßnahmen berechtigt ist, die von der Union in diesem Bereich gemäß dem Dritten Teil Titel V des AEUV beschlossen worden sind,

Unter Berücksichtigung des Umstands, dass Art. 50 EUV als materielle Rechtsgrundlage des Austrittsabkommens (und des Beschlusses über seinen Abschluss) genannt ist,

Unter Berücksichtigung des Umstands, dass Art. 217 AEUV als materielle Rechtsgrundlage des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit (und des Beschlusses über seinen Abschluss) genannt ist, und

Unter Berücksichtigung des Umstands, dass folglich ein Opt-in Irlands weder als erforderlich noch als zulässig angesehen wurde, so dass kein solcher Opt-in ausgeübt wurde:

- a) Können die Vorschriften des Austrittsabkommens, die eine Fortführung der Regelung über den Europäischen Haftbefehl in Bezug auf das Vereinigte Königreich während des in diesem Abkommen vorgesehenen Übergangszeitraums vorsehen, unter Berücksichtigung ihrer erheblichen, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffenden Inhalte als für Irland bindend angesehen werden, und
- b) Können die Vorschriften des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit, die eine Fortführung der Regelung über den Europäischen Haftbefehl in Bezug auf das Vereinigte Königreich nach Ablauf des maßgeblichen Übergangszeitraums vorsehen, unter Berücksichtigung ihrer erheblichen, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffenden Inhalte als für Irland bindend angesehen werden?

28. Das vorlegende Gericht hat beantragt, diese Vorlage zur Vorabentscheidung dem Eilverfahren gemäß Art. 107 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen. Am 18. August 2021 hat die Erste Kammer des Gerichtshofs entschieden, diesem Antrag stattzugeben. Am 7. September 2021 hat die Generalversammlung des Gerichtshofs die Rechtssache an die Große Kammer verwiesen.

29. Herr Sd und Herr Sn, Irland, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Diese Beteiligten und das Königreich Dänemark haben auch an der mündlichen Verhandlung vom 27. September 2021 teilgenommen.

#### **IV. Rechtliche Würdigung**

30. In der vorliegenden Rechtssache ist zu klären, ob die im Austrittsabkommen und im Abkommen über Handel und Zusammenarbeit enthaltenen Bestimmungen über die Vollstreckung Europäischer Haftbefehle für Irland bindend sind.

31. Der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) erläutert, nach irischem Recht seien die Vollstreckung eines vom Vereinigten Königreich ausgestellten Europäischen Haftbefehls und die Inhaftierung der gesuchten Person nur zulässig, wenn eine entsprechende Verpflichtung nach Unionsrecht bestehe, die für Irland bindend sei.

32. Bevor der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 wirksam wurde, ergab sich diese Verpflichtung unmittelbar aus dem Rahmenbeschluss 2002/584. Während des folgenden Übergangszeitraums, der am 31. Dezember 2020 endete, war der Rahmenbeschluss gemäß Art. 127 des Austrittsabkommens weiterhin anwendbar. Die Fälle von Herrn Sd und Herrn Sn werden jedoch nicht von jenen Regelungen erfasst, da diese Personen nicht vor dem Ende des Übergangszeitraums an das Vereinigte Königreich übergeben worden waren.

33. Da Herr Sd vor dem Ende des Übergangszeitraums festgenommen wurde, wird seine Situation von Art. 62 Abs. 1 Buchst. b und Art. 185 des Austrittsabkommens erfasst. Gemäß diesen Bestimmungen ist der Rahmenbeschluss 2002/584 in Bezug auf seinen Europäischen Haftbefehl weiterhin anwendbar.

34. Demgegenüber haben die irischen Behörden Herrn Sn nach dem Ende des Übergangszeitraums festgenommen, obwohl die Behörden des Vereinigten Königreichs den Europäischen Haftbefehl im Einklang mit dem Rahmenbeschluss 2002/584 während des Übergangszeitraums ausgestellt hatten. In Bezug auf diese Situation sieht Art. 632 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit vor, dass die neue Auslieferungsregelung anwendbar ist, die durch Teil Drei Titel VII dieses Abkommens eingeführt wurde.

35. Herr Sd und Herr Sn wehren sich gegen die Anwendung dieser Bestimmungen der beiden Abkommen. Sie machen geltend, diese Bestimmungen begründeten neue Verpflichtungen bezüglich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Gemäß dem Protokoll Nr. 21 seien solche Verpflichtungen für Irland nur bindend, wenn dieser Mitgliedstaat ausdrücklich zustimme, an sie gebunden zu sein (d. h., sein Opt-in-Recht ausüben). In Ermangelung eines Opt-in durch Irland fehle der Europäischen Union die Zuständigkeit, die maßgeblichen Bestimmungen mit Wirkung für Irland zu erlassen, da dieser Mitgliedstaat diese Zuständigkeit nicht auf die Union übertragen habe.

36. Ich werde diesen Standpunkt in zwei Schritten prüfen. Zunächst werde ich darlegen, wovon die Anwendbarkeit des Protokolls Nr. 21 nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs abhängt, nämlich von der Rechtsgrundlage der fraglichen Maßnahme (A). Sodann werde ich erörtern, ob die maßgeblichen Bestimmungen, nämlich Art. 62 Abs. 1 Buchst. b und Art. 185 des Austrittsabkommens sowie Teil Drei Titel VII des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit, insbesondere dessen Art. 632, auf eine Zuständigkeit hätten gestützt werden müssen, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrifft (B.1 und B.2).

### ***A. Bedingungen für die Anwendung des Protokolls Nr. 21***

37. Gemäß dem Protokoll Nr. 21 beteiligt sich Irland nicht an Maßnahmen, die nach Titel V des Dritten Teils des AEU-Vertrags angenommen werden, der den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erfasst, es sei denn, es übt bezüglich solcher Maßnahmen einen Opt-in aus.

38. Wie ich bereits in zwei früheren Schlussanträgen erläutert habe, ist der sachliche Anwendungsbereich des Protokolls Nr. 21 jedoch ausdrücklich auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begrenzt. Als Ausnahmeregelung ist dieses Protokoll zudem eng auszulegen. Sinn und Zweck dieses Protokolls ist es nicht, auf anderen Teilgebieten des Unionsrechts die Teilnahme an den von den Unionsorganen beschlossenen Maßnahmen und die Bindung an sie in das freie Ermessen Irlands zu stellen<sup>12</sup>.

39. Dementsprechend hat der Gerichtshof entschieden, dass sich nach der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts bestimmt, ob das Protokoll Anwendung findet, und nicht umgekehrt<sup>13</sup>. Mit anderen Worten ist das Protokoll Nr. 21 nur auf Maßnahmen anwendbar, die auf eine aus Titel V des Dritten Teils des AEU-Vertrags abgeleitete Zuständigkeit gestützt worden sind oder hätten gestützt werden müssen. Umgekehrt wird eine Maßnahme, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts berührt, nicht von dem Protokoll erfasst, wenn es nicht erforderlich ist, sie auf eine solche Zuständigkeit zu stützen.

### ***B. Rechtsgrundlagen der Abkommen***

40. Die beiden Abkommen sind nicht auf Zuständigkeiten gestützt, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen, sondern auf die Zuständigkeit bezüglich der Einzelheiten des Austritts (Art. 50 Abs. 2 EUV) bzw. auf die Zuständigkeit für den Abschluss eines Assoziierungsabkommens (Art. 217 AEUV).

41. Daher ist zu prüfen, ob Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens oder Teil Drei Titel VII des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit und insbesondere dessen Art. 632 – stattdessen oder zusätzlich – auf eine Zuständigkeit hätte gestützt werden müssen, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrifft, nämlich Art. 82 Abs. 1 Buchst. d AEUV.

<sup>12</sup> Meine Schlussanträge in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Rat (EWR) (C-431/11, EU:C:2013:187, Nrn. 73 und 74) und in der Rechtssache Kommission/Rat (Europäisches Übereinkommen über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten) (C-137/12, EU:C:2013:441, Nr. 84).

<sup>13</sup> Urteil vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (Europäisches Übereinkommen über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten) (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 74). Vgl. auch Gutachten 2/15 (Freihandelsabkommen EU–Singapur) vom 16. Mai 2017 (EU:C:2017:376, Rn. 218) und die Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in diesem Verfahren (2/15 [Freihandelsabkommen EU–Singapur], EU:C:2016:992, Nr. 203).

42. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union – einschließlich eines Rechtsakts, der im Hinblick auf den Abschluss einer internationalen Übereinkunft erlassen wird – auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, wozu das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Ergibt die Prüfung eines Unionsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder aus zwei Komponenten besteht, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Verfolgt eine Maßnahme dagegen mehrere Zielsetzungen zugleich oder besteht sie aus mehreren Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, so dass verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, ist sie ausnahmsweise auf die entsprechenden verschiedenen Rechtsgrundlagen zu stützen. Der Rückgriff auf mehrere Rechtsgrundlagen ist jedoch ausgeschlossen, wenn sich die für diese Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen<sup>14</sup>.

43. Darüber hinaus hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass das Protokoll Nr. 21 keine Auswirkung auf die Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage für die Annahme internationaler Übereinkünfte haben kann<sup>15</sup>. Diese Rechtsprechung entspricht den in der vorstehenden Nummer dargelegten allgemeinen Grundsätzen, und das Protokoll selbst stützt keinen anderen Ansatz. Daher kann Herrn Sd und Herrn Sn nicht darin gefolgt werden, dass das Kriterium der überwiegenden Zielsetzung keine Anwendung finden könne, wenn Maßnahmen das Protokoll Nr. 21 berührten.

44. Im Licht dieser Erwägungen werde ich nun die Rechtsgrundlagen der in den beiden Abkommen enthaltenen Vorschriften über Haftbefehle prüfen.

#### *1. Rechtsgrundlage von Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens*

45. Das Austrittsabkommen einschließlich dessen Art. 62 Abs. 1 Buchst. b ist auf Art. 50 Abs. 2 EUV gestützt. Gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV handelt die Europäische Union mit einem austretenden Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt das Abkommen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Europäischen Union berücksichtigt wird. Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 4 EUV wird das Abkommen vom Rat im Namen der Europäischen Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

46. Wie insbesondere die Kommission ausführt, sieht Art. 50 Abs. 2 EUV hierzu eine Zuständigkeit für den Abschluss eines einheitlichen, umfassenden Abkommens vor, das auf einem einheitlichen, spezifischen Verfahren beruht und alle in den Verträgen behandelten Bereiche umfasst, die für den Austritt relevant sind. Zum Gegenstand eines solchen Abkommens gehört, dass Verfahren, die auf der Grundlage des Unionsrechts durchgeführt werden und zum Zeitpunkt des Austritts noch andauern, in Bezug auf den austretenden Staat zum Abschluss gebracht werden. Dies erfordert detaillierte Regelungen und Vereinbarungen in einer enormen

<sup>14</sup> Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 76 bis 78) und Urteil vom 2. September 2021, Kommission/Rat (Abkommen mit Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, Rn. 32 und 34).

<sup>15</sup> Urteile vom 27. Februar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Schweiz) (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 49), vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (Europäisches Übereinkommen über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten) (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 73), vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Türkei) (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 37), sowie Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 108).

Anzahl unterschiedlicher Bereiche, die in den Besitzstand der Europäischen Union fallen. Zur Gewährleistung eines geordneten Austritts, der den Interessen der Europäischen Union, ihrer Mitgliedstaaten und nicht zuletzt auch des austretenden Staates entspricht, können solche Regelungen und Vereinbarungen Übergangszeiträume umfassen, in denen das Unionsrecht nach Wirksamwerden des Austritts für den austretenden Staat zeitlich begrenzt fortgilt.

47. Daher sieht das Austrittsabkommen als erste Phase des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union in Art. 127 vor, dass der Großteil des Unionsrechts zwischen dem Austritt und dem Ende des Übergangszeitraums weiterhin für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich gilt.

48. Als zweite Phase des Austritts gelten gemäß Art. 185 Abs. 4 bis 7 des Austrittsabkommens danach, d. h. ab dem Ende des Übergangszeitraums, besondere, im Austrittsabkommen festgelegte Regeln.

49. Es trifft zu, dass diese besonderen Regeln für die zweite Phase – in gleicher Weise wie die weitere Anwendung des Großteils des Unionsrechts während des Übergangszeitraums – viele unterschiedliche Politikbereiche erfassen, darunter auch die Regelung der Übergabeverfahren in Strafsachen gemäß Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens. Normalerweise würde die Europäische Union zur Gestaltung dieser Politikbereiche nach spezifischen Befugnissen handeln und wäre verpflichtet, die Beschränkungen dieser Befugnisse zu beachten, wie sie etwa nach dem Protokoll Nr. 21 bestehen.

50. Eingedenk des Ziels des Austrittsabkommens sind jedoch alle diese spezifischen Politikbereiche notwendigerweise dem übergeordneten Hauptziel untergeordnet, eine umfassende Regelung für den Übergang von der Unionsmitgliedschaft zum Drittlandstatus zu schaffen. Dies stellt ein extrem weitgefasstes Ziel in dem Sinne dar, dass es möglich sein muss, dass die zu seiner Verfolgung notwendigen Maßnahmen ein sehr breites Spektrum spezifischer Bereiche betreffen<sup>16</sup>. Tatsächlich muss die Möglichkeit bestehen, in dem Abkommen die gesamte Bandbreite der vom Unionsrecht erfassten Bereiche abzuhandeln.

51. Die Verfahren, die in den Rechtsgrundlagen der spezifischen, vom Austrittsabkommen erfassten Politikbereiche festgelegt sind, bestätigen, dass diese Bereiche im Zusammenhang mit dem Austritt eines Mitgliedstaats nur von untergeordneter Bedeutung sind.

52. Dies ist insbesondere bei den Politikbereichen offensichtlich, die normalerweise Einstimmigkeit für das Handeln des Rates erfordern, wie etwa der Bereich der indirekten Steuern, der Gegenstand der Art. 51 bis 53 des Austrittsabkommens ist. Gemäß Art. 113 AEUV erlässt der Rat Bestimmungen zur Harmonisierung indirekter Steuern einstimmig; jedoch ist Einstimmigkeit nicht mit der qualifizierten Mehrheit vereinbar<sup>17</sup>, die in Art. 50 Abs. 2 EUV vorgesehen ist. Des Weiteren ist der Rat nach Art. 113 AEUV lediglich verpflichtet, das Europäische Parlament anzuhören, während nach Art. 50 Abs. 2 EUV die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist.

<sup>16</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (Indien) (C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 37), vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Philippinen) (C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 38), sowie vom 2. September 2021, Kommission/Rat (Abkommen mit Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, Rn. 50).

<sup>17</sup> Urteil vom 29. April 2004, Kommission/Rat (Beitreibung von Forderungen) (C-338/01, EU:C:2004:253, Rn. 58).

53. Diese Unvereinbarkeit der Rechtsetzungsverfahren lässt sich nicht dadurch beseitigen, dass Bereiche, die miteinander unvereinbare Verfahren erfordern, aus dem Austrittsabkommen ausgeklammert werden, da Art. 50 Abs. 2 EUV keine Ausnahmen von der Aushandlung der Einzelheiten des Austritts vorsieht.

54. Wie der Rat betont hat, sind der umfassende Ansatz des Art. 50 Abs. 2 EUV und das vorgesehene Rechtsetzungsverfahren wegen der außerordentlichen Situation, die ein Austritt mit sich bringt, erforderlich. Wie der Austritt des Vereinigten Königreichs gezeigt hat, sind solche weitgefassten Vereinbarungen unter enormem politischem Druck und in einer sehr kurzen Zeitspanne zu treffen. Das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat oder der Ausschluss bestimmter Bereiche aus dem allgemeinen Verfahren würde diesen Prozess noch komplexer machen und die Gefahr erhöhen, dass kein Abkommen zustande kommt.

55. Daher käme es in der Praxis einer Aushöhlung der in Art. 50 Abs. 2 EUV vorgesehenen Zuständigkeit und des dort geregelten Verfahrens gleich, wollte man verlangen, dass ein Austrittsabkommen immer dann, wenn es einen spezifischen Bereich berührt, auch auf andere Bestimmungen als Art. 50 Abs. 2 EUV gestützt werden müsste<sup>18</sup>.

56. Folglich vermag die Tatsache, dass ein Austrittsabkommen Klauseln enthält, die verschiedene spezifische Bereiche betreffen, nichts an der rechtlichen Einordnung des Abkommens als Ganzes zu ändern; diese hat in Ansehung seines wesentlichen Gegenstands zu erfolgen und nicht anhand einzelner Bestimmungen<sup>19</sup>.

57. Der Gerichtshof ist in Bezug auf Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit einem vergleichbaren Ansatz gefolgt, hat jedoch einen Vorbehalt hinzugefügt, nämlich dass Bestimmungen über spezifische Bereiche keine Verpflichtungen von solcher Tragweite mit sich bringen dürfen, dass diese Verpflichtungen in Wirklichkeit anderen Zielen dienen als der Entwicklungszusammenarbeit<sup>20</sup>.

58. Ungeachtet dessen, ob dieser Vorbehalt für Austrittsabkommen überhaupt gilt, begründet die in Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens enthaltene Regelung der Übergabeverfahren jedenfalls keine weitreichenden Verpflichtungen, die einem anderen Ziel dienen würden als der Gewährleistung eines geordneten Austrittsprozesses. Vielmehr verlängert und modifiziert sie lediglich in Anbetracht des Austritts bestehende Verpflichtungen für einen begrenzten Übergangszeitraum.

59. Die Anwendung von Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens ist ein perfektes Beispiel für eine solche Verlängerung, da die sich daraus ergebende Verpflichtung von dem Umstand abhängt, dass Irland am System des Europäischen Haftbefehls teilnimmt und daher solche Haftbefehle vor dem Ende des Übergangszeitraums vom Vereinigten Königreich erhalten

<sup>18</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (Indien) (C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 38), vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Philippinen) (C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 38), und vom 2. September 2021, Kommission/Rat (Abkommen mit Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, Rn. 51).

<sup>19</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (Indien) (C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 39), und vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Philippinen) (C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 39).

<sup>20</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (Indien) (C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 39), und vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Philippinen) (C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 39).

konnte. Demgegenüber nimmt Irland nicht am System der Europäischen Schutzanordnung teil<sup>21</sup> und konnte daher keine solchen Anordnungen erhalten, aus denen sich Verpflichtungen nach Art. 62 Abs. 1 Buchst. k ergeben würden.

60. Insbesondere kann das Argument, dass Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens für Irland neue Verpflichtungen begründe, nicht durchdringen, da dieser Mitgliedstaat bereits vor dem Inkrafttreten des Abkommens nach dem Rahmenbeschluss 2002/584 ähnlichen Verpflichtungen unterlag.

61. Entgegen dem Vorbringen von Herrn Sd und Herrn Sn sind die Erwägungen des Generalanwalts Hogan<sup>22</sup> bezüglich des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul)<sup>23</sup> für die vorliegende Rechtssache nicht von Belang. Die Europäische Union erwägt den Abschluss dieses Übereinkommens unter Bezugnahme auf spezifische Befugnisse, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen. Generalanwalt Hogan stimmt diesem Ansatz zu<sup>24</sup>. Unter dieser Prämisse fällt das Übereinkommen von Istanbul eindeutig in den Anwendungsbereich des Protokolls Nr. 21. Herr Sd und Herr Sn bringen vor, dies bedeute, dass auch das Austrittsabkommen gemäß solchen Befugnissen hätte abgeschlossen werden müssen und dem Protokoll unterliege.

62. Bei dem Übereinkommen von Istanbul handelt es sich jedoch um ein vollkommen anderes Abkommen, und die erwogenen Rechtsgrundlagen spiegeln dies wider. Insbesondere behandelt Generalanwalt Hogan weder die Auslegung von Art. 50 Abs. 2 EUV noch die geeignete Rechtsgrundlage des Austrittsabkommens.

63. Folglich ist Art. 62 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens zu Recht allein auf Art. 50 Abs. 2 EUV gestützt. Es ist nicht erforderlich, diese Zuständigkeit mit einer Zuständigkeit zu kombinieren, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrifft.

## *2. Rechtsgrundlage von Teil Drei Titel VII des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit und insbesondere dessen Art. 632*

64. Die Europäische Union hat das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit auf der Grundlage von Art. 217 AEUV abgeschlossen. Diese Bestimmung erlaubt den Abschluss von Abkommen mit Drittländern, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.

65. Diese Zuständigkeit ermächtigt die Europäische Union, die Erfüllung von Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten in allen von den Verträgen erfassten Bereichen zu garantieren<sup>25</sup>. Ihr weitgefaster Anwendungsbereich ist durch das Ziel gerechtfertigt, besondere und privilegierte Beziehungen mit einem Drittstaat zu begründen, der zumindest teilweise am System der

<sup>21</sup> 41. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung (ABl. 2011, L 338, S. 2).

<sup>22</sup> Schlussanträge des Generalanwalts Hogan in dem Gutachtenverfahren 1/19 (Übereinkommen von Istanbul) (EU:C:2021:198, Nrn. 181 ff.).

<sup>23</sup> Sammlung der Europaratsverträge – Nr. 210.

<sup>24</sup> Schlussanträge des Generalanwalts Hogan in dem Gutachtenverfahren 1/19 (Übereinkommen von Istanbul) (EU:C:2021:198, Nr. 166).

<sup>25</sup> Urteile vom 30. September 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, Rn. 9), und vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Türkei) (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 61).

Europäischen Union teilhaben muss<sup>26</sup>. Dieses weitreichende horizontale Ziel unterscheidet sich von den Zielen spezifischer Abkommen, die Regelungen klar definierter Fragen beinhalten. Allerdings hat der Gerichtshof entschieden, dass diese allgemeine Ermächtigung nach Art. 217 AEUV es der Union in Anbetracht des in Art. 5 Abs. 2 EUV verankerten Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung nicht erlaubt, im Rahmen eines Assoziierungsabkommens Rechtsakte zu erlassen, die die Grenzen der Zuständigkeiten überschreiten, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben<sup>27</sup>.

66. In der vorliegenden Rechtssache bedeutet Teilhabe am System der Europäischen Union die Beteiligung an der Übergaberegung, die hinsichtlich des Europäischen Haftbefehls durch den Rahmenbeschluss 2002/584 eingeführt worden ist. Diese Regelung gilt für Irland.

67. Zur Wahrung der legitimen Interessen der Mitgliedstaaten und zur Gewährleistung eines hohen Grades an demokratischer Legitimität bei solchen möglicherweise weitreichenden Verpflichtungen verlangt Art. 218 Abs. 6 und 8 AEUV für den Abschluss von Assoziierungsabkommen Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments.

68. Im Übrigen bedeutet das Erfordernis der Einstimmigkeit, dass Irland zugestimmt hat, an die im Abkommen für Handel und Zusammenarbeit festgelegte Übergaberegung gebunden zu sein. Angesichts des Fehlens jeglicher Ausnahme für Irland muss die bindende Wirkung für diesen Mitgliedstaat klar gewesen sein.

69. Es trifft zu, dass der Gerichtshof auch festgestellt hat, dass der Rat auf der Grundlage von Art. 217 AEUV einen Rechtsakt im Rahmen eines Assoziierungsabkommens erlassen kann, sofern dieser Bezug zu einem spezifischen Zuständigkeitsbereich der Union hat *und auch* auf die Rechtsgrundlage *gestützt wird*, die insbesondere in Anbetracht seines Ziels und seines Inhalts diesem Bereich entspricht<sup>28</sup>. Herr Sd und Herr Sn machen daher geltend, dass das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit auch auf Art. 82 Abs. 1 Buchst. d AEUV als zusätzliche Rechtsgrundlage hätte gestützt werden müssen, so dass das Protokoll Nr. 21 Anwendung finde. Ihrer Auffassung nach wäre die im Abkommen enthaltene Übergaberegung aus diesem Grund für Irland nur dann bindend, wenn dieser Mitgliedstaat einen Opt-in bezüglich dieser Regelung ausgeübt hätte.

70. Die Feststellung des Gerichtshofs zur Notwendigkeit einer zusätzlichen besonderen Rechtsgrundlage betrifft jedoch nur die Entscheidung über den Standpunkt der Europäischen Union in Gremien, die durch ein Assoziierungsabkommen eingesetzt wurden, d. h. in jener Rechtssache den Standpunkt, der im Hinblick auf die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Assoziierungsrat zu vertreten war, der durch das Abkommen EWG–Türkei eingesetzt worden war<sup>29</sup>. Nach Art. 218 Abs. 8 und 9 AEUV entscheidet der Rat über solche Fragen mit qualifizierter Mehrheit ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments. Die Hinzufügung einer spezifischen internen Rechtsgrundlage würde gewährleisten, dass strengere Verfahrensanforderungen für das Unionshandeln in dem jeweiligen Bereich nicht umgangen werden.

<sup>26</sup> Urteil vom 30. September 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, Rn. 9). Vgl. auch Urteil vom 26. September 2013, Vereinigtes Königreich/Rat (EWR) (C-431/11, EU:C:2013:589, Rn. 49).

<sup>27</sup> Urteil vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Türkei) (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 61).

<sup>28</sup> Urteil vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Türkei) (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 62).

<sup>29</sup> Urteil vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Türkei) (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 12).

71. Anders als dies bei Standpunkten zu bestimmten Fragen im Rahmen eines Assoziierungsabkommens der Fall ist, betraf der Abschluss des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit keinen spezifischen Politikbereich, der eine Verbindung einer speziellen Zuständigkeit mit Art. 217 AEUV erfordert hätte. In gleicher Weise wie das Austrittsabkommen behandelt das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit viele Bereiche, die von den Verträgen erfasst werden. Die Übergaberegung in Teil Drei Titel VII des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit stellt lediglich einen dieser vielen Bereiche dar.

72. In dieser Hinsicht gleicht die Befugnis zum Abschluss von Assoziierungsabkommen nach Art. 217 AEUV zumindest zu einem gewissen Grad den Befugnissen zum Abschluss von Austrittsabkommen nach Art. 50 Abs. 2 EUV oder Abkommen über Entwicklungszusammenarbeit nach Art. 209 Abs. 2 AEUV. Sie alle sind durch ein übergreifendes Ziel gekennzeichnet, dem bestimmte Maßnahmen dienen, die unter Bezugnahme auf spezifische Zuständigkeiten erlassen werden könnten.

73. Es käme jedoch einer Aushöhlung der jeweiligen allgemeinen Zuständigkeit und des Verfahrens für den Abschluss eines internationalen Abkommens gleich, wollte man die Hinzufügung aller einschlägigen Zuständigkeiten als Rechtsgrundlage verlangen<sup>30</sup>. Überdies wäre das Erfordernis, sämtliche maßgeblichen Zuständigkeiten als Rechtsgrundlagen des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit hinzuzufügen, wegen der unterschiedlichen und oftmals miteinander unvereinbaren<sup>31</sup> Verfahrensanforderungen<sup>32</sup> auch nicht praktikabel.

74. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die im Abkommen über Handel und Zusammenarbeit festgelegte Übergaberegung zumindest im Kontext der Beziehung zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich keine grundlegend neuen Verpflichtungen begründet, sondern lediglich den Großteil der Verpflichtungen fortführt, die bereits nach der früheren, im Rahmenbeschluss 2002/584 und im Austrittsabkommen vorgesehenen Regelung bestanden. Selbst wenn der oben genannte, die Entwicklungszusammenarbeit betreffende Vorbehalt bezüglich der Zuständigkeit<sup>33</sup> auch für die Zuständigkeit in Bezug auf Assoziierungsabkommen gelten sollte, wäre er daher in dieser konkreten Konstellation unbeachtlich.

75. Folglich ist Teil Drei Titel VII des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit, darunter auch dessen Art. 632, zu Recht allein auf Art. 217 AEUV gestützt. Es ist nicht erforderlich, diese Zuständigkeit mit einer Zuständigkeit zu kombinieren, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrifft.

## V. Ergebnis

76. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass das Protokoll Nr. 21 die in den beiden Abkommen enthaltenen Übergaberegungen nicht erfasst, so dass diese Regelungen für Irland bindend sind, ohne dass ein spezieller Opt-in erforderlich wäre.

<sup>30</sup> Vgl. oben, Nrn. 57 und 58.

<sup>31</sup> Vgl. zusätzlich zu den Verweisen in Fn. 14 Urteile vom 11. Juni 1991, Kommission/Rat (Titandioxid) (C-300/89, EU:C:1991:244, Rn. 18 bis 21), und vom 10. Januar 2006, Kommission/Parlament und Rat (Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien) (C-178/03, EU:C:2006:4, Rn. 57).

<sup>32</sup> Vgl. oben, Nrn. 51 bis 53.

<sup>33</sup> Vgl. oben, Nr. 57.

77. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

Art. 62 Abs. 1 Buchst. b und Art. 185 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft sowie Teil Drei Titel VII des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits – insbesondere dessen Art. 632 –, die die Fortgeltung der Regelung über den Europäischen Haftbefehl in Bezug auf das Vereinigte Königreich vorsehen, sind für Irland bindend.