



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Brexit Blues: They still haven't found what they're looking for ...

Van den Bogaert, S.C.G.; Cuyvers, A.

Citation

Van den Bogaert, S. C. G., & Cuyvers, A. (2019). Brexit Blues: They still haven't found what they're looking for *Nederlands Juristenblad*, 94(19), 1388-1397. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/76219>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/76219>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Brexit Blues

They still haven't found what they're looking for ...

Stefaan Van den Bogaert & Armin Cuyvers¹

Deze bijdrage poogt achtergrond en duiding te geven bij de recente ontwikkelingen rondom *Brexit*, identificeert de belangrijkste knelpunten, en bespreekt de resterende mogelijke uitkomsten: welke routes uit de loopgraven liggen nog open? Ook reflecteert deze bijdrage kort op de lessen die wel en niet uit het *Brexit* proces getrokken kunnen worden, onder andere inzake de effectiviteit van het recht op terugtrekking en de toekomstige ontwikkeling van de EU zelf. In het eindspel van *Brexit* zijn immers ook de eerste barsten in het pantser van de eenheid van de Unie zichtbaar geworden.

1. Inleiding

Negenentwintig maart 2019 was de dag waarop het eindelijk zou gaan gebeuren. *Brexit Day*. De langverwachte dag waarop het Verenigd Koninkrijk het juk van de Europese Unie zou afwerpen en opnieuw controle zou verwerven over haar lotsbestemming. Niets van dat alles echter. Van dichtbij bleek de Brexit-klif toch wel erg hoog en steil. Geconfronteerd met het daadwerkelijke 'hard-van-de-klif-afduw-moment' kregen zowel de EU als het VK koudwaterrees. Het VK vroeg en kreeg uitstel, eerst tot 12 april en daarna zelfs tot 31 oktober 2019: we stevenen nu af op een *Halloween Brexit*.

Het spook van verder uitstel waart echter nog vrijelijk rond. Ten gronde verandert dit nieuwe uitstel immers niets. Het terugtrekkingsakkoord dat May met de EU onderhandelde is inmiddels al drie maal afgestemd door het Lagerhuis, tweemaal met historische meerderheden.² Ook voor geen van de acht(!) alternatieve voorstellen bleek tot nu toe een meerderheid te bestaan in het Lagerhuis. Het resultaat is chaos. De wereld kijkt met stijgende verbazing naar de implosie van de Britse politiek. De premier wankelt en is de greep op haar regering, haar partij en haar land verloren. Het Lagerhuis is tot op het bot verdeeld en weet alleen wat het allemaal *niet* wil. De EU weigert op haar beurt het tot nu toe voor het Lagerhuis onacceptabele terugtrekkingsakkoord te heropenen, en blijft ingegraven langs de juridisch onneembare vesting van de Noord-Ierse grens. Tegelijkertijd verkiest ook de EU voorsnog uitstel boven een harde Brexit. Het is stilaan wachten op een *deus ex machina* in deze *Britse* tragedie.

Deze bijdrage poogt achtergrond en duiding te geven bij de recente ontwikkelingen rondom *Brexit*, identificeert de belangrijkste knelpunten, en bespreekt de resterende mogelijke uitkomsten: welke routes uit de loopgraven liggen nog open? Ook reflecteert deze bijdrage kort op de lessen die wel en niet uit het *Brexit*-proces getrokken kun-

nen worden, onder andere inzake de effectiviteit van het recht op terugtrekking en de toekomstige ontwikkeling van de EU zelf. In het eindspel van *Brexit* zijn immers ook de eerste barsten in het pantser van de eenheid van de Unie zichtbaar geworden.

2. Een korte terugblik op drie bewogen jaren

Hoe zijn we met zijn allen in deze netelige situatie verzeild geraakt? 'We', want Brexit mag dan wel voornamelijk een Brits probleem zijn, het is evenzeer een Europese aanleging met een relatief grote impact voor Nederland, zowel politiek als economisch. Op 23 juni 2016 stemde 51,9% van de VK stemmers verrassend voor een vertrek uit de EU.³ Ondanks het feit dat de regering totaal niet voorbereid was op deze uitkomst, het slechts om een raadgevend referendum ging en de uitslag vooral een grote verdeeldheid in het gehele land blootlegde, nam de regering het resultaat onmiddellijk en onvoorwaardelijk over. Onder leiding van een nieuwe premier werd van meet af aan een stugge, compromisloze koers gevaren richting uitgang. '*Brexit means Brexit*' was het mantra dat uit den treure werd herhaald, evenals het '*better no deal than a bad deal*'. Ook koppelde premier May al snel meerdere harde *red lines* aan de uitkomst van het referendum. Het VK zou in ieder geval uit de interne markt gaan, de douane-unie verlaten en in geen geval meer de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de EU accepteren. Deze rode lijnen leken vooral ingegeven door de wens de machtige minderheid van felle *Brexiters* binnen de conservatieve partij zoet te houden. Tezamen lieten deze rode lijnen echter weinig manoeuvreerruimte voor iets anders dan een relatief harde *Brexit*.⁴

Ondanks de snelle commitment van May aan *Brexit* volgde de officiële kennisgeving van het voornemen tot uittreding van het VK pas op 29 maart 2017. Vanaf dit moment liep de twee-jaartermijn van artikel 50 VEU en

betrad het VK, met een tikkende klok op de achtergrond en zonder helder strijdplan of zelfs maar een basaal idee van de gewenste uitkomst, de juridische en politieke onderhandelingsarena met de EU. Admiraal Nelson zal zich in zijn graf hebben omgedraaid.

Aanvankelijk leek premier May intern de wind nog in de zeilen te hebben. In een poging haar Brexit-mandaat te versterken en vertrouwend op gunstige peilingen schrijft zij voor juni 2017 nieuwe algemene verkiezingen uit. De verkiezingen blijken evenwel een fatale politieke inschattingsfout. De conservatieven verliezen hun meerderheid in het Parlement en worden afhankelijk van gedoogsteun van de Noord-Ierse *Democratic Unionist Party* (DUP). Het existentiële doel van deze partij is het veiligstellen van de unie tussen Noord-Ierland en de rest van het VK. Onder druk van het DUP wordt een nieuwe rode lijn aan het al imposante Britse wenspakket toegevoegd: de Brexit-verdragen met de EU mogen op geen enkele wijze de unie met Noord-Ierland in gevaar brengen, en kunnen daarom onder andere geen apart regime voor Noord-Ierland omvatten. Deze rode lijn zal later het grote struikelblok in het hele uittredingsproces blijken te zijn.

Ondanks deze politieke verzwakking blijft May in het zadel en ploetert verder. De voortdurende interne strubbelingen tussen harde *Brexiteers*, zachte *Brexiteers* en *Remainers* staan echter een heldere Brexit-strategie en visie in de weg. Anders dan het VK heeft de EU haar onderhandelingsstrategie wel al snel op orde.⁵ De combinatie van Europese frontvorming, Britse chaos en de nu eenmaal sterkere onderhandelingspositie van de EU-27 tegen het eenzame VK zorgt ervoor dat de EU zowel het proces als de inhoud van de onderhandelingen in hoge mate controleert. Als in november 2018 een terugtrekingsakkoord gesloten wordt, na maanden van uiterst moeizame onderhandelingen, draagt dat dan ook een duidelijk EU-stempel. Bij gebrek aan valabele alternatieven bleek de Britse regering op veel punten genoodzaakt zich neer te leggen bij het standpunt van de EU. Zo betaalt het VK de volledige Brexit-rekening en blijft het VK gedurende de transitieperiode volledig gebonden aan EU recht en onder toezicht van de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de EU. Verder impliceert de – weliswaar juridisch niet-bindende – politieke verklaring inzake de toekomstige relatie een relatief zachte *Brexit* waarbij het VK veel nauwer met de EU verbonden zal blijven dan menig *Leave*-stemmer lief is.

Auteurs

1. Prof. mr. S.C.G. Van den Bogaert en mr. dr. A. Cuyvers zijn verbonden aan het Europa Instituut van de Universiteit Leiden, respectievelijk als hoogleraar en universitair hoofddocent Europees recht.

Noten

2. Zie het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie alsmede de Politieke verkla-

ring waarin het kader wordt geschetst voor de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk zoals officieel gepubliceerd in *PbEU* 2019, C 66 I/01.

3. Dit bij een opkomst van 72,2%, wat betekent dat *Leave* 17.410.742 en *Remain* 16.141.241 stemmen behaalde, een verschil van 1.269.501 stemmen. Hiermee stemde 37,5% van de totale kiesgerechtigde bevolking voor Brexit. Zie voor een nader overzicht van deze periode o.a. P. Craig, 'Brexit: a drama in six acts', 4 *European Law*

Anders dan het VK heeft de EU haar onderhandelingsstrategie wel al snel op orde

Niet geheel onverwacht botst het akkoord in januari 2019 dan ook op een ferm *No* in het Lagerhuis. In de grootste nederlaag voor een VK regering ooit wordt het akkoord van May met een meerderheid van 230 stemmen weggestemd. Het grootste struikelblok vormt de zogenaamde 'backstop'.⁶ De *backstop* is een verzekeringsmechanisme dat ervoor zorgt dat er te allen tijde geen harde grens komt op het Ierse eiland. De *backstop* houdt in dat, als na het aflopen van de transitieperiode de EU en het VK nog geen akkoord hebben gesloten over de toekomstige relatie dat afdoende is om een harde grens te voorkomen, het VK in de EU douane-unie blijft terwijl Noord-Ierland grotendeels in de interne markt blijft.⁷ Het VK blijft bovendien net zo lang in deze *backstop* regeling *totdat* de EU en het VK alsnog een akkoord sluiten dat een harde grens absoluut overbodig maakt. Daarmee sluit de *backstop* in essentie een harde *Brexit* uit. Alleen een zeer zachte *Brexit*, waarbij het VK nauw verbonden blijft met de EU en haar interne markt, kan immers een grens tussen Ierland en Noord-Ierland overbodig maken.⁸

Gezien de grote weerstand in het Lagerhuis wordt premier May naar Brussel gestuurd met de opdracht om een aanvaardbaar alternatief voor de *backstop* te heronderhandelen, of ten minste terug te komen met een resultaat waarbij het VK eenzijdig onder de *backstop* uit kan komen. Hiermee begint voor May een periode van pijnlijk pendelen tussen de gescheiden werkelijkheden in London en Brussel.

3. Hoog spel in de *House of Commons*

In Brussel stuit May op een gesloten EU front: aan de *backstop* wordt niet gemorrelt, anders is het geen effectieve garantie meer tegen een harde grens. Ondertussen tikt de klok genadeloos door. Bij gebrek aan concessies aan EU-zijde blijft May ook de tweede stemming in het Lagerhuis over haar akkoord uitstellen. Op maandag 11 maart 2019 stijgt plots witte rook op vanuit Straatsburg. Het is kort na middernacht als May een Europees Commissievoorzitter Juncker tijdens een gezamenlijke persconferentie

Review, 2016, 447.

4. Zie ook reeds S.C.G. Van den Bogaert & A. Cuyvers, 'Brexit: Over & Out?', *NJB* 2016/1824, afl. 36, p. 2666.

5. Over de vrijwel ongekende eenheid zie o.a. C. Hillion, 'Withdrawal under Article 50 TEU: An integration-friendly process', 55 *CML Rev.*, 2018, 29.

6. Zie voor de *backstop* het protocol inzake Ierland/Noord-Ierland in het terugtrekingsakkoord, met name art. 1, 6 en 20.

7. De eerdere versie van de *backstop* hield alleen Noord-Ierland in de douane-unie.

Hiermee kwam er echter een 'harde' grens in de zee tussen Noord-Ierland en Groot-Brittannië. Dit was onacceptabel voor May (en de DUP). Als gevolg verkoos May een *backstop* waarbij het gehele VK in de EU douane-unie blijft.

8. Zie voor een nadere analyse op dit punt A. Cuyvers, 'Balancing sovereignty, trade and Northern-Irish peace: Free movement of goods post-Brexit', in: F. Kainer & R. Repasi (eds), *Trade Relations after Brexit*, Nomos/Hart, 2019.



Miserable Victorian huntsman lost in bleak landscape in a deluge, his steaming horse awaiting directions. From 'Handley Cross; or, Mr. Jorrocks's Hunt' by R S Surtees, illustrated by John Leech. London: Bradbury and Evans, 1854.

een nieuw 'instrument' aankondigen.⁹ Dat instrument, dat een nadere uitlegging geeft aan het uittredingsakkoord zonder de tekst ervan aan te passen, zou als een ei van Columbus de bezwaren van het Lagerhuis tegen het terugtrekkingsakkoord moeten wegnemen. Het is de ouverture van een driedaagse vol politiek drama in het Britse parlement.

3.1. Het Instrument: een New Deal?

Zoals in de EU wel vaker het geval is, probeert het 'instrument' water en vuur met elkaar te verzoenen. Enerzijds moet het *Brexiteers* ervan overtuigen dat de backstop geen gevangenis zonder deur is; anderzijds moet het de overige lidstaten, Ierland voorop, geruststellen dat de EU geen enkel risico zal accepteren op een harde grens. Meteen valt dan ook op dat May en Juncker een nogal uiteenlopende uitleg geven aan het instrument. Volgens May gaat het om een nieuwe deal waarin afdoende, juridisch bindende afspraken zijn gemaakt zodat het VK de *backstop* eenzijdig kan beëindigen.¹⁰ Juncker daarentegen benadrukt dat het eerdere terugtrekkingsakkoord niet is

aangepast. In het instrument wordt enkel verduidelijkt wat reeds in het terugtrekkingsakkoord stond, namelijk dat beide partijen niet willen dat de *backstop* permanent zal worden en alles in het werk zullen stellen dit te voorkomen. In niet mis te verstande bewoordingen voegt hij er aan toe dat de EU het VK een tweede kans geboden heeft, en dat er geen derde komt. *'This is it.'*

Maar wat staat er nu echt in dit mysterieuze nieuwe 'instrument', en wat is de juridische waarde ervan? Vooropgesteld moet worden dat het vijf pagina's tellende document geen nieuw akkoord vormt. Weliswaar wordt benadrukt dat de afspraken in het instrument juridisch bindend zijn, maar het instrument wijzigt op geen enkele wijze de tekst van het 585 pagina's tellende terugtrekkingsakkoord. Het geeft enkel een nadere verduidelijking van wat de partijen met op zich al vrij duidelijke bepalingen bedoeld hebben.¹¹

Zo benadrukken beide partijen nogmaals dat ze allebei niet willen dat de *backstop* in werking zal treden, laat staan dat het VK lang in de *backstop* zal blijven. Daarnaast committeren beiden er zich nogmaals toe om na *Brexit* voortvarend, constructief en in goede trouw te zullen onderhandelen over de nieuwe relatie. Dit is echter slechts de herhaling van een inspanningsverbintenis, die geen garantie biedt dat het VK niet in de *backstop* zal belanden. De kern van het instrument, en de centrale poging om *Brexiteers* te overtuigen dat het VK niet de gevangene zal worden van de *backstop*, ligt echter in het benadrukken van de optie tot arbitrage.

Zoals in de EU wel vaker het geval is, probeert het 'instrument' water en vuur met elkaar te verzoenen

Hiermee handhaaft het instrument enkel het trilemma waardoor de *backstop* überhaupt nodig is en waarvoor de afgelopen drie jaar nog geen oplossing gevonden is

In een op zich creatieve *trouvaille* grijpt het instrument hiervoor terug op het vereiste van goede trouw en het mechanisme van geschillenbeslechting in de artikelen 167-181 van het terugtrekkingsakkoord. Uitgangspunt is dat de EU in strijd met de goede trouw zou handelen als het de onderhandelingen over de nieuwe relatie opzettelijk zou blokkeren om het VK in de *backstop* te houden. In dat geval zou het VK gerechtigd zijn het mechanisme voor geschillenbeslechting te starten. Het VK moet dan eerst naar een gezamenlijk comité stappen. Indien dit niet tot een oplossing leidt, kan het VK uiteindelijk een arbitrageprocedure starten. Als het arbitragetribunaal vervolgens oordeelt dat de EU inderdaad te kwader trouw heeft gehandeld, dan zou dit de EU juridisch bindend verplichten om wel te goeder trouw te gaan onderhandelen. Mocht de EU de arbitrale uitspraak echter persistent schenden, dan zou deze schending het VK het recht geven om eenzijdig, en op een evenredige manier, de eigen verplichtingen onder het terugtrekkingsakkoord tijdelijk op te schorten. Dit totdat de EU de nodige stappen heeft genomen om alsnog aan het arbitrale oordeel te voldoen door weer te goeder trouw aan te schuiven aan de onderhandelingsstafel.¹²

Volgens May bevat het instrument hierdoor wel degelijk de mogelijkheid voor het VK om eenzijdig uit de *backstop* te stappen. Dit is echter een nogal rooskleurige lezing: enkel wanneer een arbitragetribunaal oordeelt dat de EU te kwader trouw de onderhandelingen blokkeert en de EU deze uitspraak langdurig negeert mag het VK wellicht de *backstop* tijdelijk opschorten.¹³ De *backstop* zou echter opnieuw van kracht worden zodra de EU weer te goeder trouw gaat onderhandelen. Ook betekent de eis van goede trouw niet dat de EU op een gegeven moment verplicht is om akkoord te gaan met een alternatief voor de *backstop*. Zo lang er geen valabel alternatief is dat een harde grens voorkomt, mag de EU geheel ter goeder trouw het VK in de *backstop* laten.

Het instrument geeft het VK derhalve geen mogelijkheid eenzijdig uit de *backstop* te stappen. Bovendien biedt het instrument ook geen enkel zicht op een *inhoudelijke* oplossing, te weten een alternatieve relatie tussen de EU en het VK die een harde grens kan voorkomen en daarmee de *backstop* overbodig maakt. Integendeel, het instrument bevestigt juist dat een toekomstig akkoord zowel

een harde grens moet voorkomen, de integriteit van de interne markt moet waarborgen als de territoriale integriteit van het VK moet respecteren. Hiermee handhaaft het instrument enkel het trilemma waardoor de *backstop* überhaupt nodig is en waarvoor de afgelopen drie jaar nog geen oplossing gevonden is.

Alles bij elkaar genomen is het instrument daarmee eerder een inlegvel dan een nieuw akkoord. Zeker toen ook *Attorney General Cox*, de hoogste juridische adviseur van de regering, formeel concludeerde in zijn advies aan het Lagerhuis dat weliswaar vooruitgang was geboekt, maar dat het VK nog steeds niet eenzijdig onder de *backstop* uit kon, voelde iedereen de bui al hangen.¹⁴ Enkele uren na zijn advies werd het terugtrekkingsakkoord, ondanks het instrument, voor een tweede keer afgewezen, ditmaal met een meerderheid van 149 stemmen. Dit betekende opnieuw een verpletterende nederlaag voor de premier.

3.2. *No Deal? 'The Nays have it'*

Na de tweede afwijzing rees natuurlijk de vraag wat er dan wel moest gebeuren. Op woensdag 13 maart stemde het Lagerhuis daarom direct over de volgende vraag: moest er dan een harde Brexit komen, oftewel een uittreding zonder scheidingsakkoord? Het werd opnieuw een beladen avond vol politiek drama. En opnieuw diende de premier in het zand te bijten. De regering diende zelf eerst een motie in die een *No Deal Brexit* op 29 maart uitsloot, maar die de optie van een harde *Brexit* op een later tijdstip open liet. Aan het begin van de avond legde een Tory parlamentslid echter een amendement voor dat een *No Deal Brexit* onder welke omstandigheden dan ook uitsloot, ook op een later tijdstip. Met een uiterst krappe meerderheid van vier stemmen stemde het Lagerhuis verrassend voor dit amendement. De regering beval vervolgens alle conservatieve leden van het Lagerhuis om tegen haar eigen, inmiddels gewijzigde motie te stemmen. Maar opnieuw bleek hoezeer May de controle over haar partij en zelfs haar kabinet kwijt is. De motie om een harde *Brexit* te allen tijden te voorkomen werd met een meerderheid van 43 aangenomen. Negenentwintig Tories, waaronder vier ministers, onthielden zich van stemming. Een andere minister nam ontslag en stemde voor de motie. Hoewel de motie de regering formeel niet bond, 29

9. Instrument relating to the agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, 11 maart 2019, TF50 (2019) 61 beschikbaar via https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/instrument_0.pdf.

10. Zie ook de eenzijdige verklaring van het VK van 11 maart 2019 over het instrument, beschikbaar via https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785124/2019-03-11_Unilateral_Declaration.pdf.

11. Voor het bindende karakter verwijst het instrument naar art. 31 WVV, wat betekent

dat het instrument met name bindende kracht heeft voor de juiste interpretatie van het terugtrekkingsakkoord, en geen verdere zelfstandige rechten of verplichtingen in het leven roept.

12. Par. 14 en 15 instrument.

13. Een dergelijke opschorting zou overigens per direct tot een harde grens in

Noord-Ierland leiden.

14. Zijn *Legal Opinion* van 12 maart 2019 is beschikbaar via https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785188/190312_-_Legal_Opinion_on_Joint_Instrument_and_Unilateral_Declarations_per_direct_tot_een_harde_grens_in.

maart 2019 vooralsnog als *Brexit Day* in de wetgeving bleef staan en Artikel 50 VEU ook nog steeds tot een harde *Brexit* kon leiden, had het Lagerhuis ditmaal in ieder geval klare taal gesproken: geen harde *Brexit*.

3.3. Uitstel?

Als er vijftien dagen voor *Brexit Day* geen akkoord is over het voorliggende terugtrekkingsakkoord, en er ook geen harde *Brexit* mag komen, lijkt er maar een optie over te blijven: de EU vragen om uitstel onder Artikel 50 lid 3 VEU. Op donderdag 14 maart 2019 stemde het Lagerhuis daarom over de optie van verlenging. In het licht van de omstandigheden zou een weldenkend mens wellicht verwachten dat de uitslag van de stemming al op voorhand vast zou staan. En toch was de uitkomst minder voor de hand liggend dan verwacht. Weliswaar behaalde de premier dit keer een ruime overwinning van 211 stemmen, maar die 'overwinning' had ze vooral te danken aan de oppositie. Labour leverde 236 stemmen, terwijl maar liefst 188 leden van de Conservatieve regeringspartij tegen een uitstel voor de *Brexit* stemden. De uitslag van deze derde stemming illustreert nogmaals de intense verdeeldheid in het Lagerhuis. Tegelijkertijd lag er nu wel weer een nieuwe opdracht aan May, zij het dat niet nader gespecificeerd werd om hoeveel uitstel zij moest vragen, of onder welke voorwaarden.

3.4. Een paar constatering na de driedaagse in het Lagerhuis

Als de stofwolken eenmaal zijn opgetrokken en de inmiddels beroemde uil van Minerva uitvliegt, kan er een aantal toch wel opvallende constatering worden gedaan over deze drie dagen van drama. Ten eerste was de premier definitief haar greep over *Brexit* kwijt. May kreeg haar akkoord niet verkocht en het Lagerhuis verbood niet alleen de harde *Brexit* waar ze altijd mee gedreigd had, maar beval haar ook het uitstel aan te vragen dat ze altijd uitgesloten had. Zelfs leden van haar eigen kabinet gingen openlijk tegen haar in. Ook in Brussel was hiermee het weinige nog resterende vertrouwen in May verdampt.

Ten tweede had het Lagerhuis wel duidelijk gemaakt wat het *niet* wilde, maar had het nog steeds geen welomlijnd idee van wat het nu *wel* wil. Dit is een verontrustende, zelfs ontluisterende vaststelling twee weken voor *Brexit Day*, zeker gezien de op het spel staande belangen.

Ten derde bleven er, alle heisa ten spijt, ook qua proces nog veel onduidelijkheden bestaan: niet zeker was hoeveel uitstel het VK zou vragen, wat het VK met dat uitstel zou doen en, *last but not least*, of de EU-27 überhaupt

wel akkoord zouden gaan met uitstel. Het verzoek om uitstel was daarmee eerder een laatste strohalm dan een welomlijnde strategie, en legde het lot van het VK terug in de handen van de EU.

Ten vierde, vergrootte de voortdurende onzekerheid en de mogelijkheid van een langdurig uitstel zowel de kans op een harde *Brexit* als op het afstellen van *Brexit*, al dan niet na een tweede referendum. Speculerend dat de *Brexiters* het terugtrekkingsakkoord minder erg zouden vinden dan geen *Brexit*, en dat Labour MP's haar akkoord minder erg zouden vinden dan een harde *Brexit*, hoopte May daarom van de mede door haarzelf gecreëerde chaos gebruik te maken door haar akkoord voor een *derde* maal aan het Lagerhuis voor te leggen. Deze derde stemming werd in eerste instantie echter geblokkeerd door Speaker John 'Order' Bercow op basis van een precedent dat teruggaat tot maar liefst 1604 en verbiedt dat het Lagerhuis meerdere keren in dezelfde sessie gevraagd wordt te stemmen over inhoudelijk hetzelfde voorstel.¹⁵ May had derhalve geen andere keuze dan weer met lege handen naar Brussel gaan.

4. De EU kaatst de bal weer terug naar Westminster

Op 21 en 22 maart 2019 trof May in Brussel een groep staatshoofden en regeringsleiders die duidelijk tekenen van Brexit-moeheid vertoonden. De Britse premier verzocht de Europese Raad formeel om een kort technisch uitstel van de *Brexit* tot 30 juni teneinde het terugtrekkingsakkoord alsnog door het Lagerhuis te krijgen. Omdat het nieuwe Europees Parlement de werkzaamheden pas aanvangt na deze datum, vergt een dergelijk uitstel volgens haar bovendien geen Britse deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei.

Het verzoek om uitstel zorgt – voor het eerst – voor openlijke verdeeldheid binnen de Europese Raad. Eén kamp, gecentreerd rondom de Franse president Macron, ziet weinig heil in lang uitstel. Dit kamp stelt een korte verlenging tot 8 mei voor, waarbij het VK kan kiezen tussen het goedkeuren van het terugtrekkingsakkoord en het uittreden zonder akkoord. Een ander kamp, gegroepeerd rondom bondskanselier Merkel en andere lidstaten die relatief hard getroffen zullen worden door een harde *Brexit*, pleit voor een langer uitstel. Europees Raadsvoorzitter Tusk pleit zelfs voor een uitstel van meer dan een jaar. De tegenstellingen leiden tot een lang en ongewoon scherp debat in de Europese Raad, terwijl May verzocht wordt machteloos in een belendend kamertje de uitkomst af te wachten. Uiteindelijk komt de Europese Raad met een compromis dat ontworpen is om het VK te dwingen tot het maken van een keuze en tegelijkertijd verstoring van de verkiezingen voor het Europees Parlement te voorkomen.¹⁶ Als het Lagerhuis het terugtrekkingsakkoord alsnog ratificeert voor 29 maart, dan wordt een korte technische verlenging verleend tot 22 mei, de dag voor de Europese verkiezingen. Als het Lagerhuis het terugtrekkingsakkoord *niet* ratificeert, dan wordt *Brexit* uitgesteld tot 12 april. De Britten hebben dan *de facto* tot 11 april om te kiezen uit drie opties: 1. langer uitstel vragen – dit vereist dan wel dat het VK deelneemt aan de verkiezingen voor het Europees Parlement –;¹⁷ 2. alsnog uittreden zonder akkoord; of 3. de kennisgeving tot uittreden unilate-

Het verzoek om uitstel was daarmee eerder een laatste strohalm dan een welomlijnde strategie, en legde het lot van het VK terug in de handen van de EU

raal intrekken en daarmee gewoon lid blijven van de EU.¹⁸

May gaat, zonder dat zij veel keuze heeft, akkoord met dit voorstel. Daarmee is *Brexit* in ieder geval uitgesteld tot 12 april.¹⁹ Duidelijk is dat de Europese Raad de duimschroeven stevig heeft aangedraaid en daarmee de voorzet heeft gegeven voor een volgend rondje van drama in het Lagerhuis. Het is de deal die er ligt, *cakeless off the cliff*, of langer blijven, met het risico dat van uitstel, afstel komt. Oftewel drie alternatieven waarvoor weinig of geen appetijt bestaat in het VK...

5. Het Lagerhuis neemt het heft in handen

Terug in Londen besluit May het terugtrekkingsakkoord niet meteen opnieuw in stemming te brengen. Naast het procedurele obstakel uit 1604 is het immers op voorhand al duidelijk dat het weer 'Nay' zal worden. En dus sleept de onzekerheid voort. Het volk lijkt het intussen ook zat te zijn: in het weekend vindt in London een massabetoging plaats tegen de *Brexit*. Een *online* petitie tegen de *Brexit*

Nogmaals wordt pijnlijk duidelijk dat het Lagerhuis niet weet wat het wil

verzamelt in korte tijd zes miljoen handtekeningen. Op 25 maart besluit het Lagerhuis met 392 tegen 302 stemmen om het roer van de regering over te nemen teneinde een consensus te bereiken over de te volgen marsroute.²⁰ Deze historische parlementaire *coup* wordt mede ondersteund door dertig parlementsleden van de conservatieve partij, waaronder drie ministers.

Om te ontdekken of er een meerderheid is voor een of meerdere alternatieve *Brexit*-opties wordt gekozen voor een serie van 'indicative votes'. Op 27 maart spreken de leden van het Lagerhuis, in een niet-bindende stemming,

15. M. Hutton e.a. (eds.), *Erskine May: Parliamentary Practice*, 24th edition, Lexis-Nexis, 2018, p. 397. Een motie of amendement 'which is the same, in substance' als iets waar al eerder over gestemd is in dezelfde sessie van het parlement mag niet nog een keer worden opgebracht voor stemming. Overigens is dit precedent uit 1604 ook later nog bevestigd, onder andere nog inzake stemmingen over vrouwenkiezersrecht in 1912.

16. Conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad van (Art. 50) van 21 maart 2019), EUCO XT 20004/19.

17. Dit omdat volgens de Europese Raad het Europees Parlement niet legaal zou zijn als het VK na 23 mei nog lid is zonder deel te hebben genomen aan de EP-verkiezingen. Wij begrijpen deze positie vanuit een

politiek oogpunt, maar juridisch lijkt deze niet overtuigend en op langer termijn zelfs gevaarlijk voor de stabiliteit van de gehele EU. Zie nader op dit punt: A. Cuyvers, *Protecting the EU from a Kill Switch: Why EU Law Does Not Require EP Elections in the UK*, *VerfBlog*, 2019/3/29, <https://verfassungsblog.de/protecting-the-eu-from-a-kill-switch-why-eu-law-does-not-require-ep-elections-in-the-uk/>.

18. Op 18 december 2018 oordeelde het Hof van Justitie van de EU immers dat een lidstaat het recht heeft een kennisgeving tot uitreding *unilateraal* in te trekken en daarmee het bestaande lidmaatschap te behouden. Zie HvJ EU C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999 (*Wightman*).

19. Men kan daarbij overigens nog de vraag stellen of dit mocht onder VK consti-

tutioneel recht. In *UK Supreme Court, R (on the application of Miller and another) / Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5* had het *Supreme Court* immers geoordeeld dat het indienen van de notificatie de toestemming van het Lagerhuis vereiste. Analoog lijkt daarom het verlengen van de tweejaarstermijn ook goedkeuring van het Lagerhuis te vereisen. Deze goedkeuring gaf het Lagerhuis nu achteraf op 27 maart 2019 met 441 tegen 105 stemmen.

20. Dit op basis van een motie van Conservatieve Sir Oliver Letwin.

21. Hiermee voldeed de stemming overigens niet aan het vereiste van een *meaningful vote* in de *UK Withdrawal Act*, die ook een *meaningful vote* over de toekomstige relatie vereist.

22. Hierbij is van belang dat May binnen haar eigen partij tot 12 december 2019 niet kan worden afgezet omdat zij op 12 december 2018 een motie van wantrouwen in het 1922 *Committee* overleefde. Dit maakt haar overigens niet immuun tegen een motie van wantrouwen in het Lagerhuis zelf.

23. Zie bijvoorbeeld nog zijn column van 24 maart 2019 beschikbaar via: www.telegraph.co.uk/politics/2019/03/24/theresa-may-chicken-bottled-brexit-way-forward-come-eu-now/?utm_source=POLITICO_EU&utm_campaign=6ce3f2f806-EMAIL_CAMPAIGN_2019_03_28_05_45&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-6ce3f2f806-189866141.

geeft nog steeds niet voor de deal te kunnen stemmen. Uiteindelijk moet May opnieuw door het stof, en wordt de deal voor de derde keer weggestemd, zij het dat de nederlaag dit keer 'slechts' 58 stemmen bedraagt. Dit leidde tot het paradoxale gevolg dat May niet hoefde af te treden omdat ze verloren had. Het leidt tot heel wat striemende commentaren, waaronder de opmerking van de Schotse premier Sturgeon dat May zich op haar eigen zwaard wil de storten, maar heeft gemist.

Als op 1 april een tweede ronde van indicatieve stemmen over vier opties opnieuw geen meerderheid oplevert, neemt het Lagerhuis op 3 april nog verder de regie over. In slechts één dag, en met slechts één stem verschil, wordt de 'Brexit delay bill' aangenomen.²⁴ Artikel 1 van deze wet verplicht premier May een motie in te dienen om *Brexit* verder uit te stellen. Cruciaal is dat artikel 1 lid 5 van de wet bepaalt dat het Lagerhuis de termijn van het gevraagde uitstel zelf mag wijzigen. Artikel 1 lid 6 en 7 bepalen bovendien dat, als de Europese Raad met een ander voorstel voor verlenging komt dan waarom gevraagd wordt, de premier een nieuwe motie moet indienen, die ook weer door het Lagerhuis geamendeerd kan worden. Hiermee verkrijgt het Lagerhuis *de facto* zeggenschap over Britse verzoeken tot verlenging aan de Europese Raad. Zolang de EU bereid is langere of kortere uitstellen te verlenen, kan het Lagerhuis bovendien *Brexit* blijven uitstellen en dus een harde *Brexit* voorkomen.²⁵

In de tussentijd heeft May – na bijna drie jaar – het licht gezien en is tot de conclusie gekomen dat gesprekken met de oppositie wellicht nodig zijn om uit de *Brexit* impasse te geraken. Politiek aartsrivaal en labour-leider Corbyn gaat schoorvoetend op de uitnodiging in. Hoewel de gesprekken naar verluidt in een 'constructieve sfeer' verlopen, wordt niet meteen vooruitgang geboekt. Op 5 april verzoekt May daarom, op eigen houtje, de EU ten tweeden male om verder uitstel, opnieuw tot 30 juni.²⁶ Ditmaal verklaart ze dat het VK bereid is deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement indien het VK ook na 22 mei nog lid van de EU is. May maakt wel meteen duidelijk dat het nog steeds de intentie van het VK is om de Unie voor die datum te verlaten. Hiermee overschrijdt May, alweer, een van haar *red lines*: eerst was geen deal beter dan een slechte deal, daarna zou ze nooit uitstel voor de *Brexit* aanvragen, en ten derde zou het VK nooit meedoen aan verkiezingen voor het Europees Parlement. Eens te meer is de werkelijkheid weerbarstiger gebleken.

6. Uitstel op uitstel: op naar een Halloween *Brexit*?

Als gevolg van de voortdurende impasse in het VK wordt de EU dus wederom geconfronteerd met een verzoek tot uitstel. En weer wil May maar een kort uitstel tot 30 juni, precies het verzoek dat eerder nog geweigerd was. Dat er opnieuw uitstel verleend zou worden, was al bij aanvang van de Europese top een zo goed als vaststaand gegeven. Uiteindelijk wilde niemand de zwartepiet voor een *No Deal Brexit* toegeschoven krijgen. Een *No Deal Brexit* leidt immers niet alleen tot grote economische schade maar ook per direct tot een harde grens tussen Ierland en Noord-Ierland. Over de *duur* van het uitstel is wel fel gedebatteerd. Europese Raadsvoorzitter Tusk pleitte voor een

'*flexitension*' van een tot anderhalf jaar waarbij het VK ook eerder de EU kon verlaten als een terugtrekkingsakkoord bereikt was.²⁷ Uiteindelijk waren ook de meeste landen, waaronder Duitsland en Nederland, voorstander van een flexibele verlenging van een jaar, tot de volgende lente. Voor president Macron primeerde het functioneren van de EU. Hij was daarom voorstander van een kort uitstel, zodat de EU niet met een slepende *Brexit* de Europese verkiezingen en volgende institutionele cyclus in hoefde te gaan. Macron stond in dit standpunt vrijwel alleen, maar een uitstel onder Artikel 50 lid 3 VEU vereist nu eenmaal unanimititeit. De uitkomst was een compromis: de Europese Raad stemde in met een verlenging van een half jaar, tot uiterlijk 31 oktober.

Om het goed functioneren van de Unie en haar instellingen niet in gevaar te brengen, voegde de Europese Raad wel meerdere voorwaarden en kanttekeningen toe. Om te beginnen is het VK verplicht Europese verkiezingen te houden, tenzij het VK het terugtrekkingsakkoord voor 22 mei ratificeert. Doet het VK dit niet, dan verlaat het de Unie alsnog zonder deal op 1 juni. Daarnaast benadrukt de Europese Raad dat, in overeenstemming met de

Blijkbaar is de aantrekkingskracht van Downing Street No. 10 groter dan de afkeer van het akkoord

verdragsverplichting tot loyale samenwerking, het VK zich moet 'onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen, in het bijzonder bij deelname aan de besluitvormingsprocessen van de Unie.' Premier May heeft dit ook toegezegd, al lijkt deze toezegging een mogelijke opvolger niet juridisch te kunnen binden. Mede om te zien of het VK zich aan deze belofte houdt, komt er bovendien een tussentijdse evaluatie op 30 juni, al wordt op deze datum in beginsel niet opnieuw gestemd over het wel of niet verlenen van verder uitstel. Tot slot benadrukt de Europese Raad nogmaals dat het terugtrekkingsakkoord zelf niet heropend zal worden. Ook dit tweede uitstel is enkel bedoeld om het VK in staat te stellen het terugtrekkingsakkoord alsnog – en onveranderd – te ratificeren. Eventuele wijzigingen zijn enkel nog mogelijk in de politieke verklaring over de toekomstige relatie.

De nieuwe deadline voor *Brexit* staat daarmee op 31 oktober 2019. Deze deadline is niet lukraak gekozen. Op 1 november wordt immers de nieuwe Europese Commissie geïnstalleerd. Het is duidelijk dat men in Brussel dan een nieuwe cyclus wil opstarten. Het valt evenwel lastig in te zien waarom het begin van een nieuwe Commissie wel een afdoende barrière zou zijn om een definitieve beslissing over *Brexit* af te dwingen, in London of in Brussel, terwijl zelfs verkiezingen voor het Europees Parlement hiervoor niet voldoende waren. Lange tijd zijn de EU en het VK schijnbaar onvervaard op de klif afgedenderd. Toen eenmaal de afgrond vervaarlijk opdoemde, hebben beide

echter met de ogen geknipperd en hun bolides aan de rand geparkeerd. Beide partijen bekijken elkaar nu met vermoeidheid en twijfel, en in het besef dat het ‘van-de-klif-springen-of-duwen’ nog slechts de laatste optie is.

7. Kritische kanttekeningen

Bijna drie jaar na het *Leave*-referendum van 23 juni 2016, en het verstrijken van inmiddels twee (!) *Brexit Days*, heeft de terugtrekking uit de EU nog steeds niet plaatsgevonden en is het Verenigd Koninkrijk nog altijd een lidstaat van de EU. Een eerste vaststelling die zich dan ook opdringt is dat het, alle goede voornemens en inspanningen ten spijt, niet eenvoudig is om de EU te verlaten. Artikel 50 VEU voorziet weliswaar formeel in het recht tot uit-treding, maar het is duidelijk nog andere koek om dit recht daadwerkelijk uit te oefenen.²⁸ De economische, politieke en juridische vervlechting van EU lidstaten is na een integratieproces van meerdere decennia dermate hecht geworden dat uittreding een bijzonder complex, kostbaar en tijdrovend proces is.²⁹ Zelfs het VK, een land dat niet eens deelneemt aan de EMU en daarnaast ook nog op relatief veel andere beleidsterreinen via bedongen *opt outs* aan de zijlijn staat, komt er na drie jaar nog steeds niet uit. En intussen is de binnenlandse politiek nagenoeg volledig tot stilstand gekomen, want alles draait om de *Brexit*. Het Britse wedervaren indachtig, zullen andere lidstaten die eventueel ook met het idee van een *exit* spelen, zich allicht nog eens grondig bezinnen vooraleer zich in een gelijkaardig avontuur te storten.

Tegelijkertijd moet wel benadrukt worden dat elke situatie specifiek is, en dat ieder eventueel later voornemen tot uittreding afzonderlijk bekeken moet worden. Het grootste struikelblok voor een succesvolle *Brexit* is ongetwijfeld de situatie in Noord-Ierland. De wens om een harde grens op het Ierse eiland te voorkomen, waartoe het VK zich uitdrukkelijk heeft gecommitteerd in de Goede Vrijdag-akkoorden, sluit in feite al van meet af aan de optie van een harde *Brexit* uit en verplicht het VK tot een vergaande toekomstige relatie met de EU. Dit valt eenvoudigweg onmogelijk te rijmen met de rode lijnen van de *Brexiters*.³⁰ Zonder het probleem Noord-Ierland had het VK over veel meer opties inzake de toekomstige relatie met de EU kunnen beschikken, waaronder bijvoorbeeld

Een eerste vaststelling die zich opdringt is dat het, alle goede voornemens en inspanningen ten spijt, niet eenvoudig is om de EU te verlaten

een CETA-achtig handelsakkoord. Wel had het VK bij het maken van die keuze dan nog steeds een moeilijke afweging moeten maken tussen enerzijds toegang tot de interne markt, en daarmee economische welvaart, en anderzijds meer soevereiniteit, maar deze keuze was veel vrijer geweest dan nu het geval is.

Dat de terugtrekking van het VK uit de Unie vandaag de dag nog steeds geen feit is en opnieuw op de langere baan is geschoven, heeft daarnaast ook te maken met de stand van zaken in de Britse politiek. Zelden is een land intern meer verdeeld geweest als het VK over de *Brexit*. Die hopeloze verdeeldheid van de regering en het parlement is tijdens de recente driedaagse in maart in het Lagerhuis nogmaals pijnlijk blootgelegd. De eenheid in de regering is nagenoeg de hele tijd ver te zoeken geweest, het was een komen en gaan van regeringsleden. Het Lagerhuis gaf wel aan wat het niet wilde, namelijk niet het terugtrekkingsakkoord, noch een *No Deal Brexit*, maar slaagde er maar niet in overeenstemming te bereiken over welke relatie met de EU het dan wel zou zien zitten. Dat voortdurend ontbreken van een strategie en een visie op de toekomst heeft betekenisvolle onderhandelingen met de EU voortdurend in de weg gestaan. En de verantwoordelijkheid van de premier hierin? Uiteindelijk zal de geschiedenis een oordeel over haar eigengereide leiderschap uitspreken. Maar dat zij nagenoeg consistent een eenzijdige, op harde *Brexit* afstevenende koers gevaren heeft, daarmee slechts een deel van haar achterban van harde *Brexiters* bedienend, in de wetenschap bovendien dat na de verkiezingen van 2017 de meerderheid van het Lagerhuis, dat een eventuele deal zou moeten bekrachtigen

24. Dit wetsvoorstel was ingediend op initiatief van Yvette Cooper en Lord Rooker en werd aangenomen met 313 stemmen voor en 312 tegen, en werd op 8 april ook goedgekeurd door de *House of Lords*. Zie *European Union (Withdrawal) (No. 5) Bill 2017-19*, beschikbaar via <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/europeanunionwithdrawalno5.html>.

25. Tezamen met de wil van het Lagerhuis een harde *exit* te voorkomen leidt deze wet daarnaast ook nog tot een andere interessante juridische vraag. Stel dat het Lagerhuis een toekomstige premier, verplicht om na 31 oktober een derde uitstel aan te vragen en dat de EU dit weigert. De premier heeft dan een *juridische* plicht onder

VK recht om een harde *Brexit* te voorkomen, maar kan niet aan deze plicht voldoen door *Brexit* uit te stellen. De enige optie om een harde *Brexit* te voorkomen is dan nog het intrekken van de kennisgeving en voortdurend lidmaatschap van de EU. De vraag is daarom of de verplichting om een harde *Brexit* te voorkomen mede de verplichting kan omvatten om de kennisgeving in te trekken in het geval dat de EU geen uitstel verleent. Dit zou het interessante maar ongemakkelijke effect hebben dat de EU de facto de macht heeft om het VK in de EU te houden door een verlenging te weigeren.

26. Beschikbaar via: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/>

[system/uploads/attachment_data/file/793058/PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk__1_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793058/PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk__1_.pdf).

27. Daarbij herhaalde Tusk dat zijn eigenlijke hoop was dat van uitstel afstel zou komen en het VK alsnog lid zou blijven van de EU.

28. Zie over Artikel 50 nader A. Cuyvers, 'Artikel 50 VEU en *Brexit*: de juridische contouren voor een politiek drama', *NLER* 2016, afl. 7, 221; C. Hillion, 'Accession and Withdrawal in the Law of the European Union', in: A. Arnulf & D. Chalmers (eds.), *The Oxford handbook of European Law*, Oxford: OUP 2015, 126; H. Hofmeister, "'Should I Stay or Should I Go?' – A Critical Analysis of the Right to Withdraw

From the EU', *ELJ* 2010, 16, 589; A. Lazowski, 'Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership', *ELRev* 2012, 37.

29. Zie ook reeds S.C.G. Van den Bogaert & A. Cuyvers, 'Brexit: You can't always have what you want', *RM Themis* 2018(6), 221.

30. Zie ook M. Dougan, 'An airbag for the crash test dummies? EU-UK negotiations for a post-withdrawal "status quo" transitional regime under Article 50 TEU', *55 CML Rev.*, 2018, 66; en A. Cuyvers, 'Balancing sovereignty, trade and Northern-Irish peace: Free movement of goods post-Brexit', in: F. Kainer & R. Repasi (eds.), *Trade Relations after Brexit*, Nomos/Hart, 2019.

gen, voorstander was van zachtere vormen van *Brexit*, en dat een harde *Brexit* hoe dan ook onvernegbaar was met het vrijwaren van een open grens tussen Ierland en Noord-Ierland, is onbegrijpelijk en, gezien de op het spel staande landsbelangen, eigenlijk onvergeeflijk.³¹

Een tweede vaststelling waaraan onmogelijk voorbijgegaan kan worden is dat het terugtrekkingsakkoord van 23 november 2018 nagenoeg de enige constante is te midden alle politieke onzekerheid. De EU blijft eensgezind en onveranderd op het standpunt staan dat aan het terugtrekkingsakkoord niet meer getornd kan worden, eens te meer tijdens de Europese top van 10 april. Het feit dat het Lagerhuis de deal van May al driemaal weggestemd heeft, brengt hier geen enkele verandering in. Dit onwrikbare standpunt heeft echter verregaande implicaties: wil het VK een *No Deal Brexit* vermijden, en klaarblijkelijk wil het Lagerhuis dat, dan zal het vroeg of laat uiteindelijk toch met dit akkoord moeten instemmen. Het ratificeren van het terugtrekkingsakkoord brengt echter onvermijdelijk met zich mee dat de daarin opgenomen *backstop* van kracht zal worden, tenzij het VK en de EU voor het einde van de transitieperiode een akkoord bereiken over een toekomstige relatie waarbij gegarandeerd wordt dat de grens tussen Ierland en Noord-Ierland open blijft. Zoals reeds aangegeven, vereist dit wellicht een bijzonder nauwe relatie tussen de EU en het VK. Eigenlijk lijkt alleen het zogenaamde *Noorwegen+*-model hiervoor in aanmerking te komen, waarin het VK (grotendeels) onderdeel blijft uitmaken van de interne markt. Hier lijkt het Lagerhuis vooralsnog echter niet veel voor te voelen.³² De optie waar tot nu toe het meeste steun voor lijkt te zijn in het Lagerhuis, een soort douane-unie met de EU, is daarentegen juridisch niet afdoende om een harde grens in Noord-Ierland te voorkomen. Een douane-unie voorkomt immers enkel de noodzaak voor *tarifaire* controles aan de grens, maar niet de noodzaak van verdere *product*controles, bijvoorbeeld aan EU producteisen, waaronder fytosanitaire controles.³³ Het is nog maar de vraag of het Lagerhuis zich kan vinden in een dergelijke nauwe toekomstige relatie met de EU, zeker omdat het *Noorwegen+*-model ook betekent dat wederom een aantal van de rode lijnen van May overschreden dient te worden: deelname aan de interne markt, rechtsmacht van het Hof van Justitie, bijdrage aan de EU-begroting, verlies van soevereiniteit ... Zoals gezegd, het alternatief is een harde *Brexit*, hetgeen betekent dat de Goede vrijdagakkoorden opgeblazen worden. Hoe je het ook draait of keert, aan deze verscheurende keuze valt wellicht niet te ontkomen.

Een derde vaststelling is dat, nu de onderhandelingen goed en wel in de *extra time* zijn aanbeland, het nog steeds volstrekt onzeker is wat de afloop van *Brexit* zal zijn en zo goed als alle opties nog mogelijk zijn. Ten gronde heeft de hernieuwde verlenging van de terugtrekkingsperiode tijdens de Europese top van 10 april hieraan ook

niets veranderd. Sterker nog, met het uitstel van een half jaar is het enkel waarschijnlijker geworden dat de kaarten de komende weken en maanden opnieuw stevig geschud zullen worden, bijvoorbeeld na nieuwe verkiezingen in het VK. En dat brengt dan weer met zich mee dat we mogelijk weer helemaal terug bij af zijn, bijvoorbeeld als een nieuwe Premier Johnson of Corbyn zich in Brussel meldt en met een vers mandaat opnieuw wil gaan onderhandelen, desnoods na intrekking en opnieuw indiening van een kennisgeving tot uittreding.³⁴

Als gevolg is het verre van onwaarschijnlijk dat *Brexit* ook na 31 oktober nog steeds niet afgewikkeld is en dus een Europees probleem blijft. Want het lijkt onwaarschijnlijk dat de Europese Raad dan plots wel zou besluiten tot het van de klif gooien van de Britten. In eerste instantie zal May wellicht nogmaals alle zeilen bijzetten om de EU te verlaten voor de Europese verkiezingen eind mei, of in ieder geval voor de installatie van het nieuwe Europees Parlement op 1 juli. Waarom ze nu echter wel zou slagen in haar opzet om het terugtrekkingsakkoord door het Lagerhuis te loodsen, is niet meteen duidelijk. Zo is onder andere de kans groot dat Labour, nu het risico op een harde *Brexit* vooralsnog van tafel is, weinig brood ziet in het sluiten van een akkoord met Premier May en liever afkoerst op nieuwe verkiezingen. Als snelle ratificatie van 'haar' deal uitblijft zal vroeg of laat de druk op May dan toch onhoudbaar worden. Zelf heeft May trouwens ook aangegeven niet langer aan te willen blijven dan tot 30 juni, als het VK dan nog steeds de Unie niet verlaten heeft. Als er dan een nieuwe premier komt, bijvoorbeeld een *Brexit*eer, dan zou, zoals gezegd, het hele spel opnieuw kunnen beginnen, waarbij de uitslag van de ongetwijfeld bittere Europese verkiezingen in het VK ook tot een nieuwe dynamiek kunnen leiden. Als May van het politieke toneel verdwijnt, is het bovendien nog maar de vraag wat haar toezeggingen tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van 10 april om zich coöperatief op te stellen en niet te interfereren in bepaalde aangelegenheden waard zullen blijken te zijn. Met uitstel is daarmee tijd gekocht, maar de onzekerheid is alleen maar toegenomen. Waar eerst een harde *Brexit* haast onafwendbaar leek, dreigt nu de spookgedaante van een loopgraven-Brexit op te doemen.

Een vierde en laatste kanttekening betreft dan ook de EU, en de rol die de EU tot dusver in het hele terugtrekkingsproces heeft gespeeld. Als langdurige onderhandelingen tussen twee partijen niet het gewenste resultaat opleveren, is dat zelden de volledige verantwoordelijkheid van slechts één partij. Zeker, het VK kwam niet of nauwelijks voorbereid aan de onderhandelingsstafel, en de bittere interne verdeeldheid maakte alles er niet eenvoudiger op. Maar de EU is ook debet aan de patstelling waar we ons momenteel in bevinden. Toegegeven, de EU bevindt zich in de lastige positie dat

Dat May nagenoeg consistent een eenzijdige, op harde *Brexit* afstevende koers gevaren heeft is onbegrijpelijk en, gezien de op het spel staande landsbelangen, eigenlijk onvergeeflijk

De EU dient ook fundamenteel bij zichzelf te rade te gaan over de diepere drijfveren achter *Brexit* en de rol die Europese integratie daarbij heeft gespeeld

voorzichtig gelaveerd moet worden tussen de economische belangen van de lidstaten, het vrijwaren van de verworvenheden van de interne markt, solidariteit met Ierland en het stellen van een precedent voor mogelijke toekomstige uittredingen.³⁵ Maar de EU dient ook fundamenteel bij zichzelf te rade te gaan over de diepere drijfveren achter *Brexit* en de rol die Europese integratie daarbij heeft gespeeld. Democratie vereist keuzeruimte, en dat verhoudt zich principieel lastig met een narratief waarin de EU en verdere integratie gepresenteerd worden als een onvermijdelijkheid. Zowel een harde *Brexit* als een eventuele keuze om uiteindelijk toch lid te blijven van de EU zouden dit narratief van onvermijdelijkheid versterken. Bij een harde *Brexit* dreigt de populistische roep die te zijn van de hardvochtige en rancuneuze EU 'die je land kapot maakt' als je de club wil verlaten. Bij een keuze om te blijven wordt het verhaal dat, zelfs als het volk stemt voor een exit, de EU het de facto onmogelijk maakt om te vertrekken. Dit moet de EU allebei niet willen. Op lange termijn kan de EU er alleen maar gebaat bij zijn lidstaten die niet langer bij de club wensen te

blijven te voorzien van een ordentelijke exit, met het oog op het onderhouden van goede betrekkingen in de toekomst. Om te vermijden dat de huidige patstelling verwordt tot een ellendige loopgravenoorlog moeten beide partijen wellicht wat water bij de wijn doen. Concreet betekent dit dat de EU er verstandig aan zou doen enige soepelheid te tonen in het vormgeven van de nauwe relatie die het terugtrekkingsakkoord en de daarin vervatte *backstop* impliceren. Een permanente douane-unie, gekoppeld aan inschikkelijkheid van de EU in de omgang met non-tarifaire controles, zou een valabel compromis kunnen zijn. Van Britse zijde betekent dit het loslaten van een aantal eerdere rode lijnen, waaronder voortdurende bevoegdheden van EU-instellingen, bijdragen aan de Uniebegroting of nog de onmogelijkheid om eigen handelsakkoorden te sluiten.³⁶ Van EU-zijde veronderstelt dit geen krampachtig vasthouden aan de, toch pas recent ontdekte, ondeelbaarheid van de interne markt en daarnaast enige openheid voor technologische creativiteit die de nog vereiste grenscontroles in Noord-Ierland afdoende overbodig zouden maken.³⁷ •

31. Of zoals Anne Widdecombe, gerespecteerd lid van de Tories, het op de BBC verwoordde: 'we hebben de slechtste premier sinds Anthony Eden, de slechtste oppositieleider in de geschiedenis van Labour en het slechtste parlement sinds de dagen van Oliver Cromwell.'

32. Voor de verdere complicaties van aanhaken bij de EER zie ook C. Hillion, 'Brexit means Br(EEA)xit: The UK withdrawal from the EU and its implications for the EEA', 55 *CML Rev.*, 2018, 135.

33. Zie ook het opiniestuk van 12 april van Pascal Lamy, voormalig EU Commissaris voor handel en Directeur-Generaal van de WTO, in de *Guardian* waarin hij stelt: 'Clearly, staying only in a customs union would not be enough to solve the Irish border question.' Beschikbaar via: www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/12/brexit-customs-union-labour-irish-border. Het vrij verkeer van personen wordt daarbij reeds gedekt door de *Common Travel Area* die ook na *Brexit* in stand zal

blijven.

34. Zie voor deze optie HvJ EU C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999 (*Wightman*).

35. Zie voor het fundamentele belang van *Brexit* voor de EU zelf ook L. van Middelaar, 'Brexit as the European Union's "Machiavellian" moment', 55 *CML Rev.*, 2018, 3; en M. Nettesheim, 'Brexit: Time for a Reflection Period about the Finalité of European Integration', *German Law Journal Brexit Supplement*, 2016, 87.

36. Zie voor de effecten van *Brexit* op inter-

nationale akkoorden R. Wessel, 'Consequences of Brexit for international agreements concluded by the EU and its Member States', 55 *CML Rev.*, 2018, 101.

37. Zie voor een nadere uitwerking over de juridische deelbaarheid van de interne markt ook S.C.G. Van den Bogaert & A. Cuyvers, 'Brexit: You can't always have what you want', *RM Themis* 2018, 6, 221.