



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Brexit: Over & out?

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

Citation

Van den Bogaert, S. C. G., & Cuyvers, A. (2016). Brexit: Over & out? *Nederlands Juristenblad*, 91(36), 2666-2677. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46435>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46435>

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

Brexit: over & out?

Stefaan Van den Bogaert & Armin Cuyvers¹

De keuze van het Britse volk voor *Leave* is onmiskenbaar een scharniermoment in het Europese integratieproces. Voor het eerst dreigt een lidstaat het steeds hechtere verbond te verlaten. De eventuele *Brexit* vormt daarnaast een ongekende juridische uitdaging. De complexiteit en omvang van de benodigde akkoorden omtrent terugtrekking en de nieuwe EU-VK relatie vallen nauwelijks te overdrijven. Het VK wil het onderste uit de kan halen. Maar op enig moment zullen de soevereine wensdromen van het VK echter in contact komen met de nuchtere werkelijkheid. Het beloven harde terugtrekkingsonderhandelingen te worden.

1. Leave!

Op 23 juni 2016 heeft het Britse volk zich in een raadgevend referendum uitgesproken voor een vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. De overwinning van het *Leave*-kamp zorgt voor een ongekende primeur: sinds zijn ontstaansgeschiedenis heeft de EU immers enkel uitbreidingen gekend, tot zijn huidige omvang met 28 lidstaten en circa 500 miljoen EU burgers. De nakende *Brexit* brengt heel wat onrust en onzekerheid met zich mee, voor burgers, bedrijven en staten. Deze bijdrage gaat nader in op het proces van uittreding en bespreekt de opties en uitdagingen voor de nieuw te onderhandelen relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU. Afgesloten wordt met een korte reflectie op de mogelijke gevolgen van een *Brexit* voor de EU en Nederland.

2. Het verstandshuwelijk tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk

Het verstandshuwelijk tussen het VK en de EU is wellicht nooit gekenmerkt door grote liefde. Het VK heeft altijd een ambivalente houding aangenomen ten aanzien van het Europese integratieproces. Enerzijds zag het VK al snel de potentie van Europese integratie, met name op economisch vlak. Zo participeerden de Britten in de initiële onderhandelingen over het Verdrag van Rome, en reeds in 1961 en in 1967 werd tot tweemaal toe een verzoek tot toetreding tot de Europese Economische Gemeenschap (EEG) ingediend. Telkenmale werd deze aanvraag echter geblokkeerd door een wantrouwende De Gaulle. Anderzijds is er ook altijd een bijna tastbare weerstand geweest tegen integratie met 'het continent'. Een weerstand die zich concentreert rondom thema's als soevereiniteit, Brits exceptionalisme en geld. Al in 1946 riep Churchill op tot een 'United States of Europe', maar dan wel enkel op het continent en als tegenhanger van het glorieuze Britse Gemenebest. Een deel van de latere Britse participatie in de EU kan dus wellicht verklaard worden uit economische noodzaak en de wil om afdoende controle over Europese integratie te behouden.²

Op 1 januari 1973 trad het VK, onder *Tory* premier Heath, toe tot de EEG. Mede gezien de opvallende parallellen met de huidige situatie loont het de moeite de gebeurtenissen rond de toetreding in herinnering te brengen. Een jaar na toetreding kwam een Labour-regering aan de macht met de verkiezingsbelofte om de voorwaarden van het Britse lidmaatschap te heronderhandelen. Het Britse volk zou vervolgens in een referendum mogen kiezen tussen 'stay in or come out'.³ Na de 'New Deal' die hij op 11 maart 1975 onderhandeld had, leidde *Labour* premier Wilson het 'stay in'-kamp, terwijl meerdere gezaghebbende ministers uit zijn kabinet campagne voerden voor een vertrek. De conservatieven, onder leiding van een jonge Thatcher, voerden juist actief campagne voor lidmaatschap.

Op 5 juni 1975 stemde 67,2% van de Britten voor lidmaatschap van de EEG. In Engeland stemden *alle* districten voor. Alleen in Schotland stemden twee districten voor vertrek. Koos een grote meerderheid van de Britten in 1975 nog voor toetreding tot de EEG, sindsdien zijn de eurosceptische invloeden in het VK steeds sterker geworden, ook in de media.⁴ Zette Margaret Thatcher, eenmaal verkozen tot premier, in de jaren tachtig al de toon met uitspraken als 'I want my money back' en haar verzet tegen de 'Europese superstaat', vanaf de jaren negentig bleef het VK in toenemende mate aan de zijlijn staan op belangrijke Europese beleidsterreinen zoals EMU, de Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Recht of de politieke en justitiële samenwerking.⁵ Tegelijkertijd werd ook voor het VK de interne markt steeds belangrijker, en integreerde haar economie steeds dieper met die van de overige lidstaten. Door deze combinatie van toenemende scepsis en toenemende integratie kwam de Britse politiek, en met name de conservatieve partij, in een pijnlijke spagaat te zitten.

De geschiedenis heeft de neiging zich te herhalen. Net als Wilson in 1973 dacht premier Cameron uit deze spagaat te komen door op 23 januari 2013 het volk een referendum over de EU te beloven. Met deze belofte dacht hij zijn eigen eurosceptische *backbenchers* tevreden te kunnen stellen, het premierschap te kunnen behouden,

en een betere deal voor het VK in de EU af te kunnen dwingen. Het is evenwel anders gelopen ...

3. Een nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de EU

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in februari 2016 werd inderdaad overeenstemming bereikt over een 'nieuwe regeling' voor het Verenigd Koninkrijk. Premier Cameron bestempelde de overeenkomst als een *'Better Deal for Britain'* en gaf aan dat het Britse volk als gevolg ervan 'veiliger en sterker' zou zijn in de EU.⁶ Hij kondigde meteen een referendum aan op 23 juni 2016 en committeerde zich met hart en ziel te pleiten voor Brits lidmaatschap van de EU. De vraag van één miljoen was natuurlijk of deze nieuwe regeling zou volstaan voor de Britten. Daarover bestond van meet af aan de nodige twijfel, mede vanwege de relatief beperkte concessies die Cameron had 'afgedwongen'.

De nieuwe regeling, die is neergelegd in een besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, behelst in essentie vier toezeggingen.⁷ Vooreerst kreeg het VK de garantie dat de positie van niet-eurolanden gerespecteerd zou worden inzake economisch bestuur. Tegelijkertijd werd ook benadrukt dat het VK verdere integratie van de eurolanden niet kan tegenhouden, en dat dergelijke verdieping zelfs noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de Economische en Monetaire Unie.⁸ Hetzelfde liedje weerklonk min of meer inzake soevereiniteit. Het VK kreeg de toezegging dat het niet gedwongen zou worden mee te doen aan een 'steeds hechter verband tussen de volkeren van Europa'.⁹ Tegelijkertijd mocht het VK wederom de andere lidstaten niet beletten dit wel te doen. Het VK verkreeg hiermee dus

het, vooral symbolisch belangrijke, recht om aan de zijlijn te blijven staan bij diepere politieke integratie.¹⁰ Ten derde deden de staats- en regeringsleiders de expliciete toezegging meer te zullen focussen op banen en groei en daartoe meer inspanningen te gaan leveren om het concurrentievermogen van de EU te versterken. Deze belofte klinkt mooi, maar kan moeilijk omschreven worden als een serieuze tegemoetkoming aan het VK.

Door de combinatie van toenemende scepsis en toenemende integratie kwam de Britse politiek, en met name de conservatieve partij, in een pijnlijke spagaat te zitten

Op het terrein van vrij verkeer en sociale zekerheid wist Cameron tenslotte wel een grote vis binnen te halen. De nieuwe regeling voorzag in een tijdelijk waarschuwings- en vrijwaringsmechanisme voor sociale zekerheid aan werknemers die pas relatief kort in het VK verbleven. Kort gezegd hoefde het VK, voor een periode van zeven jaar, pas volledige sociale zekerheid te bieden aan werknemers die meer dan vier jaar in het VK werkzaam waren.¹¹

Auteurs

1. Prof. mr. S.G.C. Van den Bogaert is hoogleraar Europees recht en directeur van het Europa Instituut aan de Universiteit Leiden. Mr. A. Cuyvers is universitair docent Europees recht aan hetzelfde Europa Instituut.

Noten

2. Illustratief is de samenvatting van Sir Humphrey in *Yes Minister*, 'The Writing is on the Wall': 'We had to break the whole thing [the EEC] up, so we had to get inside. We tried to break it up from the outside, but that wouldn't work. Now that we're inside we can make a complete pig's breakfast of the whole thing: set the Germans against the French, the French against the Italians, the Italians against the Dutch. The Foreign Office is terribly pleased, it's just like old times.'

3. Het Labour-programma van oktober 1973 verwoordde het als volgt: 'Both the Conservatives and the Liberals have refused to endorse the rights of our people to make their own decision. Only the Labour Party is committed to the right of the men and women of this country to make this unique decision. The Labour Government pledges

that within twelve months of this election we will give the British people the final say, which will be binding on the Government – through the ballot box – on whether we accept the terms and stay in or reject the terms and come out.' Beschikbaar via www.politicsresources.net/area/uk/man/lab74oct.htm.

4. Opvallend is dat een van de kopstukken van het Leave kamp, Boris Johnson, als voormalig EU correspondent voor de *Daily Telegraph* aan de wieg stond van een steeds rabiatere scepsis en het karikaturiseren van de EU. Zie A. Gimson, *Boris: The Rise of Boris Johnson*, 2nd edn., London: Simon & Schuster 2012; S. Purnell, *Just Boris: The Irresistible Rise of a Political Celebrity*, London: Aurum Press Ltd. 2011. Zie voor een nader overzicht en analyse ook P. Craig, 'Brexit: a drama in six acts', (4) *European Law Review* 2016, 447.

5. Zie de fameuze speech van Thatcher in Brugge in 1988, beschikbaar via www.margaretthatcher.org/document/107332.

6. www.bbc.com/news/uk-politics-35621079.

7. Het besluit is vervat in de Conclusies van de Europese Raad van 18-19 februari 2016, Annex I, EUCO 1/16. Voor discussie zie o.a.

'Editorial comments: Presiding the Union in times of crisis: The unenviable task of the Netherlands', 2016, 53(2) *Common Market Law Review*, p. 327-328.

8. Zie voor een nader overzicht van de gebreken in EMU onder vele anderen K. Tuori & K. Tuori, *The Eurozone Crisis, a Constitutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press 2014.

9. Zie de preambule en art. 1 VEU.

10. Ter verdere 'bescherming' van de Britse soevereiniteit bevatte de nieuwe regeling ook een voorstel voor de zogeheten 'rode kaart', een variant op de huidige gele en oranje kaarten in Protocol 2 Betreffende de toepassing van de beginselen van subsidariteit en evenredigheid. Met 55% of meer van hun stemmen zouden de nationale parlementen de Raad kunnen dwingen de behandeling van een wetsvoorstel te staken of te wijzigen op een manier die tegemoet komt aan hun punten van zorg. Deze rode kaartprocedure maakt op het eerste gezicht wel indruk, maar het praktische nut ervan valt te betwijfelen. Van de bestaande gele- of oranje kaartprocedures, met lagere drempels, werd al nauwelijks gebruik gemaakt. Bovendien is de blokkeringsminderheid in de Raad lager, en daarmee eenvoudiger dan

de rode kaartprocedure.

11. Technisch gezien kreeg het VK het recht om sociale zekerheid te beperken in situaties waarin 1. de instroom van werknemers uit andere lidstaten gedurende een lange periode zo uitzonderlijk groot is dat geraakt wordt aan wezenlijke aspecten van het sociale zekerheidsstelsel, 2. ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden dreigen te rijzen op de arbeidsmarkt of 3. buitensporige druk gezet wordt op het goede functioneren van zijn openbare diensten. In zulke situaties zou de Raad het VK machtigen om de toegang tot arbeidsgebonden voordelen te beperken ten aanzien van EU-werknemers die nieuwkomers zijn op zijn arbeidsmarkt, en dit gedurende een periode van ten hoogste vier jaar vanaf de datum waarop het werk wordt aangevangen. De beperking moest wel van een aanvankelijke volledige uitsluiting evolueren naar een geleidelijk groter wordende toegang tot de bedoelde voordelen, teneinde rekening te houden met de sterker wordende band van de werknemer met de arbeidsmarkt van de gastlidstaat.

Dit aspect van de regeling was potentieel verregaand. De precieze details dienden nog uitgewerkt te worden, maar het was duidelijk dat geflirt werd met een inbreuk op het basisbeginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit en het vrije verkeer van personen. Het is dus maar zeer de vraag wat het Hof van Justitie hier uiteindelijk over geoordeeld zou hebben.¹² Tegelijkertijd lijkt het ook niet geheel onlogisch om migrerende werknemers slechts gradueel te laten genieten van de voordelen van het sociale zekerheidssysteem van het gastland. Een assimilatieperiode van vier jaar is daarbij wellicht vrij lang, zeker als men in ogenschouw neemt dat een permanent verblijfsrecht na vijf jaar verblijf toegekend wordt.¹³ Bovendien was het enigszins verwonderlijk dat de Commissie reeds bij voorbaat officieel verklaarde dat het VK in de positie zou zijn om het vrijwaringsmechanisme in te roepen, hoewel men deze verklaring wellicht kan begrijpen als inderdaad vier op de tien migrerende werknemers in het VK effectief uitkeringen ontvangen.

Met de eis van Cameron voor een *'New Deal'* zat de EU natuurlijk gevangen tussen hamer en aambeeld. Als men het VK aan boord wilde houden dan moesten er concessies gedaan worden. Daarentegen kon men de deur ook niet wagenwijd openzetten voor opt-outs en uitzonderingen. Zowel de coherentie van het *acquis* en het risico dat andere eurosceptische lidstaten ook eisen zouden gaan stellen, stonden hieraan in de weg.¹⁴ Uiteindelijk is men zowel principieel als pragmatisch tewerk gegaan. Dit is met name zichtbaar in het vrijwaringsmechanisme, dat op gespannen voet staat met de beginselen van vrij verkeer maar tegelijk slechts in uitzonderlijke omstandigheden en voor beperkte tijd ingeroepen kan worden. Het eindresultaat was daarmee een herbevestiging van de bij-

Met de eis van Cameron voor een *'New Deal'* zat de EU gevangen tussen hamer en aambeeld

zondere positie van het VK in de Unie.¹⁵ Tegelijkertijd verschoof de regeling het VK verder naar de marge van het EU-integratieproject. Belangrijk was ook dat deze regeling enkel in werking zou treden als het Britse volk op 23 juni voor EU-lidmaatschap zou kiezen. In het andere geval zou de deal meteen van tafel zijn. De bal lag daarmee in het kamp van het Britse volk ...

4. De uitkomst van het referendum: een verdeelde unie?

Anders dan in 1975 bleek de *'New Deal'* deze keer niet afdoende. Op 23 juni 2016 stemde 51,9% van de kiesgerechtigden voor een vertrek uit de EU. De opkomst bedroeg 72,2%. In absolute aantallen stemden 17.410.742 Britten voor vertrek, terwijl *'Remain'* 16.141.241 stemmen behaalde. *'Leave'* behaalde hiermee een duidelijke, zij het voor constitutionele wijziging beperkte, meerderheid.

Achter deze landelijke cijfers gaan enkele diepe klo-

ven schuil. Om te beginnen is er een duidelijke geografische kloof zichtbaar. Zo stemde in Engeland 53,4% van de kiezers voor *Brexit*, en was er in het overgrote deel van de Engelse districten een meerderheid voor *'Leave'*. In Schotland daarentegen stemde 62% tegen *Brexit*, en behaalde *'Leave'* in geen enkel district de meerderheid. Vergeleken met 1975 werd de geschiedenis dus gespiegeld, aangezien in 1975 alle districten in Engeland voor lidmaatschap waren en enkel twee Schotse districten voor een vertrek stemden. In Noord-Ierland stemde 55,8% voor *'Remain'*; in Wales haalde *'Leave'* daarentegen weer de meerderheid met 52,5%.

Nog fundamenteeler zijn de schijnbare kloven op basis van leeftijd en opleiding. Van alle stemgerechtigden tot en met 44 jaar stemde de meerderheid voor blijvend lidmaatschap. Bij kiezers tussen de 18 en 24 was dit zelfs 73%, en bij kiezers tussen de 25 en 34 nog steeds 62%. De meerderheid van de kiezers boven de 45 jaar stemden echter voor vertrek. Van kiezers boven de 65 was zelfs 60% voor beëindiging van lidmaatschap. Qua opleiding is eveneens een sterke correlatie zichtbaar: hoe hoger opgeleid, hoe hoger het percentage voor *'Remain'*. Hoewel correlatie niet verward mag worden met causaliteit, suggereren deze cijfers een tegenstelling tussen hoger opgeleid en jonger enerzijds, en lager opgeleid en ouder anderzijds. Een kloof die wellicht samenhangt met de winnaars en verliezers van globalisering en integratie, en die ook in een eventuele Nederlandse discussie over *Nexit* van belang zal zijn.

De historische parallellen tussen de referenda in 1975 en 2016 zijn opvallend. Tweemaal hoopte een premier zijn positie veilig te stellen en een betere deal met de EU af te dwingen middels een referendum. De ambivalentie, en zelfs het openlijk wantrouwen, jegens de EU die het recente *Brexit*-debat typeerde, was in 1975 al aanwezig. De uitkomsten zijn echter fundamenteel verschillend. Waar EEG lidmaatschap in 1975 een vrije keuze was van het Britse volk, zo heeft datzelfde volk zich in 2016 afgekeerd van de EU, waarbij interessant genoeg de verschillende politieke stromingen en regio's inmiddels stuivertje lijken te hebben gewisseld.

Al snel na het referendum vond er een machtswissel plaats aan de top bij de Conservatieven en ruimde premier Cameron baan voor Theresa May. Zij maakte meteen korte metten met alle mogelijke speculaties en stelde dat *Brexit* ook echt *Brexit* betekent.¹⁶ De grote vraag is nu hoe dat proces van terugtreding precies moet gaan verlopen.

5. Artikel 50 VEU en het proces van terugtrekking

Het Verdrag van Lissabon introduceerde het inmiddels beruchte Artikel 50 VEU, dat het recht op terugtrekking uit de EU erkent en reguleert.¹⁷ Bij de interpretatie van Artikel 50 moet een aantal factoren benadrukt worden.¹⁸ Ten eerste bestond de mogelijkheid om de EU te verlaten ook al voor Lissabon. Artikel 50 codificeerde enkel deze mogelijkheid, onder andere met het doel om het proces binnen het kader van het EU recht te trekken¹⁹ en tevens om terugtrekking relatief lastig te maken.²⁰ Ten tweede biedt Artikel 50 VEU slechts een beperkt kader. De bepaling is vooral gericht op de erkenning van het sterk symbolische recht

op terugtrekking en daarmee op de erkenning van de uiteindelijke soevereiniteit van de lidstaten.²¹ De bepaling is minder gericht op praktische details, ook omdat terugtrekking vooral een theoretische optie moest blijven.²² Ten derde zijn er geen relevante precedents, wat het invullen van deze open bepaling verder bemoeilijkt.²³

Artikel 50 VEU is een beperkt instrument om een juridisch uiterst complex en intens politiek proces te kaderen

Artikel 50 VEU is dus een beperkt instrument om een *juridisch* uiterst complex en intens politiek proces te kaderen. Desalniettemin bevat Artikel 50 wel meerdere regels die grenzen stellen of in ieder geval richting geven aan het proces van uittreding. Deze sectie gaat kort in op de belangrijkste van deze regels.

5.1. Kennisgeving van terugtrekking

De procedure tot terugtrekking begint formeel pas nadat een lidstaat 'kennis van zijn voornemen' geeft aan de Europese Raad.²⁴ Pas vanaf deze kennisgeving kunnen de terugtrekkingsonderhandelingen formeel geopend worden.²⁵ Zolang deze kennisgeving niet heeft plaatsgevonden is er juridisch gezien dus nog niets aan de hand, al is de politieke werkelijkheid natuurlijk een andere. De bevoegdheid tot kennisgeving ligt exclusief bij het VK. De EU heeft al herhaaldelijk aangedrongen op een snelle kennisgeving, maar de Britse overheid heeft de boot tot nog toe afgehouden. Op 2 oktober 2016 heeft May op het conservatieve partijcongres al wel aangekondigd dat de kennisgeving uiterlijk eind maart 2017 gedaan zal worden.²⁶

Een andere vraag is wie bevoegd is om namens het VK een kennisgeving in te dienen. Zowel May als de rest van de Europese Raad lijken aan te nemen dat de Britse premier hiertoe autonoom bevoegd is onder de zogeheten *Royal Prerogative*.²⁷ Toch resteert op dit punt een aantal vragen onder Brits constitutioneel recht. De belangrijkste is of de premier Artikel 50 VEU in werking mag stellen zonder expliciete toestemming van het 'soevereine' Britse Parlement.²⁸ Op 18 juni 2016 hebben verschillende partijen op dit punt een *judicial review* aangevraagd bij de *High Court*. Verwacht wordt dat deze klachten nog in 2016 bij

12. Zie voor een analyse van de eventuele mogelijkheid af te wijken van het vrij verkeer van o.a. Unieburgers en fundamentele beginselen van Unierecht N. Idriz-Tescan, *Legal constraints on EU Member States as primary law makers: a case study of the proposed permanent safeguard clause on free movement of persons in the EU negotiating framework for Turkey's accession* (diss. Leiden), 2015, Meijersreeks; MI-247.
13. Art. 16 Richtlijn 2004/38, *PbEG* 2004, L 299/35.

14. Opvallend in deze context is in ieder geval dat de bewoordingen van de regeling algemeen zijn, en dus niet alleen voor het VK gelden, ofschoon soms wel gerefereerd wordt naar de situatie in het VK.

15. Zie op dit punt, ook in de context van *Brexit*, N. Walker, 'The European Fallout', *German Law Journal Brexit Supplement* 2016, p. 126; G. Davies, 'What Does It All Mean?', *German Law Journal Brexit Supplement*, 2016; B. De Witte, 'Near-membership, partial membership end the EU constitution', (4) *European Law Review* 2016, p. 471.

16. Zie met name de speech van May op het partijcongres van de conservatieve partij op 2 oktober 2016 in Brighton, waarin zij iedere vorm van een tweede referendum of alternatief voor *Brexit* afwijst als ondemocratisch. Beschikbaar via www.conservative-home.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-the-resa-mays-conservative-conference-speech

full-text.html.

17. Een vrijwel gelijklopend recht stond ook in Artikel I-60 van het gewezen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

18. Zie voor een verdere bespreking van Artikel 50 A. Cuyvers 'Artikel 50 VEU en *Brexit*: de juridische contouren voor een politiek drama', *NtEr* 2016, afl. 7, p. 221.

19. Zie o.a. C. Hillion, 'Accession and Withdrawal in the Law of the European Union', in: A. Arnulf & D. Chalmers (red.), *The Oxford handbook of European Law*, Oxford: Oxford University Press 2015, 126; A. Tatham, "'Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!'" EU Accession and Withdrawal after Lisbon', in: A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (red.), *EU Law after Lisbon*, Oxford: Oxford University Press 2012, 128.

20. Zie nader over Artikel 50 ook A. Lazowski, 'Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership', *ELRev* 2012, 37; S. Berglund, 'Prison or Voluntary Cooperation? The Possibility of Withdrawal from the European Union', *Scandinavian Political Studies* 2006, 150; K. Widdows, 'The Unilateral Denunciation of Treaties Containing no Denunciation Clause', 53 *British Yearbook International Law* 1983, p. 102; J. Herbst, 'Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the "Masters of the Treaties"?', 2005(6) *GLJ*, p. 1755; H. Hofmeister, "'Should I Stay or Should I Go?" – A Critical Analysis of the Right to Withdraw From the EU', 2010(16) *ELJ*, 589;

K. Lenaerts & P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Thomson, 2005, 363.

21. Of wellicht preciezer van de lidvolkeren. Zie nader op dit punt A. Cuyvers, *The EU as a Confederal Union of Sovereign Member Peoples - Exploring the potential of American (con)federalism and popular sovereignty for a constitutional theory of the EU* (diss. Leiden), 2013, 88 e.v.

22. C. Hillion, 'Accession and Withdrawal in the Law of the European Union', in: A. Arnulf & D. Chalmers (red.), *The Oxford handbook of European Law*, Oxford: Oxford University Press 2015, 126; A. Tatham, "'Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!'" EU Accession and Withdrawal after Lisbon', in: A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (red.), *EU Law after Lisbon*, Oxford: Oxford University Press 2012, 148.

23. De vaak genoemde voorbeelden van Algerije en Groenland betroffen beiden het niet langer van toepassing verklaren van EU-recht op overzeese gebieden en zijn daarmee eenvoudigweg weinig relevant. Zie voor Algerije A. Tatham, "'Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!'" EU Accession and Withdrawal after Lisbon', in: A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon*, 2012, p. 143. Voor Groenland zie F. Weiss, 'Greenland's Withdrawal from the European Communities', 1985, 10 *ELR*, p. 173.

24. Art. 50 lid 2 VEU.

25. Zie ook de verklaring na de Informele

Europese Raad van de 27 op 29 juni 2016: 'Er kunnen geen onderhandelingen van enigerlei aard worden gevoerd zolang deze kennisgeving niet heeft plaatsgevonden.'

26. May zei: 'So it was right to wait before triggering Article Fifty. But it is also right that we should not let things drag on too long. Having voted to leave, I know that the public will soon expect to see, on the horizon, the point at which Britain does formally leave the European Union. So let me be absolutely clear. There will be no unnecessary delays in invoking Article Fifty. We will invoke it when we are ready. And we will be ready soon. We will invoke Article Fifty no later than the end of March next year.' Zie supra noot 16.

27. Zie bijv. de claim van May op 31 augustus 2016 dat zij geen toestemming van het Parlement nodig heeft om Artikel 50 in werking te stellen, net als haar speech van 2 oktober, supra noot 16. www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-31/u-k-cabinet-sees-no-need-for-parliament-vote-on-brexit-trigger. Voor de Europese Raad zie supra noot 24.

28. Zie N. Barber, T. Hickman & J. King, 'Pulling the Article 50 Trigger: Parliament's Indispensable Role', *U.K. Const. L. Blog* 27 juni 2016, (beschikbaar via <https://ukconstitutionallaw.org/>); K. Armstrong, 'Push Me, Pull You: Whose Hand on the Article 50 Trigger?', *U.K. Const. L. Blog*, 27 juni 2016, beschikbaar via <https://ukconstitutionallaw.org/>.



8 september 2016, de Britse premier May verwelkomt president Tusk van de Europese Raad op Downing Street 10 © Tommy London / Alamy

het *Supreme Court* zullen belanden.²⁹ Een oordeel van het *Supreme Court* dat enkel het Parlement Artikel 50 VEU in werking mag stellen zou tot politieke en constitutionele complicaties kunnen leiden.³⁰ Al lijkt die kans niet erg groot, nu veel parlementariërs reeds hebben aangegeven de uitslag van het referendum te willen respecteren.³¹

Een andere potentieel cruciale vraag waarop Artikel 50 geen antwoord geeft is of een eenmaal gegeven kennisgeving ook eenzijdig ingetrokken kan worden.³² Op zich valt er veel voor te zeggen om intrekking toe te staan, zeker gedurende een redelijke termijn. Tegelijkertijd verliest de in Artikel 50 opgenomen termijn van twee jaar veel van haar dwingende kracht als een lidstaat haar kennisgeving kan intrekken.³³ Desalniettemin lijkt het weinig waarschijnlijk dat de Europese Raad een intrekking zou weigeren, zeker niet wanneer deze intrekking berust op een nieuw referendum of een nieuwe verkiezing.³⁴

5.2. De termijn voor terugtrekking

Artikel 50 VEU voorziet in beginsel in een termijn van twee jaar vanaf de kennisgeving om tot een terugtrekkingsakkoord te komen.³⁵ Na twee jaar valt een botte bijl. Is er dan geen terugtrekkingsakkoord, dan zijn de EU-Verdragen van rechtswege niet meer van toepassing op het VK. Er is dan sprake van een unilaterale terugtrekking zonder een regeling over de nieuwe verhouding en toegang tot de interne markt, ook wel een 'harde *Brexit*'

genoemd.³⁶ Deze termijn is relatief kort. Het beëindigen van een EU lidmaatschap dat meer dan vier decennia omspant heeft immers veel weg van een werk van Hercules. Een van de doelstellingen van deze termijn lijkt dan ook terugtrekking onaantrekkelijk te maken. Naarmate de klok doortikt, komt het economische spook van de koude uitsluiting van de EU interne markt immers steeds dichterbij en komt de terugtrekkende lidstaat in een lastigere onderhandelingspositie terecht.

De termijn van twee jaar kan door de Europese Raad, met *eenparigheid van stemmen* en met instemming van de betrokken lidstaat, verlengd worden. In principe kan dus iedere lidstaat een verlenging blokkeren, of hiermee dreigen.³⁷ Een eventuele verlenging mag overigens voor onbepaalde tijd zijn, en kan op ieder moment in de onderhandelingen overeengekomen worden. Of (bepaalde) rech-

Het beëindigen van een EU-lidmaatschap dat meer dan vier decennia omspant heeft veel weg van een werk van Hercules

terlijke procedures, zoals een adviesprocedure bij het Europese Hof van Justitie of een nationale constitutionele klacht, eventueel opschortende werking hebben, is voorts nog onduidelijk.³⁸

De consequentie van een eventuele verlenging van de periode van twee jaar is natuurlijk wel dat ook het Britse EU-lidmaatschap wordt verlengd. Op termijn kan dit politiek onhoudbaar worden in het VK. Op enig moment zullen de 'Leave'-stemmers immers effect willen zien van hun stem.³⁹ Bovendien moeten uiterlijk op 7 mei 2020 de volgende algemene parlementsverkiezingen gehouden worden in het VK.⁴⁰ *Brexit*-aanhangers vrezen dat deze verkiezingen *de facto* een tweede referendum worden over vertrek uit de EU als de terugtrekking voor deze datum niet voltooid zou zijn.

5.3. Het onderhandelingsproces en de positie van het VK in de EU

Artikel 50 VEU geeft geen gedetailleerde regels voor het onderhandelingsproces. Het onderhandelingsproces zal daarom grotendeels *ad hoc* vorm moeten krijgen, en daarmee zelf onderdeel van de onderhandelingen worden. Daarbij kan wel deels voortgebouwd worden op bestaande mechanismen voor het onderhandelen van externe akkoorden en op de algemene regels die Artikel 50 VEU geeft. Om te beginnen stelt de Europese Raad richtsnoeren vast voor de onderhandelingen, en bepaalt

daarmee de politieke hoofdlijnen.⁴¹ De Raad van Ministers kan vervolgens de Commissie machtigen voor het voeren van de onderhandelingen of een deel daarvan.⁴² Het Europees Parlement moet een eventueel akkoord met het VK goedkeuren, waarna het weer aan de Raad van Ministers is om het akkoord, met gekwalificeerde meerderheid, aan te nemen.⁴³

Gezien deze procedure hebben alle vier de betrokken instellingen afdoende mogelijkheden om betrokkenheid en invloed af te dwingen. Zowel de Europese Raad, de Commissie en het Europees Parlement hebben hiertoe reeds een aantal belangrijke – en tevens pro-EU-integratie gezinde – stukken op het institutionele schakbord gepositioneerd.⁴⁴ Het ligt voor de hand dat in dit krachtenveld de Europese Raad de politieke kernbesluiten zal nemen. De Commissie zal zich meer richten op de (cruciale en schier eindeloze) technische uitwerking. Hoe de verhoudingen zich precies zullen ontwikkelen, en hoe het proces binnen de EU ingericht gaat worden, blijft vooralsnog een open vraag.

Binnen het VK is een geheel nieuw 'Department for Exiting the European Union' opgericht, en onder leiding gesteld van staatssecretaris, en hard-line *Brexit*er, David Davis. Gezien het belang van *Brexit* zal de Britse Premier onvermijdelijk ook zelf nauw betrokken zijn bij de onderhandelingen. Een vooraanstaande rol zal verder weggelegd zijn voor de radicaal eurosceptische Liam Fox en de

29. Zie www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-19/court-takes-Brexit-challenge-very-seriously-judge-leveson-says. Inmiddels is zelfs een *crowdfunding* actie begonnen. Voor hen die zich geroepen voelen: www.crowdjustice.co.uk/case/should-parliament-decide/.

30. Overigens hoeft het Britse Parlement natuurlijk niet lijdzzaam te wachten op een uitnodiging van May. Mocht het Parlement een inwerkingtreding van Art. 50 VEU willen stoppen dan kan het Parlement natuurlijk ook op eigen initiatief handelen, en daarmee een constitutionele crisis veroorzaken. Als gevolg lijkt May voor het starten van Art. 50 in ieder geval de passieve steun van het Parlement nodig te hebben.

31. Daarnaast speelt onder andere de vraag in welke mate de Noord-Ierse en Schotse parlementen een terugtrekking kunnen trainen, ook al kunnen zij een *Brexit* niet blokkeren. De Schotse premier Sturgeon onderzoekt momenteel de haalbaarheid van een tweede referendum over Schotse onafhankelijkheid en de mogelijke toetreding van een onafhankelijk Schotland tot de EU. Zie op dit punt Artikelen 28(7) en (8) van de Scotland Act 1998, zoals geamendeerd door de Scotland Act 2016, alsmede D. Edward & N.N. Shuibhne, "While Europe's eye is fix'd on mighty things": implications of the Brexit vote for Schotland, (4) *Euro-*

pean Law Review 2016, p. 481.

32. Het lijkt ons evident dat alle partijen gezamenlijk een intrekking kunnen accepteren.

33. Hiermee neemt ook het risico op 'tactisch misbruik' van (dreigen met) terugtrekking toe. Zie ook S. Lechner & R. Ohr, 'The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: A Game Theoretic Reflection on Different Decision Processes in the EU', *CEGE Discussion Papers*, nr. 77, 2008, Center for European, Governance and Economic Development research, Göttingen; Georg-August-Universität 2008, p. 4.

Beschikbaar via www.uni-goettingen.de/de/60920.html.

34. Daarbij zou men wellicht ook een juridische plicht om de intrekking te accepteren kunnen construeren voor de Europese Raad op basis van de algemene verplichting om de burgerschapsrechten van VK-onderdanen te respecteren. Steun kan hiervoor gevonden worden in HvJ EU ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*) en HvJ EU ECLI:EU:C:2011:124 (*Zambrano*). Zie ook A. Cuyvers, 'Artikel 50 VEU en *Brexit*: de juridische contouren voor een politiek drama', *NtEr* 2016, afl. 7, p. 221; J. Herbst, 'Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the "Masters of the Treaties"?', 2005 (6) *GLJ*, 1759; R.J. Friel, 'Providing a Constitutional framework for withdrawal from the EU:

Article 59 of the Draft European Constitution', 2004 (53) *JCLQ*, 426. Verder levert ook het streven naar een 'ever closer Union' wellicht verdere juridische argumenten voor de acceptatie van een intrekking.

35. Art. 50 lid 3 VEU.

36. Overigens rust er juridisch gezien geen verplichting op het VK om actief mee te werken aan een terugtrekkingsovereenkomst. Een lidstaat mag twee jaar gewoon de 'klok uitzetten' en dan unilateraal uittreden. Zie o.a. H. Hofmeister, "'Should I Stay or Should I Go?' – A Critical Analysis of the Right to Withdraw From the EU", 2010 (16) *ELJ*, 589.

37. Zie de waarschuwing van Sir David Edward over de risico's van gokken op een verlenging voor het VK zoals geciteerd in par. 44 van de House of Lords European Union Committee Report van 4 mei 2016 'The process of withdrawing from the European Union', digitaal beschikbaar via www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/leucom/138/138.pdf.

38. Gezien de verwijzing in art. 50(2) VEU naar art. 218 VWEU, lijkt het erop dat het HvJ EU gevraagd zal worden om een Advies onder Art. 218(11) af te geven. Tegelijkertijd kan ook gesteld worden dat Art. 50 VEU enkel naar Art. 218(3) VWEU verwijst, en daarmee gelezen moeten worden als een uitsluiting van de rest van dit artikel.

39. Zie bijv. al de 'Leave means Leave'

campagne, die op 19 september 2016 gestart is door enkele prominente eurosceptici, waaronder zittende conservatieve leden van het Lagerhuis. www.theguardian.com/politics/2016/sep/18/tory-eurosceptics-push-for-hard-Brexit-eu-single-market

40. Zie Art. 1(3) van de Fixed-term Parliaments Act 2011.

41. Daarnaast kan de Europese Raad, met daarin regeringsleiders en staatshoofden, natuurlijk vergaande invloed uitoefenen op de Raad van Ministers.

42. Art. 50(3) VEU verwijst op dit punt naar de procedure onder Art. 218(3) VWEU.

43. Daarnaast zal het akkoord over de nieuwe relatie tussen de EU en het VK bijna zeker een gemengd akkoord zijn, en derhalve ratificatie in alle lidstaten vereisen. Zie nader hieronder par. 5.4.

44. De Europese Raad benoemde op 26 juni de Belgische diplomaat Didier Seeuws als hoofd van de 'Special Task Force on the UK'. Op 27 juli 2016 benoemde de Commissie de Fransman en oud-Commissaris Michel Barnier als 'Chief Negotiator' van de 'Commission Taskforce for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom.' Het presidium van het Europees Parlement wees vervolgens op 8 september 2016 Guy Verhofstadt aan als 'lead negotiator' voor *Brexit*.

enigmatische Boris Johnston als respectievelijk Minister van Internationale Handel en Minister van Buitenlandse Zaken. Het Brexit-kamp is derhalve sterk vertegenwoordigd in drie kernministeries. Voorts is het, ook drie maanden na het referendum, nog steeds verre van duidelijk hoe het onderhandelingsproces precies zal verlopen, en welke lijn de Britse regering zal volgen. Wel lijkt sinds de toespraak van May van 2 oktober 2016 duidelijk dat de regering primair wil inzetten op soevereiniteit, beperking van migratie, en een 'great repeal' van EU-recht, ook al kost dit de toegang tot de Europese markt.⁴⁵

Hoe dan ook, vaststaat dat tot aan de terugtrekking het VK volledig en volwaardig lid van de EU is. Dit houdt in dat het hele EU-recht onverkort van kracht blijft in het VK, en dat het VK alle rechten, maar tevens alle verplichtingen heeft van een EU-lidstaat.⁴⁶ Zo zal het VK bijvoorbeeld moeten blijven bijdragen aan de EU begroting, dient het de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU onverkort toe te passen, genieten alle EU-burgers, familieleden, werknemers, en dienstverleners een recht op vrij verkeer en eventueel op sociale zekerheid in het VK, net zoals VK-burgers in de overige lidstaten, is het VK gebonden aan nieuwe EU-regelgeving, geldt de wederzijdse erkenning van vonnissen en arrestatiebevelen volledig, mag het VK geen externe verdragen onderhandelen die in strijd komen met EU-recht, en geldt voor alle Britse entiteiten met publiek gezag dat zij loyaal moeten voldoen aan al hun EU-verplichtingen.⁴⁷

Tot aan de terugtrekking participeert het VK in beginsel ook volledig in de Europese instellingen. Artikel 50 lid 4 VEU stelt echter één, niet geheel duidelijk, grens aan Britse participatie. Vanaf de formele kennisgeving nemen de Britse Premier en ministers geen deel meer 'aan de beraadslagingen of aan de besluiten van de Europese Raad en van de Raad die hem betreffen'.

Het VK heeft wijselijk al aangegeven het geplande EU voorzitterschap in 2017 niet op zich te nemen, zelfs al mocht er op dat moment nog geen notificatie zijn ingediend

Evident is het VK hierdoor uitgesloten van alle bijeenkomsten van de Europese Raad en de Raad van Ministers die direct over *Brexit* gaan. Het is evenwel niet duidelijk hoe ver deze uitsluiting gaat, of wie *in concreto* mag besluiten bij welke vergaderingen het VK wel of niet welkom is. De reikwijdte van deze uitsluiting hangt af van hoe men de clausule 'die hem betreffen' interpreteert.⁴⁸ Op basis van de verwijzing naar lid 2 en 3 van Artikel 50 VEU kan men een nauwe interpretatie verdedigen die het VK enkel uitsluit bij het opstellen van

richtsnoeren, het onderhandelen en sluiten van het akkoord, en het verlengen van de termijn.⁴⁹ Omgekeerd kan men stellen dat bijna iedere beslissing in de Europese raad of de Raad van Ministers het VK 'betreft', alleen al omdat deze beslissing de rechtspositie van het VK kan veranderen of het *acquis* waarover onderhandeld wordt wijzigt. Ook op dit punt zal de vage norm in Artikel 50 VEU ingevuld moeten worden tijdens het proces zelf. Tot aan de formele kennisgeving geldt uitsluiting volgens Artikel 50 lid 4 overigens nog niet, en zullen 'de 27' hun toevlucht moeten nemen tot 'informele' bijeenkomsten zonder het VK zoals in Bratislava, waarvan de conclusies dus ook niet kwalificeren als formele conclusies van de Europese Raad. Wel heeft het VK wijselijk al wel aangegeven het geplande EU voorzitterschap in 2017 niet op zich te nemen, zelfs al mocht er op dat moment nog geen notificatie zijn ingediend.

5.4. De relatie tussen het terugtrekkingsakkoord en het verdrag inzake de nieuwe relatie

Artikel 50 VEU voorziet niet alleen in de sluiting van een terugtrekkingsakkoord, maar ook in een tweede akkoord over de nieuwe relatie tussen de EU en het VK.⁵⁰ Het terugtrekkingsakkoord ziet op de voorwaarden voor de terugtrekking zelf.⁵¹ De nieuwe relatie wordt vervolgens geregeld in een apart, en waarschijnlijk veel complexer en omvangrijker, akkoord.

Van cruciaal belang is dat beide akkoorden een verschillende rechtsbasis hebben en daarom volgens verschillende procedures aangenomen worden. Het terugtrekkingsakkoord is gebaseerd op Artikel 50 VEU en is een akkoord tussen de EU en het VK. Het akkoord moet goedgekeurd worden door het Europees Parlement en met gekwalificeerde meerderheid aangenomen worden door de Raad van Ministers.⁵² Op het VK na zijn de overige lidstaten geen partij bij het terugtrekkingsakkoord. Dit betekent dat dit akkoord geen ratificatie vereist in de individuele lidstaten.

Het akkoord over de nieuwe relatie, daarentegen, zal hoogst waarschijnlijk een gemengd akkoord zijn, vermoedelijk op basis van de Artikel 37 VEU en artikel 217 en 218 VWEU inzake het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid en associatieakkoorden.⁵³ Bijgevolg zullen zowel de EU, het VK, als de overige 27 lidstaten partij zijn bij dit akkoord. Binnen de EU moet dit akkoord goedgekeurd worden door het Europees Parlement en met unanimité aangenomen worden in de Raad van Ministers.⁵⁴ Daarnaast zal dit akkoord apart geratificeerd moeten worden door het VK en alle 27 overige lidstaten. Deze nationale ratificaties kunnen weer aanleiding geven tot nieuwe referenda of rechterlijke procedures.⁵⁵ Bijvoorbeeld een referendum in Hongarije over een akkoord dat vrij verkeer voor (onder andere Oost-Europese) werknemers aan banden legt maar vrij verkeer van kapitaal en financiële diensten in stand laat.⁵⁶ Ook kan een lidstaat wellicht ratificatie opschorten om zo zelf concessies af te dwingen op bepaalde dossiers.

De *procedure* voor het terugtrekkingsakkoord is dus veel eenvoudiger dan de procedure voor het akkoord over de nieuwe regeling. Bovendien is het akkoord over de nieuwe relatie *inhoudelijk* veel complexer en omvangrijker, en zal het wellicht dan ook langer duren om uit te

onderhandelen. Ter illustratie, de onderhandelingen over CETA, het EU-handelsverdrag met Canada, dat gevoelig minder complex is, duren al negen jaar en het einde is nog niet in zicht. Het is dan ook aannemelijk dat het terugtrekkingsakkoord eerder klaar zal zijn en aangenomen kan worden dan het akkoord over de nieuwe relatie. Zelfs al mochten beide akkoorden tegelijk bereikt worden, bestaat het risico dat de ratificatie van het akkoord over de nieuwe relatie veel langer duurt dan goedkeuring van het terugtrekkingsakkoord. Tegelijkertijd zijn beide akkoorden *inhoudelijk* moeilijk los te koppelen.⁵⁷ Als het VK de Unie verlaat en de toegangsdeur tot de interne markt dichtklapt voordat er een nieuw akkoord is over de nieuwe relatie met de EU, kan het VK onvermijdelijk enkel terugvallen op het – in vergelijking – relatief beperkte beschermingsniveau dat de Wereldhandelsorganisatie (WTO) biedt. Dit zou neerkomen op een ‘harde Brexit’, een optie die vanwege de hoge kosten initieel alleen de steun leek te genieten van de meest radicale ‘Brexiters’.

Wil men een dergelijk scenario voorkomen, zijn er twee keuzes voorhanden, beide pijnlijk. De eerste optie is om de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord te koppelen aan de inwerkingtreding van het akkoord over de nieuwe regeling. Het VK trekt zich dan pas terug nadat de laatste nationale ratificatie heeft plaatsgevonden.⁵⁸ De prijs voor deze optie is een verlengd Brits lidmaatschap van de EU. Met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan het akkoord over de nieuwe relatie immers niet binnen twee jaar gesloten worden, laat staan dat dit akkoord binnen twee jaar geratificeerd zal zijn in alle lidstaten. Het zal de Britse overheid niet meevallen de aanhangers van *Leave* te overtuigen van de wenselijkheid van deze optie, zeker indien de terugtrek-

king niet is afgerond voor de algemene verkiezingen van mei 2020.

De tweede optie is om het terugtrekkingsakkoord te koppelen aan een overgangsregeling.⁵⁹ Deze overgangsregeling dient dan onder andere de toegang van het VK tot de interne markt te reguleren tijdens de verdere onderhandeling over en ratificatie van het finale akkoord over de relatie tussen de EU en het VK. Het probleem van deze optie is dat het sluiten van een overgangsregeling bijna net zo complex en omvangrijk kan worden als het finale akkoord op zich. Om te beginnen zal de overgangsregeling veel van dezelfde punten moet dekken als het finale akkoord.⁶⁰ Daarnaast zal de overgangsregeling deels als benchmark fungeren voor de inhoud van het finale akkoord, waardoor partijen wellicht net zo hard zullen onderhandelen als over een finaal akkoord. Stel bijvoorbeeld dat, zoals wel wordt gesuggereerd, het EER regime gebruikt zou worden als schijnbaar kant-en-klaar overgangsregime. Dit zou betekenen dat gedurende de gehele onderhandelingen het VK ‘gevangen’ zit in dit regime, dat onder andere vrij verkeer van personen omvat, en de EU geen incentive meer zou hebben om het VK een betere deal dan het EER-regime te geven. Omgekeerd, als het VK een zeer royale overgangsregeling zou hebben, zou er wellicht weinig incentive zijn voor het VK om een slechtere finale deal te accepteren.

Blijkt het niet werkbaar om op korte termijn overeenstemming te bereiken over een overgangsregeling, dan lijkt *de facto* alleen de keuze te rusten tussen een harde *Brexit* of een verlengd lidmaatschap, eventueel zelfs tot na 2020. Geen van beide keuzes is echt aantrekkelijk. Maar die constatering verandert natuurlijk niets aan de door de Britten zelf verkozen harde werkelijkheid.

45. Paradoxaal genoeg is het primaire effect van de ‘Great Repeal Act’ juist dat al het geldende EU-recht bij uittreding wordt omgezet in Brits recht. In de woorden van May: ‘This historic Bill – which will be included in the next Queen’s Speech – will mean that the 1972 Act, the legislation that gives direct effect to all EU law in Britain, will no longer apply from the date upon which we formally leave the European Union. And its effect will be clear. Our laws will be made not in Brussels but in Westminster. The judges interpreting those laws will sit not in Luxembourg but in courts in this country. The authority of EU law in Britain will end. As we repeal the European Communities Act, we will convert the ‘acquis’ – that is, the body of existing EU law – into British law.’

46. Zie punt 1 van de verklaring na de Informele Europese Raad van 27 op 29 juni 2016.

47. Een complexe vraag is of het HvJEU ook na uittreding nog een bepaalde rechtsmacht kan hebben, bijv. in geschillen die aanhangig zijn gemaakt voor terugtrekking, of in

geschillen waarvan de relevante feiten pre-Brexit hebben plaatsgevonden. Zo heeft het Britse Supreme Court ook na het referendum nog verschillende preliminaire vragen aan het HvJ EU gesteld. Teneinde onzekerheid en conflicten te voorkomen lijkt het raadzaam dat het terugtrekkingsakkoord op dit punt in een heldere regeling voorziet. Daarnaast lijkt het twijfelachtig of Britse rechters nog enige rechtsmacht van het HvJ EU zullen erkennen na een Brexit als hiervoor geen basis gevonden kan worden in het Britse recht of het terugtrekkingsakkoord.

48. Zie met name C. Hillion, ‘Accession and Withdrawal in the Law of the European Union’, in: A. Arnall & D. Chalmers (red.), *The Oxford handbook of European Law*, Oxford: Oxford University Press 2015, 126.

De Engelse versie spreekt van ‘discussions (...) decisions concerning it’, de Franse versie van ‘délégations ni aux décisions (...) qui le concernent’.

49. Zie de *Editorial Comments* van de *Common Market Law Review* over de Brexit, 2016 (53) *Common Market Law*

Review, 1.

50. Zie de House of Lords European Union Committee Report van 4 mei 2016 ‘The process of withdrawing from the European Union’, punt 31. Zie verder ook A. Tatham, ‘“Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!” EU Accession and Withdrawal after Lisbon’, in: A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (red.), *EU Law after Lisbon*, Oxford: Oxford University Press 2012, 128.

51. In dit terugtrekkingsakkoord wordt, gezien Artikel 50 lid 2 VEU, wel ‘rekening (...) gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van die staat met de Unie’.

52. Deze relatief lichte eis van gekwalificeerde meerderheid vormt ook een argument om de rechtsbasis die Artikel 50 biedt relatief beperkt uit te leggen.

53. Ditzelfde zou waarschijnlijk gelden voor een tijdelijk akkoord over een overgangsregeling, tenzij deze overgangsregeling enkel zou zien op EU-bevoegdheden.

54. Art. 218(8) VWEU.

55. ‘Editorial Comments’, 2016 *Common Market Law Review* (53) 1. Dit zou waar-

schijnlijk ook gelden voor een apart akkoord over een overgangsregeling.

56. Zie de reeds scherpe waarschuwing van de ‘Visegrad’ lidstaten op dit punt. www.bbc.com/news/world-europe-37396805.

57. Zie ook B. De Witte, ‘Near-membership, partial membership end the EU constitution’, 2016 (4) *European Law Review*, p. 471.

58. Ons inziens zou de termijn van twee jaar hierbij geen probleem opleveren. Unilaterale uittreding vindt plaats indien er na twee jaar nog geen akkoord is (Art. 50(3) spreekt over ‘bij gebreke daarvan’). Art. 50(3) lijkt echter enkel te eisen dat er een (finaal) terugtrekkingsakkoord is, niet dat dit akkoord al in werking is getreden.

59. C. Hillion, ‘Accession and Withdrawal in the Law of the European Union’, in: A. Arnall & D. Chalmers (red.), *The Oxford handbook of European Law*, Oxford: Oxford University Press 2015, 126.

60. Ook zal het akkoord voor onbepaalde tijd moeten gelden of in ieder geval ver-
lengbaar moeten zijn.

Blijkt het niet werkbaar om op korte termijn overeenstemming te bereiken over een overgangsregeling, dan lijkt *de facto* alleen de keuze te resteren tussen een harde *Brexit* of een verlengd lidmaatschap, eventueel zelfs tot na 2020

6. De nieuwe relatie tussen de EU en het VK?

Los van de relatie tussen beide akkoorden speelt natuurlijk de vraag hoe de nieuwe relatie tussen de EU en het VK er überhaupt uit zal gaan zien. De vormgeving van deze nieuwe relatie is van cruciaal belang, alleen al voor de ongeveer twee miljoen Britten die momenteel in de EU verblijven, de circa drie miljoen EU burgers in het VK en het internationale bedrijfsleven. Ook op dit terrein betekent de nakende *Brexit* echter een stap in het ongewisse.

De moeilijkheid is vooral dat geen enkel scenario op het eerste gezicht zowel economisch als politiek haalbaar lijkt.⁶¹ Het VK staat immers wederom voor de verscheurende keuze tussen economische integratie en politieke soevereiniteit. Hoe meer economische integratie men wil, hoe meer soevereiniteit gebundeld moet worden op Europees niveau.⁶² Een functionerende interne markt vereist nu eenmaal overdracht van bevoegdheden en supranationaal gezag.

De drie modellen die doorgaans naar voren worden geschoven voor de toekomstige verhouding van het VK met de Unie illustreren deze onontkoombare uitruil. Voor eerst is er het 'Noorse model'. Vanuit economisch oogpunt is dit voor het VK wellicht het aantrekkelijkste model. Noorwegen behoort, net als IJsland en Liechtenstein, tot de Europese Economisch Ruimte (EER). Het heeft ruime toegang tot de interne markt van de EU, waaronder voor (financiële) diensten. Noorwegen neemt evenwel niet deel aan het gemeenschappelijk landbouw- of visserijbeleid en blijft ook buiten de douane-unie. Ook de internationale handelsakkoorden tussen de EU en derde landen zijn niet van toepassing op EER-landen. In ruil voor deze geprivilegieerde toegang tot de interne markt wordt van de EER landen wel een substantiële bijdrage tot de EU-begroting verwacht. Onder het EER-model zou het VK meer dan 80% van de huidige afdracht blijven betalen, waarmee de *Brexit* iedere Brit slechts £ 22 per jaar minder zou gaan kosten.⁶³ Noorwegen is ook verplicht om alle-EU regels, inclusief nieuwe wetgeving, op het terrein van de interne markt te implementeren en toe te passen zonder enige invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud van deze regels. Daarnaast vereist EER-lidmaatschap ook de acceptatie van het volledige vrij verkeer van personen. Het EER model botst als gevolg met bijna alle wensen van de *Brexiters* inzake soevereiniteit, geld en immigratie, en lijkt daarmee politiek onacceptabel. Een keuze voor het EER-model zou zelfs ironisch zijn, aangezien hiermee de vrees van 'overheersing' door Brussel zonder politieke inspraak juist dichterbij zou komen. Niet voor niets hebben bijna alle voormalige EER-lidstaten inmiddels voor vol EU-lidmaatschap gekozen.

Vervolgens is er het bilaterale model, ook wel het 'Zwitserlandmodel' genoemd.⁶⁴ Dit model staat symbool

voor een '*à la carte*' benadering: de EU en het VK bepalen samen aan welke Europese beleidsterreinen het VK wel of niet mee mag of moet doen. Zo maakt Zwitserland deel uit van de Vrijhandelsorganisatie EFTA, en geniet op die manier van vrijhandel met de EU inzake niet-landbouwproducten. Daarnaast heeft Zwitserland, dat geen lid is van de Unie of de EER, meer dan 100 bilaterale akkoorden afgesloten met de EU over deelname aan EU beleidsterreinen. Onder deze akkoorden staat de interne markt voor diensten echter niet open voor Zwitserland, hoewel het wel het vrij verkeer van personen heeft moeten accepteren.⁶⁵ Dit is precies het tegenovergestelde van wat het VK wil bereiken, aangezien de dienstensector meer dan 80% van de Britse economie vormt. Zwitserland heeft ook nauwelijks of geen invloed op de Europese regelgeving waar het via de bilaterale akkoorden aan gebonden is. Zwitserland kan enkel ja of nee zeggen tegen het bestaande acquis, waarbij het toegang tot de markt kan verliezen als het niet akkoord gaat of weigert een akkoord aan te passen aan nieuwe regelgeving.⁶⁶ Daarnaast dient ook Zwitserland jaarlijks een bijdrage te leveren aan de EU begroting. Die bedraagt circa 40% van de huidige Britse bijdrage per capita. Ook het 'Zwitserse' model lijkt daarom voor het VK weinig aantrekkelijk. Bovendien is dit model voor de EU ook geen acceptabele optie. In 2015 is de EU juist onderhandelingen met Zwitserland gestart om dit complexe en onhandelbare model te wijzigen en te stroomlijnen.

Een derde veelgehoorde variant is het 'WTO-model'. Onder dit model sluit het VK in het geheel geen akkoord met de EU maar valt het terug op het regime van de Wereldhandelsorganisatie om de handelsbetrekkingen met de EU en de rest van de wereld te regelen. Hiermee zou het VK de interne markt geheel de rug toekeren, en bijvoorbeeld minder toegang tot de Europese markt hebben dan Turkije, Oekraïne, of Burundi.⁶⁷ Een keuze voor deze optie zou een majeure economische schok teweegbrengen in het VK. Om te beginnen zouden er (beperkte) invoerheffingen geheven worden op export naar de EU. Van veel groter belang is echter dat de WTO slechts zeer beperkt voorziet in de liberalisering van de handel in diensten. Onder WTO-recht zouden dus juist de voor het VK cruciale financiële diensten geen toegang hebben tot de EU. Tegenover het gebrek aan economische integratie staat wel dat onder het WTO-model het VK niet meer afdraagt aan de Unie, er een einde komt aan het vrij verkeer van personen, en het VK niet meer onderworpen is aan EU-regelgeving of rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Het WTO-model maximeert daarmee soevereiniteit ten koste van economische integratie en markttoegang. Zelfs in dit scenario moet echter beseft worden dat alle Britse ondernemingen die met de EU willen han-

delen nog steeds zullen moeten voldoen aan alle EU-producteisen en overige regelgeving, en daarmee indirect als nog gebonden zijn aan EU-recht. Juist voor *Non Tariff Barriers* (NTB's) als producteisen biedt het WTO-recht immers geen oplossing.

Geen van deze drie modellen, die allen een mogelijk ke balans tussen integratie en soevereiniteit illustreren, lijken daarom een pasklare oplossing te bieden voor het VK. Het hoeft dan ook weinig verwondering te wekken dat de nieuw aangetreden Britse premier May reeds aangaf dat voor een land als het VK niet zomaar een oplossing uit een lade tevoorschijn getrokken kan worden. Maatwerk is aan de orde. Tegelijkertijd is nog verre van duidelijk welk 'maatwerk' dan wel zou passen, en een acceptabele balans tussen soevereiniteit en marktintegratie zou bieden. Met name de Britse wens om wel toegang tot financiële diensten te behouden zonder vrij verkeer van personen te accepteren vormt hierbij een

Met name de Britse wens om wel toegang tot financiële diensten te behouden zonder vrij verkeer van personen te accepteren vormt een obstakel

obstakel.⁶⁸ Het beperken van de immigratie en het afschaffen van het vrij verkeer van personen vormden de speerpunten van het *Brexit*-kamp; de EU heeft echter aangegeven de vier vrijheden als eenheid te zien en deze vooralsnog niet los te willen koppelen.⁶⁹

De conservatieve premier bevindt zich daarmee in een nagenoeg onmogelijke positie. Bovendien bestaat zelfs binnen het VK geen eensgezindheid over hoe de nieuwe verhouding met de Unie er moet gaan uitzien.

May dient zich voorzichtig te manoeuvreren in de spaagaat tussen de hardliners die een harde *Brexit* voorstaan en terug willen vallen op het WTO-model, en degenen die het VK zoveel mogelijk willen laten blijven profiteren van de voordelen van de interne markt. Vooralsnog lijkt May meer belang te hechten aan Britse soevereiniteit dan aan de Britse economie, hetgeen de kans op een harde *Brexit* vergroot.

Het moge duidelijk zijn dat pas wanneer hieromtrent meer duidelijkheid bestaat in het VK men effectief en met hoop op een goede uitkomst aan de onderhandelingsstafel kan gaan zitten met de vertegenwoordigers van de EU. Ook is duidelijk dat dan aan beide kanten water bij de wijn gedaan zal moeten worden. De inmiddels vervallen nieuwe regeling voor het VK van afgelopen februari laat in ieder geval zien dat de EU toen in beginsel bereid was om enige toegevingen te doen inzake beperkingen op het vrij verkeer van personen en de eenheid van de markt. De vraag is of May, met de ogen van haar *Brexit*-puristen in de rug, hiertoe ook bereid en in staat zal zijn.

Wat er ook van zij, het VK zal in ieder geval ook nog eens verplicht zijn om naast de nieuwe relatie met de EU ook de handelsrelaties met alle andere landen in de wereld her te bezien.⁷⁰ De vele tientallen internationale akkoorden die de EU op dit terrein afgesloten heeft, zijn na de *Brexit* niet langer van toepassing op het VK, net als vele gemengde akkoorden waar het VK partij bij is. Dit brengt ongetwijfeld het voordeel met zich mee dat het VK kan gaan onderhandelen over zaken die specifiek van belang zijn voor het VK, maar dit wordt ook alweer een uiterst complexe operatie, die onvermijdelijk de nodige tijd in beslag gaat nemen, en het is nog maar de vraag of het VK alleen een vergelijkbaar gewicht in de schaal kan leggen als de EU.

7. Europa en Nederland post-Brexit?

Hoe en wanneer alles uiteindelijk ook zijn beslag zal krijgen, de resterende EU 27 en de individuele lidstaten zoals Nederland beraden zich best nu al over de periode na de uiteindelijke *Brexit*. Het blijft vooralsnog koffiedik kijken, maar toch verdient het aanbeveling even in te zoomen op drie gedachtenstromingen die momenteel opgang maken

61. Zie o.a. S. Dhingra & T. Sampson, 'Life after Brexit: What are the UK's options outside the European Union?' Centre for Economic Performance, *London School of Economics Working Paper Brexit 01*, HM Government, 'Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union' March 2016, beschikbaar via www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504604/Alternatives_to_membership_-_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU.pdf.

62. A. Cuyvers, *The EU as a Confederal Union of Sovereign Member Peoples – Exploring the potential of American (con)federalism and popular sovereignty for a constitutional theory of the EU*

(diss. Leiden), 2013.

63. Deze verlaging in afdracht moet bovendien verrekend worden met de EU-subsidies die het VK niet meer zal ontvangen. Zie S. Dhingra & T. Sampson, 'Life after Brexit: What are the UK's options outside the European Union?' Centre for Economic Performance, *London School of Economics Working Paper Brexit*, nr. 1, 4.

64. Zie voor een toegankelijk overzicht van dit model C. Tobler & J. Beglinger, *Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts)Rechts. Systematische Darstellung in Text und Tafeln, 2 volumes (Charts and Text)*, Dike, 2013.

65. Een groot deel van de Zwitserse financiële instellingen heeft juist een vestiging in Londen om daarmee toegang tot de interne

markt te verkrijgen. Veel van deze instellingen, waaronder de Zwitserse beurs, zijn inmiddels op zoek naar alternatieven.

66. Zie op dit belangrijke punt van dynamiek C. Tobler, 'One of many challenges after 'Brexit': The institutional framework of an alternative agreement – lessons from Switzerland and elsewhere?' 23 *MJ* 4 2016, 23.

67. Voor Burundi zie het Economic partnership agreement Between the East African Community Partner States, of the one part, And the European Union and its Member States Of the other part, ratificatie waarvan gepland staat voor oktober 2016.

68. Overigens zou het VK hier een probleem hebben zelfs als de EU wel bereid zou zijn een dergelijke deal te accepteren.

Het vrij verkeer van diensten omvat immers ook het vrij verkeer van de werknemers van de dienstverlener, zelfs indien deze werknemers derdelanders zijn, zie bijv. HvJ EU Zaak C-113/89 [1990] ECR I-1417 (*Rush Portuguesa*), par. 12. Zelfs indien het vrij verkeer van EU-burgers en van werknemers aan banden wordt gelegd, zou het VK derhalve onder het vrij verkeer van personen nog steeds een groot aantal EU en niet-EU onderdanen moeten toelaten.

69. Zie voor een recentelijke bevestiging de State of the Union van Juncker van 14 september 2016, p. 10.

70. Zie ook P. Koutrakos, 'Negotiating international trade treaties after Brexit', 2016 *ELR*, 475.

over de in te slagen richting voor de EU. Ook wordt kort stilgestaan bij de mogelijkheid van een referendum in Nederland over een *Nexit*.

7.1. De Unie na de Brexit: vooruitgang, stilstand, of iets ertussenin?

Fundamentele bezinning over de EU dringt zich op na het zoveelste verloren referendum. Een eerste school, die onder andere steun vindt in Duitsland en Frankrijk, pleit voor verdere en diepere integratie van de resterende lidstaten, niet meer gehinderd door een VK dat continu op de rem gaat staan. Met name defensie, veiligheid en terrorismebestrijding en EMU worden genoemd als mogelijke terreinen voor nadere samenwerking.⁷¹ Diametraal hiertegenover staat de denkpijpe, met name sterk in Oost-Europa en gesteund door Europese raadsvoorzitter Tusk, die aangeeft dat *Brexit* het signaal moet zijn voor een meer intergouvernementele EU. Europa moet meer bevoegdheden overlaten aan de lidstaten en meer respect betonen voor nationale belangen, gevoeligheden en meerderheden.⁷² Een derde school zoekt eerder het midden op en richt zich op verdere flexibilisering van de EU. De kerngedachte is dat het constitutionele model van de EU meer dan nu al het geval is ruimte moet laten voor integratie met verschillende snelheden.⁷³ Zo zou er bijvoorbeeld een kern-EU gevormd kunnen worden van sterk geïntegreerde lidstaten met daar omheen verschillende 'schillen' die minder integratie vereisen.⁷⁴ De eventuele nieuwe deal met het VK zou model kunnen staan voor een van deze schillen die vooral gericht is op economische integratie. De grote uitdaging is natuurlijk de verschillende schillen vorm te geven op een werkbare manier, mede omdat de ervaring van Europese integratie leert dat economische en politieke integratie moeilijk van elkaar te scheiden zijn. Ook moet de EER-val vermeden worden waarbij lidstaten in een buitenste 'schil' de facto politiek overgeleverd zijn aan de kern, wat het democratische probleem alleen maar zou vergroten.

Of en, zo ja, welke denkpijpe eventueel de bovenhand zal halen, valt onmogelijk te voorspellen. In de EU is het vaak een beetje van alles. Het ligt dus enigszins in de lijn der verwachtingen dat op sommige terreinen, verdere integratie gerealiseerd zal worden, mogelijk door een groep *frontrunners*, terwijl op andere terreinen, de Unie pas op de plaats zal moeten of zelfs een stap zal moeten terugzetten ten gunste van de lidstaten.

Wel zeker is dat in een Unie post-*Brexit* EU enkele institutionele en politieke verschuivingen zullen plaatsvinden. Zo zal de machtsbalans in de Raad van Ministers verschuiven, richting het zuiden en het oosten. Nederland zal met het VK een bondgenoot op veel beleidsterreinen verliezen. Ook zullen alle 73 Britse leden van het Europees Parlement, waaronder alle 22 UKIP leden, hun zetel verliezen. Deze zetels zullen herverdeeld worden over de resterende 27 lidstaten.

7.2. Nederland na de Brexit: Nexit?

Meteen na de uitslag in het VK kwam de voorspelbare oproep tot een referendum over het Nederlandse lidmaatschap. Juridisch gezien is een referendum over Nexit mogelijk, maar niet erg waarschijnlijk. Onder de nieuwe referendumwet is een raadgevend referendum enkel

mogelijk over een bekrachtigd wetsvoorstel.⁷⁵ In het geval van het Oekraïne referendum betrof dit bijvoorbeeld de ratificatiewet betreffende het EU-associatieakkoord met Oekraïne. Voor een referendum over een Nederlandse terugtrekking uit de EU zou er derhalve eerst een bekrachtigd wetsvoorstel voor terugtrekking moeten zijn. Het door de PVV ingediende wetsvoorstel is hiervoor dus onvoldoende. De parlementaire meerderheid voor uittreding die dit vereist is niet alleen onwaarschijnlijk, maar zou ook het referendum, vanuit het perspectief van de eurosceptici, overbodig maken. Een alternatief zou zijn om geen gebruik te maken van de algemene referendumwet maar om, net als bij het referendum over de Europese 'Grondwet', een aparte wet aan te nemen inzake een referendum over terugtrekking. Ook voor deze wet dient dan een meerderheid te zijn, maar deze meerderheid hoeft enkel te zien op de wens een referendum over EU-lidmaatschap te houden, niet op terugtrekking als zodanig.

Het gebrek aan vertrouwen in de capaciteit om uit te leggen waarom EU-lidmaatschap goed is, geeft te denken

Geen van beide opties biedt momenteel veel kans van slagen. Hiermee is de kans op een *indirect* Nexit referendum evenwel niet geheel uitgesloten. Zoals hierboven aangegeven zal een eventueel akkoord over de nieuwe relatie tussen de EU en het VK hoogstwaarschijnlijk ratificatie in Nederland vereisen. De Nederlandse ratificatiewet kan dan wel de basis vormen voor een referendum. Een dergelijk referendum gaat formeel dan enkel over de vraag of Nederland het akkoord met het VK dient te ratificeren, maar de ervaring leert dat een referendum in de praktijk niet altijd over de daadwerkelijke vraag op het stembiljet gaat. Ook een referendum over het post-*Brexit* EU-VK akkoord zou feitelijk dienst kunnen doen als platform voor een discussie over het Nederlandse lidmaatschap. Tijdens het Oekraïne referendum gaf het Burgercomité EU immers al toe dat hun echte doel de uittreding van Nederland is, en dat dit doel alle middelen heiligt.⁷⁶

Veel belangrijker dan de vraag of er al dan niet een Nexit-referendum komt is echter de constatering dat geen enkele politieke partij zin lijkt te hebben in een dergelijk debat. Dit gebrek aan vertrouwen in de capaciteit om uit te leggen waarom EU-lidmaatschap goed is, geeft te denken.

8. Conclusie

De keuze van het Britse volk voor *Leave* is onmiskenbaar een scharniermoment in het Europese integratieproces. Voor het eerst dreigt een lidstaat het steeds hechter verbond te verlaten. De eventuele *Brexit* vormt daarnaast een ongekende juridische uitdaging. De complexiteit en omvang van de benodigde akkoorden omtrent terugtrek-

king en de nieuwe EU-VK relatie vallen nauwelijks te overdrijven. Tegelijkertijd lijkt vier maanden later nauwelijks enige betekenisvolle vooruitgang te zijn geboekt. Men zou zowaar bijna de indruk krijgen dat de Britten zelf nog niet helemaal van de schok bekomen zijn. Mogelijk hadden zij zelf eerder een andere uitkomst verwacht of zelfs stiekem gehoopt. Wat er ook van zij, op meerdere essentiële punten was het *Brexit*-kamp onvoldoende voorbereid. Zo is bijvoorbeeld nog steeds niet zeker wanneer de officiële kennisgeving van het voornemen tot terugtrekking precies zal geschieden, al zal kennisgeving hoogstwaarschijnlijk voor eind maart 2017 plaatsvinden. Ook heeft het VK nog niet helemaal uitgemaakt welke toekomstige relatie met de EU het wil aangaan, laat staan dat een economisch en politiek realistisch model voorhanden is. Wel heeft premier May in haar toespraak van 2 oktober 2016 in Brighton in grote lijnen aangegeven hoe ze de onderhandelingen wil ingaan. Soevereiniteit en 'bevrijding' van het EU recht lijken de absolute prioriteit te krijgen. Bovendien lijkt May het proces binnen twee jaar te willen afronden. Beide posities vergroten de kans op een harde *Brexit*.

Tegelijkertijd beloofde May het Britse volk echter ook dat toegang tot de interne markt voor (financiële) diensten behouden zou blijven, en dat het VK als soeverein land ongekende nieuwe mogelijkheden wachten buiten de EU. Het VK wil dus het onderste uit de kan halen. Op enig moment zullen de soevereine wensdromen van het VK echter in contact komen met de nuchtere werkelijkheid. Het beloven harde terugtrekkingsonderhandelingen te worden. De vraag is of en hoe de EU en het VK in staat zullen zijn de kloof tussen elkaars posities te overbruggen.

De manoeuvreerruimte voor de EU en het VK lijkt beperkt. Tenzij het VK bereid is een harde *Brexit* te accepteren en volledig buiten de EU interne markt te komen te staan, zal het VK wellicht een verlengd lidmaatschap moeten accepteren totdat de nieuwe relatie met de EU in werking kan treden. En ondertussen tikt de klok gestaag verder naar de algemene verkiezingen van 2020 die op een tweede referendum over *Brexit* en het tot dan toe eventueel behaalde onderhandelingsresultaat zouden kunnen uitdraaien. Of en hoe *Brexit* dan ook echt *Brexit* zal zijn, valt dus nog even af te wachten ... •

71. Zie naast de State of the Union van Juncker van 14 september 2016 ook A. Barker & S. Wagstyl, 'Germany to push for progress towards European army', *Financial Times* 1 mei 2016, I. Bond et al., 'Europe after Brexit: Unleashed or undone?', Center for European Reform, 2016, www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/europe-after-Brexit-unleashed-or-undone.

72. F. Schorkopf, 'Three Nearly-Certain Conclusions We Can Draw from the uncertainty', *German Law Journal Brexit Supplement* 2016, p. 95.

73. Zie ook N. Walker, 'The European Fallout', *German Law Journal Brexit Supplement* 2016, p. 126.

74. Zie bijv. de ideeën over 'nearly-members' en 'partial members' in G. Davies,

'What Does It All Mean?', *German Law Journal Brexit Supplement* 2016; B. De Witte, 'Near-membership, partial membership end the EU constitution', 2016 (4) *European Law Review*, p. 471.

75. Zie Art. 4 van de Wet raadgevend referendum, *Stb.* 2015, 122. Zie verder voor deze wet H.M.B. Breunese, 'Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen', *TVcR*

2013, p. 344.

76. Zo stelden Arjan van Dixhoorn en Pepijn van Houwelingen van het Burgercomité EU de dag voor het referendum in het *NRC Handelsblad*: 'Oekraïne kan ons natuurlijk niets schelen, dat moet u begrijpen.'