

De procedure om de Europese Unie te verlaten – een interpretatie van artikel 50 VEU

Brexit-reeks – nr. 1

2

R.A. Wessel*

Op basis van artikel 50 VEU kunnen lidstaten de EU verlaten. De bepaling regelt nauwkeurig hoe dit in zijn werk gaat, maar roept ook nieuwe vragen op. De kennisgeving van het VK, de onderhandelingen en besluitvorming en de nieuwe EU-/VK-relatie zullen gebaseerd zijn op artikel 50. Tegelijkertijd is duidelijk dat Brexit gevolgen heeft voor de relatie tussen de EU, het VK en derde staten. Kan het VK nog terug? Kan het weer lid worden? En, hoe zit het ook alweer met het lidmaatschap van de EER?

uittreden volgens sommigen zelfs in strijd zou zijn met het voorrangsbeginsel.³

Het uitdrukkelijk opnemen van een uittredingsclausule had echter vooral een politiek doel: voor enkele lidstaten (en zeker ook voor het Verenigd Koninkrijk) zou het een acceptatie van de Lissabon-wijzigingen (waaronder een erkenning van de rechtspersoonlijkheid van de Unie en de verdergaande integratie van buitenlandspolitieke en andere externe doelstellingen) eenvoudiger maken. Ook toen al was het vooruitzicht van een ‘ever closer Union’ niet voor iedere lidstaat(burger) aantrekkelijk. Artikel 50 verschaftte veel lidstaten een bruikbaar argument bij de binnenlandse discussies. Aan de andere kant is inmiddels terecht gesteld dat:

1. Inleiding: de achtergrond van artikel 50

Als inleiding op een nieuwe reeks in *SEW* over Brexit beoogt deze bijdrage het juridisch kader te schetsen dat bestaat sinds de invoering van artikel 50 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Discussie over de mogelijkheid van uittreding uit de Europese Unie was er ook al voor het Verdrag van Lissabon (2009). De vraag was destijds vooral of een lidstaat een – inherent of verdragenrechtelijk – recht had om de Unie te allen tijde te verlaten, of dat hiervoor een verdragswijziging nodig zou zijn vanwege de vermelding van de lidstaten in het Verdrag en het feit dat het opzeggen van het EU-Verdrag moeilijk als een geldige eenzijdige rechtshandeling te zien was.¹ Dat laatste had ook te maken met het feit dat de Unie in het algemeen gezien wordt als een internationale organisatie die niet alleen verplichtingen *tussen*, maar ook *binnen* de lidstaten regelt,² waardoor een eenzijdig besluit tot

‘[I]ncluding a withdrawal clause in a treaty such as the TEU is asking for trouble. [It] makes it all too tempting to actually withdraw. Here the law of the possible applies: if a facility is created, it will sooner or later be used – and often enough for all the wrong reasons.’⁴

Is dit inderdaad wat we zien met Brexit? Het is aannemelijk dat de mogelijkheid die zo expliciet door artikel 50 wordt geboden de discussie over het verlaten van de Unie heeft gevoed. Dit zegt uiteraard niets over de inhoudelijke redenen die de ‘Leave’-stemmers hadden om daadwerkelijk van deze (door hun regering aangeboden) mogelijkheid gebruik te maken. De uitkomst van het referendum op 23 juni 2016, waar een kleine meerderheid van de stemgerechtigde bevolking in het Verenigd Koninkrijk (51,9%) vóór uittreding koos (met een opkomst van 72%), was voor velen onverwacht. Achteraf lijkt de vraag terecht of een ander antwoord verwacht had kunnen worden van een bevolking die stelselmatig geconfronteerd is met

* Ramses A. Wessel is hoogleraar Internationaal en Europees Recht en Bestuur, Universiteit Twente.

1 Hoewel de geschiedenis geen voorbeelden laat zien van lidstaten die de Unie wilden verlaten, is in 1985 op verzoek van Denemarken wel de territoriale werkingssfeer aangepast als reactie op een referendum in Groenland. Groenland is een deel van het Koninkrijk Denemarken en heeft nu de status van ‘landen en gebieden overzee’ (LGO) die met de Unie geassocieerd zijn op basis van artikel 198 VWEU. Zie F. Weiss, ‘Greenland’s withdrawal from the European Communities’, *ELR* 1985, afl. 3, p. 173.

2 Zie bijvoorbeeld Allan Tatham, “Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!”: EU Accession and Withdrawal after Lisbon’, in: Andrea Biondi, Piet Eckhout & Stefanie Ripley (red.), *EU Law after Lisbon*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 128; Jochen Herbst, ‘Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the “Masters of the Treaties”?’’, *German Law Journal* 2005, afl. 5, p. 1755; Hannes Hofmeister, “Should I Stay or Should I Go?” – A Critical Analysis of the Right to Withdraw From the EU’, *ELJ* 2010, Iss. 5, p. 589.

3 R.J. Friel, ‘Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution’, *ICQL* 2004, Iss. 2, p. 412-413; Anna Wyrozumska, ‘Withdrawal from the Union’, in: Hermann-Josef Blanke & Stelio Mangiameli (red.), *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg/New York: Springer 2012, p. 341-365.

4 Jan Klabbers, ‘Editorial: Continent in Crisis’, *European Journal of International Law* 2016, afl. 3, p. 553-556, op p. 555.

uitspraken van uit Brussel terugkerende ministers en regeringsleiders dat ze wederom goed weerstand hebben geboden aan de EU en verdere integratie weer hebben weten tegen te houden. Er lijkt in wezen niets anders geogst dan wat jarenlang is gezaaid.

Het is algemeen geaccepteerd dat lidstaten een internationale organisatie mogen verlaten, hoewel niet alle oprichtingsverdragen daarin uitdrukkelijk voorzien.⁵ De EU vormt wat dat betreft geen uitzondering. Er is zelfs betoogd dat het hier zou gaan om een ‘inherent right of withdrawal’, gebaseerd op de soevereiniteit van staten; en ook het verdragenrecht staat uittreding uitdrukkelijk toe.⁶ Waar expliciet is voorzien in de mogelijkheid van uittreding (zoals in het geval van bijvoorbeeld de WIPO, de WTO of de ILO), wordt veelal een termijn genoemd alvorens een staat – na de notificatie – de organisatie daadwerkelijk kan verlaten. Deze periode kan lopen van zes weken (WIPO), of zes maanden (WTO) tot twee jaar (ILO). Hoewel ook de recente praktijk enkele voorbeelden laat zien van lidstaten die belangrijke internationale organisaties – als het Internationaal Strafhof – de rug toekeren, kwam het in de jaren 50 tot en met 80 van de vorige eeuw vaker voor dat een lidstaat een internationale organisatie verliet. Illustratief is het voorbeeld waarin de Verenigde Staten in 1977 de ILO verlieten vanwege politieke onenigheid over het gevoerde beleid. Op 1 november 1977 lieten de Verenigde Staten formeel weten zich op 6 november terug te trekken, terwijl zij aangaven dat de VS ‘remains ready to return whenever the ILO is again true to its proper principles and procedures’.⁷ Een dergelijke uitspraak zou ook in de Brexit-discussies niet mistaan. Uittreding geschiedt veelal om politieke redenen en in de meeste gevallen kwam een lidstaat er na enige tijd achter (vooral wanneer de politieke problemen waren opgelost) dat er een reden was waarom hij op een eerder moment lid was geworden van een internationale organisatie.⁸ ‘Taking back control’ wordt relatief wanneer je niet meer aan de besluitvormingstafel zit.

Deze bijdrage zoomt in op de verschillende onderdelen in artikel 50 VEU met als doel helder te krijgen wat er nu precies is afgesproken in de bepaling die velen van ons pas het afgelopen jaar goed zijn gaan lezen. De reikwijdte en ambitie van deze bijdrage is dus beperkt en verschillende andere dimensies van Brexit zullen aandacht krijgen in volgende bijdragen in deze reeks. In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de wijze waarop artikel 50 is vormgegeven en de con-

sequenties van een uittreding van het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) voor de externe betrekkingen van de Unie en haar lidstaten.

2. ‘You can check out any time you like, but you can never leave’⁹

Hoewel de bedoeling van artikel 50 is om lidstaten de uitdrukkelijke mogelijkheid te bieden de Unie te verlaten, is dit minder eenvoudig dan in het geval van andere internationale organisaties. De bedoeling was immers te komen tot een ‘ever closer Union’, zoals de preambule van het Verdrag aangeeft en uitbreiding in plaats van uitkleding heeft de afgelopen decennia bepaald. Zoals gezegd is de Unie meer dan een Unie van lidstaten; burgers en bedrijven zijn evenzeer betrokken en afhankelijk van overeengekomen afspraken. En, de scheiding tussen Europees en nationaal recht is binnen nationale rechtsordes moeilijk te maken. Een decennialang proces van juridische en politieke integratie is niet eenvoudig om te keren.

Een preliminaire vraag is of artikel 50 wel nodig is om de Unie te verlaten. Immers, als het om een ‘inherent’ recht zou gaan dat voortkomt uit de soevereiniteit van een staat, zou deze bijdrage heel kort kunnen zijn. Op deze vraag zijn de afgelopen tijd zowel onzinnige als zinnige antwoorden gegeven. Onzinnig lijkt het idee dat de artikel 50-procedure niet nodig is omdat een uittreding ook gebaseerd kan worden op een ‘wezenlijke verandering der omstandigheden’ onder het Weens Verdragenverdrag.¹⁰ Deze visie ontkent niet alleen het *lex-specialis*-karakter van artikel 50 VEU en de gedetailleerde procedures die daarin zijn neergelegd, maar ook de voorwaarden die het Verdragenverdrag zelf noemt.¹¹ Daarnaast zou het erkennen van een referendumuitslag als een indicatie van een ‘wezenlijke verandering der omstandigheden’ wel een erg groot gat slaan in de basis onder het internationaal recht. Een heel andere, en zeker niet onzinnige, gedachte is dat artikel 355 lid 5 VWEU over de territoriale toepassing van de verdragen aangepast zou kunnen

5 Zie Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2011 (5e druk), p. 98-110.

6 Nagendra Singh, *Termination of Membership of International Organisations*, London: Praeger Publishers 1958, p. 27. De algemene regels zijn neergelegd in artikel 54-56 van het Weens Verdragenverdrag van 1969. Zie voor een analyse Wyrozumska 2012.

7 Yves Beigbeder, ‘The United States’ Withdrawal from the International Labor Organization’, 34(2) *Relations industrielles/Industrial Relations* 1979, p. 223-240, op p. 230. Beigbeder citeert ook uit *The Wall Street Journal* van 28 juni 1977: ‘(...) international forums like the ILO have become a dangerous kind of place for us.’

8 Zie uitgebreider en voor voorbeelden R.A. Wessel, ‘You Can Check Out Any Time You Like, But Can You Really Leave? On “Brexit” And Leaving International Organizations’, *IOLR* 2016, No. 2. Enkele onderdelen van deze bijdrage zijn hieraan ontleend.

9 Kenners zullen de titel van deze paragraaf herkennen uit *Hotel California* van de Eagles. De volledige tekst van het slot is toepasselijk: ‘Last thing I remember, I was running for the door/I had to find the passage back to the place I was before/Relax, said the night man/We are programmed to receive/You can check out any time you like/But you can never leave!’

10 Zie bijvoorbeeld Frank Vibert & Gunnar Beck, *The Seven Days of Brexit: How a Leave Government Could Bypass Article 50*, <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/06/15/the-seven-days-of-brexit-how-a-leave-government-could-bypass-article-50/>.

11 Artikel 62 lid 1 onderdeel a staat het invoeren van deze grond niet toe, tenzij: ‘a) het bestaan van deze omstandigheden een wezenlijke grond vormde voor de instemming van de partijen om door het verdrag gebonden te worden; en b) het gevolg van de wijziging is, dat de strekking van de krachtens het verdrag nog na te komen verplichtingen geheel en al wordt gewijzigd.’

worden.¹² Op die manier zouden de EU-regels niet langer betrekking hebben op Engeland en Wales, maar alleen nog op Schotland en Noord-Ierland. De vraag is echter of dit een eenvoudiger oplossing is, zowel wat betreft de interne discussie in het VK als de bereidheid van de andere EU-lidstaten om dit te accepteren.

Vooralsnog – en ook gelet op de aankondiging dat er een kennisgeving zal komen in de zin van artikel 50 – lijkt een analyse van die bepaling dus zinvol.

2.1. De mogelijkheid om uit te treden

Artikel 50 lid 1 VEU: ‘Een lidstaat kan overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen besluiten zich uit de Unie terug te trekken.’

Dit eerste lid van artikel 50 geeft duidelijk aan dat een ‘lidstaat’ kan besluiten de Unie te verlaten. Dit leert ons al veel. Zo kan, wellicht, *a contrario* geconcludeerd worden dat het initiatief niet bij de EU kan liggen en, in ieder geval, dat de procedure niets zegt over terugtrekking uit Euratom of de Europese Economische Ruimte (EER).

Euratom is geen onderdeel van de Europese Unie, hoewel veel instellingen gedeeld worden. Het Euratom-Verdrag kent geen expliciete opzeggingsprocedure. Mocht het verlaten van Euratom meegenomen worden in de Brexit-procedure, dan lijkt daarvoor een afzonderlijke kennisgeving te moeten worden afgegeven en zal er een aparte procedure moeten worden gevolgd. Het VK is ook zelfstandig lid van de EER en de EER-overeenkomst kent een eigen opzeggingsclausule.¹³ Overigens lijkt het VK niet automatisch lid te kunnen blijven van de EER omdat deze alleen openstaat voor lidstaten van de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie (zie onder).

Het betreffende ‘besluit’ neemt de lidstaat overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen en is, in beginsel, unilateraal – terwijl de daadwerkelijke uittreding door het EU-recht wordt beheerst.¹⁴ Uit de media weten wij dat dit besluit nog niet is genomen en dat er intern zelfs rechtszaken gevoerd worden over hoe het besluit van de lidstaat tot stand moet komen. Op 3 november 2016 oordeelde het High Court dat dit besluit niet zonder instemming van het parlement door de regering genomen kan worden.¹⁵ Duidelijk is dat een referendumuitslag niet

automatisch een ‘besluit’ in de zin van artikel 50 impliceert (tenzij, uiteraard, de betreffende grondwettelijke bepalingen daarin zouden voorzien). Over de consequenties van het besluit van de lidstaat zegt lid 1 niets; daarvoor zijn we aangewezen op de vervolgbepalingen.

2.2. De kennisgeving en de voorwaarden voor uittreding

Artikel 50 lid 2 VEU: ‘De lidstaat die besluit zich terug te trekken, geeft kennis van zijn voornemen aan de Europese Raad. In het licht van de richtsnoeren van de Europese Raad sluit de Unie na onderhandelingen met deze staat een akkoord over de voorwaarden voor zijn terugtrekking, waarbij rekening wordt gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van die staat met de Unie. Over dat akkoord wordt onderhandeld overeenkomstig artikel 218, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het akkoord wordt namens de Unie gesloten door de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, na goedkeuring door het Europees Parlement.’

Hoewel op het moment van schrijven het besluit nog niet is genomen, is in ieder geval duidelijk dat – zo er al een voornemen is (wat informeel zeker het geval lijkt) – dit nog niet (formeel) aan de Europese Raad is medegedeeld. Premier Theresa May heeft laten weten dat dit laatste in maart 2017 te verwachten is.¹⁶ De betreffende kennisgeving (vaak aangeduid met ‘notificatie’) is niet aan specifieke regels gebonden. Lid 2 laat vorm en inhoud open. Dit impliceert dat de kennisgeving zowel mondeling als schriftelijk kan zijn en dat deze qua omvang kan variëren van één regel (‘On behalf of the United Kingdom, I hereby notify you of our intention to withdraw from the European Union’) tot een heel boekwerk (waarin ook gesproken wordt over termijnen en voorwaarden). Zeer waarschijnlijk zal het gaan om een schriftelijke kennisgeving, vergelijkbaar met de aanvraag voor een lidmaatschap van de EU, en zeer waarschijnlijk zal deze zich niet tot één regel beperken. Vanwege de onduidelijkheid over de vormgeving kon eerder al de vraag opkomen of het feit dat premier Cameron een dag na het referendum bij het uitstappen uit zijn auto in Brussel tegen journalisten zei ‘Britain is leaving the European Union’ gezien kon wor-

12 Leonard Besselink, ‘Beyond Notification: How to Leave the European Union without Using Article 50 TEU’, *U.K. Const. L. Blog*, 30 juni 2016, <https://ukconstitutionalaw.org/2016/06/30/leonard-besselink-beyond-notification-how-to-leave-the-european-union-without-using-article-50-teu/>.

13 Zie artikel 127 EER-overeenkomst: ‘Elke overeenkomstsluitende partij kan deze Overeenkomst opzeggen, mits zij daarvan ten minste twaalf maanden tevoren schriftelijk kennis geeft aan de overige overeenkomstsluitende partijen. Onmiddellijk na de kennisgeving van de voorgenomen opzegging, roepen de overige overeenkomstsluitende partijen een diplomatieke conferentie bijeen ten einde te bezien welke wijzigingen in de Overeenkomst moeten worden aangebracht.’

14 Dat wil niet zeggen dat de daadwerkelijke uittreding unilateraal is (hoewel lid 2 die optie wel geeft; zie onder). Zie hierover Adam Lazowski, ‘Unilateral Withdrawal from the EU: Realistic Scenario or a Folly?’, *Journal of European Public Policy* 2016, afl. 9, p. 1294-1301. Ook is het in theorie mogelijk dat de Unie een beroep op de grondwettelijke bepalingen door een lidstaat niet automatisch accepteert en de legitimiteit van een kennisgeving toetst aan fundamentele EU-beginselen zoals onder andere neergelegd in artikel 2 VEU (denk bijvoorbeeld aan de situatie van een staatsgreep). Zie Christophe Hillion, ‘Accession and Withdrawal in the Law of the European Union’, in: Damian Chalmers & Anthony Arnall (red.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press 2015.

15 ‘High court Brexit ruling: what does it all mean?’, *The Guardian* 3 november 2016, www.theguardian.com/politics/2016/nov/03/high-court-brexit-ruling-what-does-it-all-mean. Zie voor de uitspraak www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/11/summary-r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-eu-20161103.pdf en voor een analyse: Gareth Davies, ‘Representing the People vs Channelling Them: Constitutional Niceties in an Age of Instant Democratic Gratification’, *European Papers* (Highlights), 14 november 2016, www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/representing-people-vs-channelling-them-constitutional-niceties-age-instant-democratic-gratification.

16 ‘Theresa May to trigger article 50 by end of March 2017’, *The Guardian* 2 oktober 2016, www.theguardian.com/politics/2016/oct/01/theresa-may-to-propose-great-repeal-bill-to-unwind-eu-laws.

den als een kennisgeving.¹⁷ Immers, het was misschien niet in de vergadering van de Europese Raad, maar wel voorafgaand daaraan. En de uitspraak zal de Europese Raad niet zijn ontgaan en is wellicht zelfs ter vergadering herhaald. Tegelijkertijd maakte het VK duidelijk dat er op een later moment pas een formele kennisgeving zou komen, waaruit bleek dat alle eerdere uitspraken slechts preludeerden op een formeel gebruikmaken van de artikel 50-procedure in een later stadium.

Een vraag die in het kader van de Britse ‘High Court ruling’ opkwam, is of een kennisgeving definitief is (‘once article 50 is triggered, the bullet has left the gun’¹⁸), of gedurende de looptijd van twee jaar kan worden ingetrokken (bijvoorbeeld na een veranderd inzicht, een nieuw kabinet, een nieuw referendum, of moeizame onderhandelingen). Voor beide is wat te zeggen en artikel 50 laat dit in het midden. Men kan stellen dat een eenmaal afgegeven kennisgeving een proces in gang zet dat een eigen dynamiek kent en dat van de EU niet gevraagd kan worden gemaakte aanpassingen op een bepaald moment weer terug te draaien. En, misschien noemt artikel 50 daarom bewust niet de mogelijkheid om de kennisgeving in te trekken. Een belangrijk argument is ook dat het intrekken van de kennisgeving op bijvoorbeeld één dag voor het verstrijken van de tweejaarsperiode (zie onder) het VK in theorie opnieuw twee jaar zou geven wanneer er weer een nieuwe kennisgeving zou volgen. Hoewel dit juridisch allemaal nog binnen artikel 50 zou kunnen vallen, is een dergelijk scenario politiek niet goed denkbaar en is het ook maar de vraag of dit zou leiden tot een betere deal voor het VK. Voorstanders van de mogelijkheid tot intrekking hebben gewezen op het feit dat op basis van het internationaal verdragenrecht partijen pas gebonden zijn wanneer er een resultaat van de onderhandelingen is waar ze mee instemmen. Sterker nog, artikel 68 van het Weens Verdragenverdrag stelt expliciet dat ‘a notification or instrument (...) may be revoked at any time before it takes effect’. En, zouden onderhandelingen echt niet te stoppen zijn wanneer duidelijk wordt dat de uitkomst (economisch, politiek, juridisch) dramatisch zou uitpakken voor het VK?¹⁹ Hoewel in deze argumenten de kennisgeving (als rechtshandeling) wat wordt verward met het onderhandelingsresultaat en ook gesteld kan worden dat het verdragenrecht juist toestaat dergelijke zaken specifiek te regelen, is duidelijk dat het geen eenvoudig vraagstuk is. Gelet op de bewoordingen van artikel 50 is de kennisgeving inderdaad te zien als een rechtshandeling met gevolgen. Niets zal de beide partijen echter in de weg staan om gedurende de twee jaar overeen te komen dat het beter is wanneer het VK lid blijft van

de EU. De vraag of unilaterale terugtrekking van de kennisgeving ook mogelijk is, is op basis van artikel 50 moeilijk negatief te beantwoorden maar lijkt uiteindelijk meer van politieke aard.

Desalniettemin is de vraag relevant of het Supreme Court – dat in de door de regering aangespannen beroepszaak, waarschijnlijk rond het verschijnen van dit artikel met een uitspraak zal komen²⁰ – een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie zal stellen over de interpretatie van dit onderdeel van artikel 50.²¹ Tijdens de zaak voor het High Court waren partijen het eens over de interpretatie dat een kennisgeving niet ingetrokken zou kunnen worden. Het is dus zeer de vraag of de vraag zal worden ‘opgeworpen’ in de zin van artikel 267 VWEU, hetgeen zou leiden tot een verplichting voor het Supreme Court om een prejudiciële vraag te stellen. Mocht deze situatie zich voordoen dan zal het Supreme Court immers weinig keus hebben, gelet op het feit dat het antwoord niet voor de hand ligt en al zeker niet uit eerdere jurisprudentie is af te leiden. Het zou in ieder geval ironisch zijn wanneer het VK het Europees Hof van Justitie nodig blijkt te hebben om vast te stellen wat de bevoegdheden van zijn eigen parlement zijn.

Hoe dan ook, na ontvangst van de kennisgeving zal de Europese Raad (vanaf dat moment overigens zonder het VK – zie lid 4 hieronder) met ‘richtsnoeren’ komen. Deze richtsnoeren vormen de basis voor het uittredingsakkoord, dat gezien kan worden als het spiegelbeeld van een toetredingsverdrag. In dat akkoord wordt rekening gehouden met de toekomstige relatie tussen het VK en de Unie. Hoewel lid 2 het mogelijk maakt dat zowel de uittreding als de toekomstige relatie in een en hetzelfde akkoord worden geregeld, ligt het voor de hand dat de nieuwe betrekkingen geregeld worden in een of meerdere aanvullende verdragen (zie onder),²² terwijl tegelijkertijd een separaat intern akkoord (op basis van artikel 48 of 49 VEU) nodig zal zijn om de benodigde wijzigingen in de bestaande EU-verdragen door te voeren.²³ Nu over het uittredingsakkoord onderhandeld moet worden op basis van de procedure van artikel 218 lid 3 VWEU is ook duidelijk dat de Raad, op basis van een Commissievoorstel, het onderhandelingsmandaat vaststelt en het onderhandelingssteam vaststelt. Wat dat laatste betreft heeft de EU al bekendgemaakt Michel Barnier (oud-eurocommissaris en Frans politicus) als voorzitter van het onderhandelings-

17 Zie ‘David Cameron says “Britain is leaving the EU but not turning its back on Europe”’, *Independent* 28 juni 2016.

18 Tijdens de hoorzittingen bij het High Court waren beide partijen het over deze interpretatie eens. Zie ook www.politicsforum.co.uk/forum/viewtopic.php?f=93&t=49654.

19 Zie voor deze argumenten met name Paul Craig, ‘Brexit: Foundational Constitutional and Interpretive Principles: II’, 28 oktober 2016, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/brexit-foundational-constitutional-and-interpretive-principles-ii/> en Aurel Sari, ‘Biting the Bullet: Why the UK Is Free to Revoke Its Withdrawal Notification under Article 50 TEU’, *U.K. Const. L. Blog*, 17 oktober 2016, <http://wp.me/p1cVqo-1eL>.

20 Alle informatie over de zaak is te vinden op de website van het Supreme Court: www.supremecourt.uk/news/article-50-brexit-appeal.html.

21 Zie voor andere manieren waarop het Europees Hof betrokken zou kunnen worden bij Brexit-vragen: Steve Peers, ‘Brexit: Can the ECJ Get Involved?’, blog *EU Law Analysis*, 3 november 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.nl/2016/11/brexit-can-ecj-get-involved.html>.

22 Zie hierover ook Hugo Flavier & Sébastien Platon, ‘Brexit: A Tale of Two Agreements?’, 30 augustus 2016, <http://europeanlawblog.eu/?p=3324#more-3324>.

23 Denk aan de lijst met lidstaten in de preambules, artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU over de territoriale werkingsfeer en enkele protocollen.

team te benoemen.²⁴ Het Europees Parlement heeft Guy Verhofstadt naar voren geschoven als betrokkene bij het proces.²⁵ Met een zwaargewicht als Verhofstadt is er ook een duidelijker betrokkenheid van het Europees Parlement bij de onderhandelingen. Hoewel er immers gewezen wordt op artikel 218 lid 3 VWEU, is niet expliciet aangegeven dat de in andere bepalingen van dat artikel neergelegde procedure tot het sluiten van internationale overeenkomsten eveneens van toepassing is. Normaal gesproken zou het Parlement via artikel 218 lid 10 VWEU het recht hebben om ‘in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd’ te worden. Nu zal dat grotendeels via Verhofstadt moeten lopen (die dan zijn politieke kleur terzijde zal moeten zetten). Met de ruime uitleg die het Hof van Justitie van de EU de laatste jaren aan lid 10 heeft gegeven,²⁶ zou het Parlement overigens goede argumenten hebben om de inhoud van deze bepaling ook van toepassing te verklaren op de procedure uit artikel 50, zeker nu dat artikel expliciet verwijst naar artikel 218 lid 3 VWEU.

Het uiteindelijk overeengekomen akkoord wordt, op basis van artikel 50 zelf, namens de Unie gesloten door de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, na goedkeuring door het Europees Parlement. De tekst van deze laatste bepaling sluit niet uit dat een gemengd akkoord mogelijk is (hetgeen uiteraard de betrokkenheid van nationale parlementen en, waar van toepassing, bevolkingen zou meebrengen). Voor de hand ligt dit niet.²⁷ De hele procedure lijkt gericht op het beëindigen van de relatie met de Europese Unie als internationale organisatie en ondanks het feit dat dit gevolgen heeft voor de andere lidstaten lijkt hun rol beperkt tot besluitvorming in de Raad. Het zou overigens ook lastig zijn om een gemengd akkoord binnen de gestelde termijn rond te krijgen.

Voor de nieuwe relatie die gedurende het onderhandelingsproces vorm moet krijgen, bestaan verschillende mogelijkheden waarvan de belangrijkste hier kort genoemd worden (combinaties zijn in enkele gevallen ook mogelijk).²⁸

- De eerste mogelijkheid is een douane-unie op basis van een bilaterale associatie, vergelijkbaar met de douane-unie tussen de EU en Turkije. Vrij verkeer van goederen is geregeld; diensten, kapitaal en arbeid niet, maar dit is er desgewenst onder te brengen. Saillant detail is dat de overeenkomst met Turkije als doel heeft ‘to establish ever closer bonds

between the Turkish people and peoples brought together in the European [Union]’. Een vergelijkbare zin zullen we in een overeenkomst met het VK niet tegenkomen.

- Naast een bilaterale associatie, is een multilateraal associatieverdrag een mogelijkheid. Dit wordt veelal de ‘EFTA-optie’ genoemd, naar de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die in 1960 gesloten werd door Europese staten die geen lid waren van de Europese Gemeenschappen. De EVA bestaat momenteel uit Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland. Het VK zou in deze optie terugkeren bij de organisatie die zij zelf mede heeft opgericht. Tussen de EU en de EVA (maar dan weer zonder Zwitserland, met welk land bilaterale afspraken zijn gemaakt²⁹) is in 1994 de Europese Economische Ruimte (EER, of in het Engels EEA) opgericht. Binnen de EER geldt een groot gedeelte van de EU-interne-markt-afspraken, *inclusief* het vrij verkeer van personen. Naast het overnemen van een groot aantal regels om toegang tot de interne markt mogelijk te maken, is ook de bijbehorende uitleg van het Hof van Justitie binnen de EER bindend.³⁰ Kortom, hoewel het VK op dit moment deel uitmaakt van de EER en daar in deze optie in zou blijven, heeft dit verband een aantal kenmerken die voor het VK niet aantrekkelijk zijn en van de EVA-landen is niet zeker of zij zullen instemmen met hertoetreding van hun oorspronkelijke, maar ook dominante en veeleisende, partner.
- Naast de bestaande institutionele arrangementen kan uiteraard gekozen worden voor een associatie-overeenkomst op maat. Artikel 217 VWEU biedt de Unie de mogelijkheid ‘met één of meer derde landen of internationale organisaties akkoorden [te] sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures’. Een dergelijke associatie kan ‘deep and comprehensive’ zijn, zoals in het geval van de EU-Oekraïne-overeenkomst, maar artikel 217 geeft de ruimte om ook een minder diepgaande of minder omvattende samenwerking aan te gaan. Het verschil met vergaande vrijhandelsakkoorden (zoals TTIP of CETA) is dan minder groot. De kern van dergelijke akkoorden is een harmonisatie van standaarden en regels zodat vrije toegang tot elkaars markten mogelijk wordt.

24 EU-persbericht 27 juli 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2652_nl.htm.

25 Zie het persbericht: www.europarl.europa.eu/news/nl/news-room/20160908IPR41661/parliament-appoints-guy-verhofstadt-as-representative-on-brexit-matters.

26 Zie bijvoorbeeld HvJ EU, C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025 (*Europees Parlement/Raad (Mauritius Agreement)*) en HvJ EU, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435 (*Europees Parlement/Raad*). Maar zie ook het Kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Commissie (*PbEU* 2010, L 304/47, 20 november 2010), bijlage 3, punt 3: ‘De Commissie houdt gedurende het gehele proces van de onderhandelingen naar behoren rekening met de opmerkingen van het Parlement.’

27 Maar zie voor enkele afwegingen Flavier & Platon 2016.

28 Zie uitgebreider: A. Lazowski, ‘Withdrawal From the European Union and Alternatives to Membership’, 37 *ELR* 2012, afl. 5, p. 523-540.

29 Het is, ook voor het VK, goed te weten dat de relatie met Zwitserland gebaseerd is op niet minder dan 199 overeenkomsten (waarbij de database overigens ook internationale overeenkomsten meerekent waarbij zowel de EU als Zwitserland partij is), <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByCountryAndContinent.do?countryId=3820&countryName=Switzerland&countryFlag=treaties>.

30 Zie uitgebreider over de EVA, de EER en de relatie met Zwitserland: Damian Chalmers, Gareth Davies & Giorgio Monti, *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, hoofdstuk 5 (een up-to-date versie is online beschikbaar: www.cambridge.org/download_file/839883).

- Mocht er geen enkele overeenkomst komen, dan resten slechts de afspraken die binnen het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zijn gemaakt en op basis waarvan het VK ten opzichte van de EU een achtergestelde positie zou hebben ten opzichte van alle landen die inmiddels wel verdergaande afspraken hebben gemaakt op het gebied van bijvoorbeeld handel en investeringen.

Van de bovenstaande opties ligt een op maat gemaakte afspraak, die op zijn minst in de buurt komt van een associatie, het meest voor de hand; ‘a special relationship’.³¹ Over een gevoelig onderwerp als het vrij personenverkeer kunnen dan speciale afspraken worden gemaakt, terwijl toegang tot de interne markt op andere onderdelen wel mogelijk is. Of de EU zal accepteren dat goederen, diensten en kapitaal wel ongehinderd zullen kunnen stromen, maar werknemers niet, is een andere vraag. Een ‘gedeeltelijk’ lidmaatschap gebaseerd op ‘cherry picking’ was niet de bedoeling van artikel 50.³² Daarnaast speelt dat veel van de Britse EU-kritiek juist betrekking had op de ‘Brusselse regelzucht’, die natuurlijk grotendeels te maken heeft met het functioneren van de interne markt. Minder EU-regels en toegang tot de interne markt gaan moeilijk samen.

2.3. De tweejaarsperiode

Artikel 50 lid 3 VEU: ‘*De Verdragen zijn niet meer van toepassing op de betrokken staat met ingang van de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord of, bij gebreke daarvan, na verloop van twee jaar na de in lid 2 bedoelde kennisgeving, tenzij de Europese Raad met instemming van de betrokken lidstaat met eenparigheid van stemmen tot verlenging van deze termijn besluit.*’

Zoals boven aangegeven is een periode tussen kennisgeving en daadwerkelijke uittreding uit een internationale organisatie gebruikelijk. Deze periode geeft zowel de organisatie als de zich terugtrekkende lidstaat de mogelijkheid tot aanpassing aan de nieuwe situatie. In het geval van de EU hebben we gezien dat zelfs al voor de kennisgeving sprake is van een institutionele aanpassing. Niet alleen besloot de Europese Raad de tweede dag van de top op 28-29 juni 2016 al zonder het VK te vergaderen, een maand later werd het VK ook vervangen door Slovenië voor het EU-voorzitterschap van de tweede helft van 2017. Vanuit institutioneel-rechtelijk oogpunt is het interessant te constateren dat op basis van een voornemen al institutionele en procedurele aanpassingen worden doorgevoerd. Zoals verwoord in het Raadsbesluit:

‘Hoewel nog geen kennisgeving uit hoofde van artikel 50 VEU van zijn regering is ontvangen, heeft een lidstaat publiekelijk bekendgemaakt dat hij zich uit de Unie zal terugtrekken. De volgorde van de voorzitterschappen van de Raad dient te worden gewijzigd teneinde daarmee rekening te houden, onverminderd de rechten en verplichtingen van die lidstaat.’³³

Zelfs nog voordat het VK heeft ‘uitgecheckt’, is zijn positie gewijzigd en zijn enkele EU-regels aangepast. Het VK is niet meer aan het EU-recht gebonden op het moment dat het terugtrekkingsakkoord in werking treedt. Hetzelfde geldt wanneer binnen twee jaar geen akkoord wordt gesloten en de Europese Raad (inclusief het VK) niet *unaniem* besluit tot verlenging van deze termijn. Lid 3 noemt daarvoor overigens geen maximale periode, dus na afloop van de twee jaar kan overeengekomen worden om de onderhandelingen voort te zetten, in welk geval het VK wél gebonden blijft aan alle primaire en secundaire EU-regels. Hoewel deze situatie in theorie oneindig kan voortduren, zal er zowel voor de EU als voor (de bevolking van) het VK op een bepaald moment duidelijkheid moeten komen. Ook in economisch opzicht en ten aanzien van derde staten is een langere periode van onzekerheid ongewenst.

De nieuwe verplichtingen van het VK hangen af van de vorm die de nieuwe relatie zal krijgen. Wanneer een bepaalde toegang tot de interne markt wenselijk blijft (zoals informeel al door het VK is aangegeven), zullen veel van de huidige regels in dezelfde vorm (maar formeel met een andere rechtsbasis) terugkeren. Het VK heeft aangekondigd de European Communities Act uit 1972 (op basis waarvan EU-recht – althans vanuit VK-perspectief – gelding heeft binnen de nationale rechtsorde) terug te trekken op het moment van de ‘exit’. In de woorden van Brexit-minister David Davis:

‘It’s very simple. At the moment we leave, Britain must be back in control. And that means EU law must cease to apply. (...) To ensure continuity, we will take a simple approach. EU law will be transposed into domestic law, wherever practical, on exit day.’³⁴

Via een nieuwe wet zal ‘bruikbaar’ EU-recht dus worden omgezet naar VK-recht. Hetzelfde zal dan moeten gebeuren met de afspraken over de nieuwe relatie. Wanneer die relatie echter een soort ‘Zwitserland-constructie’ zal zijn, zal er toch een meer dynamische omzettingmogelijkheid moeten komen om gevolg te geven aan nieuwe secundaire EU-wetgeving.

31 Zie ook Barbara Lippert & Nicolai von Ondarza, ‘A European “Special Relationship”: Guiding Principles, Interests and Options for the EU-27 in the Brexit Talks’, *SWP Comments* 49, november 2016, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C49_lpt_orz.pdf.

32 Zie hierover ook de expliciete mening van de EPP-fractie tijdens de Europese Conventie: ‘(...) a right of member States to “pick and choose” rights and duties stemming from Union Membership (single market yes, rest no)’ moest worden voorkomen. Zie Suggestion for amendment of Article I-59, on behalf of the EPP Convention Group, http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/46_Art%20I%2059%20Brok%20EN.pdf.

33 Besluit 2016/1316 van de Raad van 29 juli 2016, *PbEU* 2016, L 208/42, 2 augustus 2016.

34 ‘Government announces end of European Communities Act’, 2 oktober 2016, www.gov.uk/government/news/government-announces-end-of-european-communities-act.

2.4. De rol van het VK als lidstaat tijdens de onderhandelingen

Artikel 50 lid 4 VEU: ‘Voor de toepassing van de leden 2 en 3 nemen het lid van de Europese Raad en het lid van de Raad die de zich terugtrekkende lidstaat vertegenwoordigen, niet deel aan de beraadslagingen of aan de besluiten van de Europese Raad en van de Raad die hem betreffen. De gekwalificeerde meerderheid wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.’

Als onderhandelingspartner zal het VK aan de andere kant van de tafel zitten en (uiteraard) niet betrokken zijn bij de formulering van het onderhandelingsmandaat en de -strategie van de EU. Besluitvorming over Brexit-zaken vindt in de Europese Raad en de Raad dan plaats zonder het VK en de stemregels worden overeenkomstig aangepast. Artikel 238 lid 3 onderdeel b geeft de stemregels voor besluiten die niet gebaseerd zijn op een voorstel van de Commissie of de Hoge Vertegenwoordiger:

‘(...) ten minste 72% van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van alle deelnemende staten.’

Vanwege het gebruik van percentages, is het relatief eenvoudig het VK hier uit te laten.

Over de Commissie, het Europees Parlement, het Hof en andere EU-instellingen en organen zwijgt artikel 50.³⁵ In de procedure hebben deze andere instellingen geen formele rol, behalve dat het Europees Parlement (inclusief de VK-leden) het uittredingsakkoord zal moeten goedkeuren en de Commissie (formeel niet zonder Sir Julian King, maar informeel ongetwijfeld wel) betrokken is bij de onderhandelingen.

2.5. Spijt? Aansluiten in de rij

Artikel 50 lid 5 VEU: ‘Indien een lidstaat die zich uit de Unie heeft teruggetrokken, opnieuw om het lidmaatschap verzoekt, is op zijn verzoek de procedure van artikel 49 van toepassing.’

Deze bepaling maakt duidelijk dat het VK na uittreding slechts weer lid kan worden volgens de daarvoor gebruikelijke procedure van artikel 49 VEU.³⁶ Afhankelijk van de mate waarin het VK de eerder op EU-regels gebaseerde wetgeving inmiddels heeft aangepast, zal dit proces korter

of langer duren. Immers, mocht vrij snel besloten worden tot een aanvraag, dan zal wellicht veel nationale wetgeving nog voldoen aan de EU-eisen en zullen de verschillende toetredingsdossiers vrij snel en eenvoudig kunnen worden doorlopen (ervan uitgaand dat gestreefd wordt naar een vergelijkbaar lidmaatschap als dat wat de VK voor Brexit genoot). Wanneer ‘taking back control’ zich echter vertaald heeft in het ontwerpen van regels die haaks staan op de EU-eisen, zal dit proces langduriger en ingewikkelder zijn. Een voorstel om een wachttijd van vijf jaar in te bouwen³⁷ is uiteindelijk niet in artikel 50 gekomen.

Een interessante bijkomstigheid is dat er een belangrijk procedureverschil is tussen een uittredings- en een toetredingsovereenkomst. Waar – zoals we zagen – de uittredingsovereenkomst gesloten wordt tussen de EU en de vertrekkende lidstaat, vindt toetreding plaats op basis van een overeenkomst met de bestaande lidstaten. Artikel 49 stelt vervolgens:

‘Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.’

Dus, om lid te worden dient een overeenkomst met de bestaande lidstaten te worden aangegaan, maar verlaten gebeurt via afspraken met de organisatie. Waar het uiteindelijk (wanneer geen overeenstemming wordt bereikt over een uittredingsovereenkomst) dus mogelijk is de Unie te verlaten ook wanneer dat tegen de zin is van de andere lidstaten, is toetreding alleen mogelijk op basis van instemming van alle bestaande leden. Bij een dergelijke beoordeling zal ongetwijfeld ook meespelen op welke manier de uittredingsonderhandelingen zijn verlopen en welke voordelen een hernieuwd lidmaatschap van het VK biedt voor iedere afzonderlijke lidstaat.

3. Consequenties van Brexit voor de externe betrekkingen van de EU en het VK

Hoewel artikel 50 vooral de interne procedure betreft, zijn er vrijwel direct na de kennisgeving ook al gevolgen voor het externe optreden van het VK en later ook voor de bestaande overeenkomsten tussen de EU en derde staten. Bij deze gevolgen wordt in deze inleidende bijdrage, tot slot, kort stilgestaan.

35 Leden van de EU-instellingen kunnen blijven tot de daadwerkelijk exit. Ten aanzien van het Europees Parlement doet zich de vraag voor of alleen de afgevaardigden (onafhankelijk van hun nationaliteit) van de uittredende lidstaat het Parlement zullen moeten verlaten, of ook degenen die de nationaliteit hebben van de uittredende lidstaat maar in het EP zitten namen de bevolking van een andere lidstaat. Voor het laatste is wat te zeggen. Zie ook Hillion 2015.

36 ‘Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld. De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitsprekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitsprekt bij meerderheid van zijn leden. Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding. De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient. Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.’

37 Zie de Amendementen van Vastagh en Lamassoure tijdens de Europese Conventie: Wyrozumska 2012, p. 361.

Zoals bekend zijn EU-lidstaten ook in hun externe betrekkingen beperkt wanneer bevoegdheden exclusief in handen van de EU liggen of wanneer het EU-gebruik van gedeelde bevoegdheden heeft geleid tot een *de facto* exclusiviteit.³⁸ Dit heeft er inmiddels toe geleid dat er niet veel terreinen zijn waar de lidstaten volledig vrij zijn in het aangaan van rechtsbetrekkingen met derde staten of andere internationale organisaties. De EU is als ‘global actor’ actief en inmiddels partij bij ruim 1100 internationale overeenkomsten. Ten aanzien van ‘exclusieve’ beleidsterreinen als internationale handel of visserij is de rol van de lidstaten zelfs gemarginaliseerd en wordt vooral gesteund op deskundigheid binnen de Commissie.

Een vertrek uit de EU betekent voor het VK dus dat zijn internationale positie voor een gedeelte herijkt moet worden. Het zal zich niet meer kunnen verlaten op de deskundigheid van de EU in bijvoorbeeld de Wereldhandelsorganisatie en zal ook zijn delegatie in andere internationale organisaties en bij internationale conferenties waar het vooral actief was als EU-lid opnieuw moeten bezien.³⁹ Met andere woorden, het VK zal in een aantal gevallen weer meer ‘staat’ dan ‘lidstaat’ moeten worden. Dit betekent, onder andere, dat het VK een groot aantal nieuwe verdragen zal moeten sluiten op terreinen waar het tot nu toe meelift op zogenoemde ‘EU-only’-overeenkomsten; overeenkomsten waarbij alleen de EU en niet de lidstaten partij zijn. Omdat deze overeenkomsten zich beperken tot het ‘grondgebied’ van de EU, zullen ze niet langer van toepassing zijn op het VK. En ook artikel 216 lid 2 VWEU geeft aan dat ‘De door de Unie gesloten overeenkomsten [alleen?] verbindend [zijn] voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten’. Het argument dat de EU deze overeenkomsten slechts *namens* de lidstaten heeft gesloten en dat de rechten en verplichtingen na een Brexit automatisch overgaan op het VK houdt geen stand. De tekst wijst nergens op het feit dat de lidstaten partij zijn en gelet op de afzonderlijke rechtspersoonlijkheid van de Unie is ook moeilijk vol te houden dat er *namens* de lidstaten wordt opgetreden. Met andere woorden: het VK zal voor de onderwerpen van deze overeenkomsten nieuwe bilaterale afspraken moeten maken met derde staten en in de meeste gevallen zal de EU derde staten moeten informeren over het wegvallen van een deel van het toepassingsgebied (lees: een kleinere markt).

In het geval van gemengde akkoorden (waarbij zowel de EU als de lidstaten partij zijn) is het VK in ieder geval ook zelf rechtstreeks gebonden. Het simpelweg door laten lopen van het VK als verdragspartij ligt echter niet voor de hand. Ten eerste zijn dergelijke overeenkomsten (als ‘integrerend bestanddeel’⁴⁰ van het Unierecht) nauw verbonden met andere wetgeving en daarnaast is het in

de meeste gevallen niet goed mogelijk een exacte verdeling van bevoegdheden aan te geven voor de verschillende onderdelen van een overeenkomst. Ook hier geldt dat wanneer het VK gebonden wil blijven het de bepalingen van het verdrag in een nieuwe overeenkomst met derde staten zal moeten proberen neer te leggen. In het geval van *bilaterale* gemengde akkoorden (tussen de EU/lidstaten en een derde partij) zal het VK waarschijnlijk tot opzegging moeten overgaan via een kennisgeving aan de derde partij. Ten aanzien van *multilaterale* gemengde akkoorden (waarbij de EU, de lidstaten en vele andere staten afzonderlijk partij zijn) kan het VK wellicht partij blijven, hoewel ook daar een kennisgeving van de veranderde situatie rondom de verdeling van bevoegdheden op zijn plaats lijkt.

Het is niet uitgesloten dat in enkele gevallen nieuwe onderhandelingen nodig zijn en dat gezocht moet worden naar constructies, bijvoorbeeld via additionele protocollen of via het afsluiten van nieuwe ‘UK-only’-overeenkomsten met een vergelijkbare inhoud. Uiteraard is het ook aan derde partijen om hier in mee te gaan en de praktijk leert dat het onderhandelen en afsluiten van bijvoorbeeld handels- en investeringsovereenkomsten een zeer langdurig proces is. Om die reden zal de uittredingsovereenkomst tussen de EU en het VK waarschijnlijk bepalingen bevatten over een overgangperiode.

Tot slot is duidelijk dat het VK tot het moment van de daadwerkelijke ‘exit’ gebonden is aan het EU-recht. Dat betekent dat ook geen tijd gewonnen kan worden door vanaf nu (of zelfs na de kennisgeving) al onderhandelingen te openen met derde staten op terreinen die door het Unierecht beheerst worden. De jurisprudentie van het Hof is behoorlijk consistent waar het gaat om de beperkingen die lidstaten hebben met betrekking tot niet alleen het afsluiten, maar zelfs het onderhandelen over bestaande afspraken.⁴¹ De reikwijdte van het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4 lid 3 VEU) beperkt simpelweg de mogelijkheden die het VK heeft zolang het nog lid is van de Unie. Het VK zal merken dat ‘uitchecken’ niet betekent dat een daadwerkelijk vertrek eenvoudig is.

4. Conclusie

Tijdens de invoering van artikel 50 VEU leefde niet het idee dat de bepaling daadwerkelijk gebruikt zou gaan worden en al zeker niet zo snel. De (politieke) bedoeling van de bepaling was vooral om het lidstaten eenvoudiger te maken op nationaal niveau steun te krijgen voor een meer integraal EU-systeem nadat eerdere voorstellen voor een ‘Europese Grondwet’ waren gesneuveld. Zeven

38 Zie (veel) uitgebreider over de verdeling van externe bevoegdheden B. Van Vooren & R.A. Wessel, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, hoofdstuk 3-5.

39 Zie hierover bijvoorbeeld Christine Kaddous (red.), *The European Union in International Organisations and Global Governance: Recent Developments*, Oxford: Hart Publishing 2015.

40 Zie HvJ EG, 181/73, ECLI:EU:C:1974:41 (*Haegeman*).

41 Een toonaangevend arrest is HvJ EU, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203 (*PFOS*). Zie over de (on)mogelijkheden voor lidstaten om extern actief te zijn op terreinen die beheerst worden door het Unierecht bijvoorbeeld Andrés Delgado Casteleiro & Joris Larik, ‘The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?’, *ELR* 2011, afl. 4, p. 524-541. Zie in het algemeen over het beginsel van loyale samenwerking in relatie tot externe betrekkingen Van Vooren & Wessel 2014, hoofdstuk 6.

jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ziet het er echter naar uit dat artikel 50 daadwerkelijk gebruikt gaat worden en dat het VK de Europese Raad formeel zal laten weten de Unie te willen verlaten.

De bovenstaande analyse laat zien dat artikel 50 gedetailleerd aangeeft welke stappen achtereenvolgens moeten worden gezet en wat daar de consequenties van zijn. De onderhandelingsperiode is kort en EU-onderhandelaar Barnier heeft zelfs al aangegeven dat er rekening mee moet worden gehouden dat de daadwerkelijke onderhandelingsperiode korter is dan twee jaar en dat er al in oktober 2018 een resultaat zou moeten liggen.⁴² Om te voorkomen dat het VK op ‘exit day’ geen enkele rechtsbetrekking met de EU heeft, zal er vanaf de kennisgeving hard moeten worden gewerkt. Niet alleen de relatie met de EU zal moeten worden herzien – waarbij een speciale

vorm van een ‘associatie’ of een ‘deep and comprehensive’ handelsverdrag het meest voor de hand lijkt te liggen –, maar ook de relatie tussen het VK en zeer veel niet-EU-staten moet opnieuw vorm krijgen. Lastig daarbij is dat het VK als lidstaat gebonden blijft aan al het EU-recht, inclusief de beperkingen die voortkomen uit de verdeling van bevoegdheden, tot aan ‘exit day’.

Tijdens de onderhandelingen die, zoals het er nu naar uitziet, over een maand of twee van start gaan, zullen de bepalingen van artikel 50 leidend zijn waar het gaat over de procedurele stappen. De aandacht zal echter vooral uitgaan naar de inhoud van de nieuwe relatie die de EU met het VK zal (willen) aangaan. Dan zal blijken dat het losweken van het VK uit de complexe en doorontwikkelde Unierechtsorde vele nieuwe vragen zal opleveren die niet slechts institutioneel zijn, maar vaak de positie en rechten van de (voormalige) Unieburgers en bedrijven betreffen.

42 Zie ‘UK will have less than 18 months to reach deal, says EU Brexit broker’, *The Guardian* 6 december 2016, www.theguardian.com/politics/2016/dec/06/uk-will-have-under-18-months-to-negotiate-deal-says-eus-brexite-broker.