

## ***Brexit means Brexit? De stand van zaken na de uittreding***

R.A. Wessel\* en J. Larik\*\*

Final draft - forthcoming in SEW, June 2020

*Bij het Brexit-referendum van 23 juni 2016 koos een kleine meerderheid in het Verenigd Koninkrijk vóór uittreding uit de Europese Unie. Het onderhandelingsproces begon bijna een jaar later, na de formele notificatie van het VK van 29 maart 2017.<sup>1</sup> Bijna drie jaar later, op 31 januari 2020, was het zover: voor het eerst in de geschiedenis verliet een lidstaat de EU. Waar staan we nu? Wat is er in het Terugtrekkingsakkoord afgesproken? In welke mate is het VK in staat gebleken de Unieregels en de rechtsmacht van het Hof van Justitie van zich af te schudden? Met andere woorden: betekent 'Brexit' ook echt 'Brexit'? In dit speciale nummer blikken we terug op de SEW Brexit-reeks die ruim drie jaar geleden startte, met de kennis van nu.*

### **1. Inleiding**

Bij haar aantreden als nieuwe premier van het Verenigd Koninkrijk (VK) sprak Theresa May de volgende woorden: 'I couldn't be clearer. Brexit means Brexit. And we're going to make a success of it. There will be no attempts to remain inside the EU, no attempts to rejoin it by the back door, and no second referendum. The country voted to leave the European Union, and as prime minister I will make sure that we leave the European Union.'<sup>2</sup> Het proces dat volgde is bekend. Dit was de eerste keer dat art. 50 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) werd gebruikt. Om die reden was veel onduidelijk en moest nota bene het Hof van Justitie eraan te pas komen om helderheid te verschaffen over de vraag of het VK de zaak misschien nog zou kunnen terugdraaien vóór de uittredingsdatum.<sup>3</sup> Vanwege die interne onenigheid duurde het ook lang voordat duidelijk was wat het VK nu precies als eindresultaat van het onderhandelingsproces wilde. Dit tot toenemende frustratie bij de EU-onderhandelaars die in veel gevallen moesten wijzen op niet alleen politieke, maar ook juridische onmogelijkheden met betrekking tot een aantal Britse voorstellen.<sup>4</sup> En, Europeesrechtelijke deskundigen bleven

---

\* R.A. Wessel is hoogleraar Europees Recht, Rijksuniversiteit Groningen.

\*\* J. Larik is universitair docent Vergelijkend, EU en Internationaal Recht, Universiteit Leiden.

Deze bijdrage is een vervolg op: Brexit-reeks – nr. 1, 'De procedure om de Europese Unie te verlaten – een interpretatie van artikel 50 VEU', *SEW* 2017, afl. 1.

<sup>1</sup> Prime Minister's Office, *Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50*, 29 maart 2017, [gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50](http://gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50).

<sup>2</sup> 'Theresa May says she will make success of Brexit as prime minister', *The Guardian* 11 juli 2016.

<sup>3</sup> In de *Wightman*-zaak beantwoordde het Hof die vraag bevestigend, met als belangrijkste argument dat een lidstaat niet tegen zijn wil in de Unie zou moeten blijven vanwege een eerder afgegeven *intentieverklaring*: HvJ EU 10 december 2018, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999. Zie ook 'Een kennisgeving van het voornemen om de Unie te verlaten kan eenzijdig ingetrokken worden', HvJ EU 10 december 2018, C-621/18, *SEW* 2019, afl. 2, m.nt. M. Chamon en A. Dootalieva (*Wightman*).

<sup>4</sup> Zie bijv. 'UK can't have customs cake and eat it after Brexit, says Michel Barnier', *The Times* 6 februari 2018,

zich verbazen over de soms wat naïeve debatten. Immers, was het niet al vanaf het begin duidelijk dat niet meedoen aan de douane-unie impliceert dat de EU-buitengrens zou verschuiven en, ja, in beginsel door Ierland zou lopen? Was het de Britten tijdens vierenhalf decennium EU-lidmaatschap ontgaan dat de regels van de interne markt onderling nauw samenhangen en dat het bij vrijhandel niet alleen om tarieven gaat, maar ook – of misschien zelfs vooral – om een harmonisatie van standaarden en om regulering?

De houding van het VK tijdens de onderhandelingen kan worden verklaard vanuit het beeld dat dit land altijd heeft gehad van de EU. Veel meer dan een ‘gemeenschap’ wordt de Unie gezien als een ‘samenwerkingsverband’ waarbinnen je kan kiezen om aan enkele onderdelen wel en aan andere niet mee te doen.<sup>5</sup> Weliswaar maken sommige andere lidstaten ook gebruik van bepaalde ‘opt-outs’,<sup>6</sup> maar gezien de mate waarin de Britse regering steeds weer op een speciale behandeling aandrong, had het VK al langer de reputatie een ‘ongemakkelijke’ partner binnen de Unie te zijn.<sup>7</sup> De afgelopen paar jaar heeft vooral die visie, wellicht in combinatie met een gevoel van zelfoverschatting, of onderschatting van de solidariteit binnen de EU,<sup>8</sup> gebotst met de uitgangspunten die de EU-onderhandelaars hadden ten aanzien van een alsnog hechte toekomstige samenwerking.

Opvallend was inderdaad dat de onderhandelingen plaatsvonden met de Europese Unie; pogingen om dat te omzeilen via gesprekken met de afzonderlijke lidstaten lijken niet of nauwelijks succesvol te zijn geweest. Toen premier May in december voor een bilateraal gesprek naar Den Haag kwam, kon de reactie niet terughoudender zijn. Volgens de *NRC* verliet May ‘Den Haag zonder iets te zeggen na afloop’ terwijl premier Rutte ‘evenmin een verklaring’ gaf. Minister Blok van Buitenlandse Zaken beperkte zich tot het statement: ‘Een kop koffie kun je niet weigeren.’<sup>9</sup>

In de eerste aflevering in 2017 heeft een van de huidige auteurs de verschillende onderdelen van art. 50 VEU nader geanalyseerd.<sup>10</sup> Waar de toelating van nieuwe lidstaten, waarover art. 49 VEU gaat, een zaak van de Unie en de lidstaten samen is, gaat de Unie zelf inderdaad over de uittreding. Art. 50 lid 2 VEU stelt dat over het Terugtrekkingsakkoord ‘wordt onderhandeld overeenkomstig artikel 218, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ en dat het akkoord ‘namens de Unie [wordt] gesloten door de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, na goedkeuring door het Europees

---

[thetimes.co.uk/article/uk-can-t-have-brexite-customs-cake-and-eat-it-says-barnier-2lgxm0zlg](http://thetimes.co.uk/article/uk-can-t-have-brexite-customs-cake-and-eat-it-says-barnier-2lgxm0zlg).

<sup>5</sup> Zie bijv. K. Tournier-Sol & C. Gifford (red.), *The UK Challenge to Europeanization: The Persistence of British Euroscepticism*, Londen: Palgrave Macmillan 2015.

<sup>6</sup> Zie R. Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press 2014.

<sup>7</sup> S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford: Oxford University Press 1998 (3e druk).

<sup>8</sup> Embleematisch voor dit sentiment is de tweet van de Britse conservatieve politicus en Brexit-voorvechter Michael Gove, waarmee hij op 6 april 2016 constateerde: ‘The day after we vote to leave we hold all the cards and we can choose the path we want.’

<sup>9</sup> ‘May zoekt steun in Europa, Rutte zwijgt’, *NRC Handelsblad* 11 december 2018, [nrc.nl/nieuws/2018/12/11/may-zoekt-steun-in-europa-rutte-zwijgt-a3060216](http://nrc.nl/nieuws/2018/12/11/may-zoekt-steun-in-europa-rutte-zwijgt-a3060216).

<sup>10</sup> R.A. Wessel, ‘De procedure om de Europese Unie te verlaten. Een interpretatie van artikel 50 VEU’, *SEW* 2017, afl. 1, p. 2-10; zie ook P. Craig, ‘The Process: Brexit and the Anatomy of Article 50’, in: F. Fabbrini (red.), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford: Oxford University Press 2017.

Parlement'.<sup>11</sup>

Nadat een eerdere versie van dat Terugtrekkingsakkoord van november 2018 meermaals door het Britse parlement was verworpen,<sup>12</sup> is het de opvolger van May, Boris Johnson, uiteindelijk – nu met een absolute meerderheid voor de conservatieve partij in het Britse parlement – gelukt steun te vinden voor een aangepast akkoord dat de basis vormt voor de daadwerkelijke uittreding van het VK uit de EU.<sup>13</sup> Dit overzichtsartikel beoogt een schets te geven van dit Terugtrekkingsakkoord en na te gaan in hoeverre er in juridische zin op basis van deze afspraken daadwerkelijk sprake is van een volledige uittreding uit de Europese Unie in materiële zin.<sup>14</sup> Hoewel de uittreding van het VK formeel een feit is, lijkt de Brexit een proces dat voorlopig nog niet is afgerond.

## 2. Uitgangspunten in het Terugtrekkingsakkoord

Het Terugtrekkingsakkoord (TA) regelt 'een ordelijke terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie en Euratom'.<sup>15</sup> In tegenstelling tot ambitieuze associatieakkoorden en handelsverdragen is dit akkoord geen 'gemengd akkoord', waarvoor ratificatie zowel door de Unie als door alle lidstaten is vereist en waarbij vervolgens Unie en lidstaten partij worden. In dit akkoord zijn echter alleen de EU en het VK partij (art. 50 lid 2 VEU).<sup>16</sup> Aan het akkoord zijn drie Protocollen gehecht die een integraal onderdeel uitmaken en eveneens voor partijen bindende bepalingen bevatten.<sup>17</sup> De territoriale werkingssfeer aan de kant van het VK is ruim. Art. 3 TA noemt naast het VK – zij het met allerlei specifieke regelingen – Gibraltar, de Kanaaleilanden en het Isle of Man, Akrotiri en Dhekelia (de Britse zones in Cyprus), en landen en gebieden overzee die met het VK bijzondere betrekkingen onderhouden.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> Zie uitgebreider hoofdstuk 14 'The External Dimension of Joining and Leaving the European Union', in: R.A. Wessel & J. Larik (red.), *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Oxford: Hart Publishing 2020 (2e druk).

<sup>12</sup> Zie voor deze versie: Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, *PbEU* 2019, C 66 I/1, 19 februari 2019.

<sup>13</sup> Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, *PbEU* 2020, L 29/7, 31 januari 2020. Het akkoord is gesloten op 24 januari 2020 en trad in de nacht van 31 januari op 1 februari 2020 in werking.

<sup>14</sup> Onze dank gaat uit naar Mikael Waelen voor zijn scriptieonderzoek *Brexit Means Brexit: A Substantive Analysis of the Withdrawal of the United Kingdom from the European Union*, Universiteit Twente 2019, [essay.utwente.nl/77811/1/Waelen\\_MA\\_BMS.pdf](https://essay.utwente.nl/77811/1/Waelen_MA_BMS.pdf).

<sup>15</sup> Zie de Preambule van het TA. Art. 50 VEU is krachtens art. 106bis Euratom-Verdrag van toepassing op Euratom. Dit mag ook als een correctie worden gelezen op de constatering in de in noot 10 genoemde *SEW*-bijdrage dat het Euratom-Verdrag geen expliciete opzeggingsprocedure kent.

<sup>16</sup> Zie over de aard van het verdrag ook de bijdrage van B. De Witte in deze aflevering. Voor een gedetailleerde analyse van de praktijk van gemengde verdragen zie C. Hillion & P. Koutrakos (red.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and Its Member States in the World*, Oxford: Hart Publishing 2010; en I. Govaere & M. Chamon (red.), *EU External Relations Post-Lisbon: The Law and Practice of Facultative Mixity*, Leiden: Brill 2020.

<sup>17</sup> Art. 182 TA. Dit zijn het Protocol inzake Ierland/Noord Ierland; het Protocol inzake de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vallen; en het Protocol inzake Gibraltar.

<sup>18</sup> Dat laatste geldt op basis van art. 3 lid 2 TA overigens in beginsel ook voor de werkingssfeer aan de kant van

Tenuitvoerlegging van het Terugtrekkingsakkoord vindt binnen het VK plaats op basis van de *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*.<sup>19</sup>

Met het oog op de titel van deze bijdrage is het van belang te benadrukken dat de EU en het VK overeen zijn gekomen dat '[d]e bepalingen van dit akkoord en de bepalingen van het recht van de Unie die krachtens dit akkoord van toepassing zijn geworden (...) ten aanzien van en in het Verenigd Koninkrijk dezelfde rechtsgevolgen [hebben] als in de Unie en haar lidstaten' (art. 4 lid 1 TA). Inderdaad, ook *in* het VK. Dat laatste wordt nog benadrukt doordat 'natuurlijke personen of rechtspersonen zich met name rechtstreeks [kunnen] beroepen op de in dit akkoord opgenomen of bedoelde bepalingen die voldoen aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking krachtens het recht van de Unie' (art. 4 TA). Wat verwijzingen naar het Unierecht betreft, is duidelijk dat daarvoor de interpretatie geldt uit de EU-Verdragen en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Die laatste interpretaties gelden tot het einde van de overgangperiode (art. 4 lid 4 TA; zie onder). En, bij de toepassing van Unierecht dat voortvloeit uit het akkoord blijft het beginsel van loyale samenwerking van toepassing (art. 5 TA). Uit de uitgangspunten van het akkoord blijkt dat het Unierecht via het TA voor het VK op een groot aantal punten relevant blijft. Dat geldt vooral tijdens de overgangperiode, maar op bepaalde gebieden ook nog voor de tijd daarna.

### 3. De overgangperiode

Het akkoord voorziet in een overgangperiode van 1 februari tot 31 december 2020 (art. 126 TA). Door de Britse regering wordt deze ook wel als 'implementation period' aangeduid.<sup>20</sup> Deze periode kan voor 1 juli 2020 met één of twee jaar verlengd worden via een besluit van het 'Gemengd Comité' (art. 132 lid 1 TA),<sup>21</sup> dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Unie en het VK. Het Gemengd Comité wordt gezamenlijk voorgezeten door de Unie en het Verenigd Koninkrijk (art. 164 TA).

Kortom, de juridische situatie gedurende de overgangperiode is te beschrijven als vrijwel het tegenovergestelde van 'taking back control'. Het uitgangspunt is dat gedurende deze periode het recht van de Unie van toepassing blijft op en in het Verenigd Koninkrijk (art. 127 lid 1 TA).<sup>22</sup> Tegelijkertijd neemt het VK sinds 1 februari niet meer deel aan de besluitvorming en heeft het geen vertegenwoordigers meer bij de instellingen van de Unie (art. 7 TA). Slechts waar het noodzakelijk is voor een VK-vertegenwoordiger om aan te schuiven – bijvoorbeeld in het geval dat een comité de mening van het VK nodig heeft voor de juiste uitvoering van het terugtrekkingsakkoord – is dit op basis van uitnodiging mogelijk (art. 128 TA).

Het feit dat het akkoord in een overgangperiode voorziet, ligt achteraf misschien voor de hand, gelet op de complexiteit van de scheiding, maar was niet voorzien in art. 50 VEU. Sterker nog, art. 50 lid 3 stelt expliciet: 'De Verdragen zijn niet meer van toepassing op de betrokken staat

---

de EU-lidstaten. Zie voor de effecten van Brexit op LGO ook de bijdrage van G. Karapetian in deze aflevering.

<sup>19</sup> European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020, [legislation.gov.uk/ukpga/2020/1](https://legislation.gov.uk/ukpga/2020/1).

<sup>20</sup> Zie bijv. UK Department for Exiting the European Union, *Implementation period*, fact sheet (2019).

<sup>21</sup> Het Akkoord voorziet niet in een verkorting van de transitieperiode.

<sup>22</sup> Art. 127 TA noemt ook een groot aantal uitzonderingen, die van belang zijn om de exacte verplichtingen van het VK gedurende de overgangperiode te bepalen.

met ingang van de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord.’ Zoals hieronder zal blijken, wordt deze bepaling in ieder geval in materiële zin genegeerd doordat een groot deel van het EU-recht van toepassing blijft op het VK tot het einde van de overgangsperiode. Of het Terugtrekkingsakkoord hierdoor in strijd is met primair Unierecht is een interessante juridische vraag. In ieder geval zijn de EU-Verdragen vanaf 1 februari 2020 niet meer van toepassing als *constitutioneel* kader van de EU dat via de *European Communities Act* van 1972 direct met de Britse rechtsorde is verbonden.<sup>23</sup> Nu bestaat in de vorm van het Terugtrekkingsakkoord slechts een verplichting op *volkenrechtelijk* vlak om bepalingen van de EU-Verdragen en ander EU-recht tijdelijk in het VK toe te passen.<sup>24</sup>

Hoewel het aannemen van het akkoord, zoals aangegeven, gedurende 2019 vertraging heeft opgelopen, is de einddatum van de overgangsperiode in de ‘Johnson’-versie niet aangepast ten opzichte van de eerdere (‘May’-)-versie van het akkoord. De overgangsperiode is van belang om het VK niet alleen in staat te stellen *intern* aanpassingen door te voeren, maar vooral ook *extern*. Immers, als EU-lidstaat had het VK niet de bevoegdheid tot het onderhandelen, laat staan sluiten, van handelsakkoorden met derde staten ter vervanging van de vele akkoorden die de EU op dat terrein heeft gesloten.<sup>25</sup> Met een aantal staten heeft het VK desalniettemin al voor 31 januari afspraken kunnen maken over het voortzetten van de relatie op basis van een vergelijkbaar akkoord als bestaat met de EU,<sup>26</sup> maar andere staten hebben ervoor gekozen om opnieuw te willen onderhandelen, ongetwijfeld met het oog op een betere *deal*.

Zoals voorzien in de voetnoot van art. 129 lid 1 TA heeft de Unie derde staten en andere internationale organisaties op de hoogte gesteld van het feit dat het VK gedurende de overgangsperiode in het kader van de gesloten akkoorden als een lidstaat gezien moet worden, maar dat het VK daarna niet meer gebonden is aan akkoorden die gesloten zijn door de EU, door de EU en de lidstaten gezamenlijk, of door de lidstaten namens de EU.<sup>27</sup> Het plan van Boris Johnson, onder het motto ‘we are big enough to do amazing things’,<sup>28</sup> is om voor het

---

<sup>23</sup> Het Hooggerechtshof van het Verenigd Koninkrijk sprak in deze context ook van een ‘conduit pipe’, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)* [2017] UKSC 5, r.o. 65.

<sup>24</sup> Zie over de aard van het Terugtrekkingsakkoord ook de bijdrage van B. De Witte in deze aflevering.

<sup>25</sup> Zie uitgebreid hierover R.A. Wessel, ‘Consequences of Brexit for International Agreements Concluded by the EU and its Member States’, *CML Rev.* 2018, afl. 2/3, p. 101-132.

<sup>26</sup> Zie voor een analyse van deze praktijk J. Larik, ‘Brexit, the Withdrawal Agreement, and Global Treaty (Re-) Negotiations’, *American Journal of International Law* 2020 (verwacht); en P. Koutrakos, ‘Managing Brexit: trade agreements binding on the UK pursuant to its EU membership’, in: J. Santos Vara, R.A. Wessel (red.) & P. Polak (ass.-red.), *The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit*, Londen: Routledge 2020 (verwacht).

<sup>27</sup> Zie ‘Note Verbale on the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community’, [ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/template-note-verbale-international-partners-after-signature-withdrawal-agreement.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/template-note-verbale-international-partners-after-signature-withdrawal-agreement.pdf): ‘(...) the Union and Euratom notify parties to the international agreements referred to in point 4 above that, during the transition period, the United Kingdom is treated as a Member State of the Union and of Euratom for the purposes of these international agreements. (...) At the end of the transition period, the United Kingdom will no longer be covered by the international agreements referred to in points 4 and 6 above. This is without prejudice to the status of the United Kingdom in relation to multilateral agreements to which it is a party in its own right.’

<sup>28</sup> UK Parliament, 6th Report of Session 2017-9, rn. 5.

einde van de overgangperiode veel van de huidige EU-akkoorden te hebben vervangen door betere *deals*.

#### 4. Materiële bepalingen

Het Terugtrekkingsakkoord is een verdrag waarin weinig nieuwe materiële bepalingen staan, in de zin dat het grootste gedeelte van de inhoud te maken heeft met het uitbreiden van de toepasbaarheid van EU-recht in het VK en met tijdelijke beperkingen en uitzonderingen hierop. Zoals boven vermeld is het uitgangspunt dat het EU-recht gedurende de overgangperiode van toepassing blijft in het VK (art. 127 lid 1 TA), tenzij anders bepaald in het Terugtrekkingsakkoord. Voor een groot gedeelte gaat het, kortom, om een doorlopende toepassing van het EU-*acquis*.

Deze schaarsheid aan nieuwe inhoud is niet onlogisch gelet op het feit dat het om een verdrag gaat dat tot doel heeft het VK en zijn rechtsorde op een ‘ordelijke’ manier uit de rechtsgemeenschap van de Unie te extraheren en niet om een verdrag dat hechtere vormen van samenwerking tussen twee partners teweeg moet brengen. Een ‘ordelijke terugtrekking’ is met name van belang in verband met rechten en verwachtingen van burgers en andere marktdeelnemers maar ook wat betreft, onder andere, politieke en justitiële samenwerking en de bescherming van persoonsgegevens.<sup>29</sup>

Voor Unieburgers en VK-onderdanen is vooral Deel Twee over de ‘rechten van de burgers’ van belang.<sup>30</sup> Volgens art. 13 lid 1 TA hebben ‘[b]urgers van de Unie en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk (...) het recht in het gastland te verblijven’ onder de voorwaarden en beperkingen uit het VWEU en Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Het gastland mag hun wel ‘beperkingen of voorwaarden opleggen inzake het verkrijgen, behouden of verliezen van verblijfsrechten’ voor zover deze zijn toegestaan in het TA. Zo kan het gastland EU-burgers in het VK en Britse onderdanen in de EU ‘verplichten tot het aanvragen van een nieuwe verblijfsstatus (...) alsook tot het aanvragen van een document tot staving van deze status, waarvan het formaat ook digitaal mag zijn’ (art. 18 lid 1 TA).

Verder voorziet het Terugtrekkingsakkoord in regels voor producten die op het moment dat de overgangperiode eindigt op de markt zijn gebracht.<sup>31</sup> Volgens art. 41 lid 1 sub a TA kan ‘[e]lk goed dat voor het eind van de overgangperiode rechtmatig in de Unie of het Verenigd Koninkrijk in de handel werd gebracht (...) verder op de markt van de Unie of van het Verenigd Koninkrijk worden aangeboden en tussen deze markten worden verhandeld tot het de eindgebruiker bereikt’. Lid 3 van dit artikel stelt echter dat dit niet van toepassing is op levende dieren, levende producten en dierlijke producten. Hiervoor moeten de verschillende veterinairerechtelijke voorschriften van de EU per direct worden gerespecteerd.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Zie voor gedetailleerdere analyses van specifieke gebieden de verdere bijdragen in deze aflevering.

<sup>30</sup> Zie uitgebreider hierover de bijdrage van A.A.M. Schrauwen in deze aflevering, evenals de bijdrage van H. Verschueren, eveneens in deze aflevering.

<sup>31</sup> Zie over de effecten van de Brexit op de handel in goederen tussen de EU en het VK ook de bijdrage van D. Geraets in deze aflevering.

<sup>32</sup> Art. 41 lid 4 TA, waarin naar Bijlage II van het TA wordt verwezen, die een lijst van (hoofdstukken van) EU-

Wat betreft de justitiële samenwerking in strafzaken legt het Terugtrekkingsakkoord vast dat Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel van toepassing is ‘op Europese aanhoudingsbevelen wanneer de gezochte persoon voor het eind van de overgangperiode is aangehouden met het oog op de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel’ (art. 62 lid 1 sub b TA). Voorts blijft EU-recht inzake de bescherming van persoonsgegevens in het Verenigd Koninkrijk van toepassing ‘op de verwerking van persoonsgegevens van betrokkenen buiten het Verenigd Koninkrijk, mits de persoonsgegevens: a) op grond van het recht van de Unie in het Verenigd Koninkrijk voor het eind van de overgangperiode werden verwerkt; of b) na het eind van de overgangperiode in het Verenigd Koninkrijk op grond van dit akkoord worden verwerkt’ (art. 71 lid 1 TA).

In vergelijking met de eerdere versie van het TA is vooral het herziene Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland van belang. Het belangrijkste verschil tussen de afgewezen versie van het Terugtrekkingsakkoord van november 2018 en de nu in werking getreden versie, is de vervanging van de ‘backstop’ die op het hele VK van toepassing zou zijn geweest door een ‘frontstop’<sup>33</sup> voor Noord-Ierland. In de versie van 2018 zou het VK in een gemeenschappelijk douanegebied met de EU terecht zijn gekomen totdat een oplossing voor toekomstige samenwerking zou worden gevonden om een grens door het Ierse eiland te voorkomen. Voor de Britse regering was echter een oplossing die op het hele VK van toepassing zou zijn een ‘rode lijn’ om de samenhang van het VK te waarborgen.<sup>34</sup> Dit idee van een gemeenschappelijk douanegebied botste echter met de ambitie van Johnson en andere *Brexiteers* om een autonoom handelsbeleid te kunnen voeren.<sup>35</sup> Na de succesvolle verkiezingen van december 2019 werd daarom het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland grondig herzien.

Op basis van de uiteindelijke versie van het Protocol maakt Noord-Ierland ‘deel uit van het douanegebied van het Verenigd Koninkrijk’,<sup>36</sup> maar op basis van de ‘frontstop’ blijft Noord-Ierland tegelijkertijd *de facto* binnen de interne markt en douane-unie van de EU. Het EU-recht blijft voor een groot deel ook na de overgangperiode van toepassing in Noord-Ierland.<sup>37</sup> Noord-Ierland zal daardoor onderworpen zijn aan een dubbel douanereglement. Hierbij worden op goederen waarvoor het risico bestaat dat ze niet in Noord-Ierland blijven maar vervolgens naar de Unie worden gebracht de importheffingen van de EU toegepast.<sup>38</sup> Deze status blijft van

---

richtlijnen omvat.

<sup>33</sup> A. Renison, ‘Understanding Brexit: How the “backstop” became the “frontstop”’, *Prospect Magazine*, 18 oktober 2019, [prospectmagazine.co.uk/economics-and-finance/understanding-brexit-how-the-backstop-became-the-frontstop-northern-ireland](https://prospectmagazine.co.uk/economics-and-finance/understanding-brexit-how-the-backstop-became-the-frontstop-northern-ireland).

<sup>34</sup> D. Haverty, ‘Here’s What Boris Johnson’s New Brexit Deal Would Mean for Britain and Ireland’, *Foreign Policy*, 18 oktober 2019, [foreignpolicy.com/2019/10/18/boris-johnson-uk-brexit-deal-parliament-northern-ireland/](https://foreignpolicy.com/2019/10/18/boris-johnson-uk-brexit-deal-parliament-northern-ireland/).

<sup>35</sup> Ofschoon Johnson eerst nog tegen een separate regeling voor Noord-Ierland was, stemde hij uiteindelijk in met de ‘frontstop’, vgl. ‘Boris Johnson rejects Northern Ireland-only backstop’, *The Guardian* 11 september 2019, [theguardian.com/politics/2019/sep/11/boris-johnson-rejects-northern-ireland-only-backstop](https://theguardian.com/politics/2019/sep/11/boris-johnson-rejects-northern-ireland-only-backstop); en ‘Irish Sea trade checks loom as next flashpoint’, *Financial Times* 29 januari 2020, [ft.com/content/0ccbd122-41bb-11ea-bdb5-169ba7be433d](https://ft.com/content/0ccbd122-41bb-11ea-bdb5-169ba7be433d).

<sup>36</sup> Art. 4 lid 1 Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland.

<sup>37</sup> Art. 5 lid 4 Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland en Bijlage 2 hiervan.

<sup>38</sup> Art. 5 lid 1 Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland.

kracht totdat een meerderheid in de Assemblee voor Noord-Ierland hiertegen zou stemmen.<sup>39</sup> Dit Protocol zal daarom naar verwachting nog lang na het einde van de overgangperiode de status van Noord-Ierland blijven bepalen.

## 5. De naleving van het akkoord

In de woorden van Steve Peers: '[W]hat happens if the UK (or the EU) breaches the withdrawal agreement is not a hypothetical issue.'<sup>40</sup> Deze kwestie is vooral aan de orde wat betreft de naleving van het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland door de Britse regering, bijvoorbeeld als het gaat om het daadwerkelijk uitvoeren van controles tussen Noord-Ierland en de rest van het VK. Het Terugtrekingsakkoord kent eigen regels rondom geschillenbeslechting en alleen deze regels mogen door partijen worden gevolgd (art. 168 TA). Tegelijkertijd blijft ook de rol van het Unierecht (en van het Hof van Justitie<sup>41</sup>) van belang waar het gaat om de regelingen over geschillenbeslechting. Ook voor de geschillenbeslechting is het zinvol een onderscheid te maken tussen de overgangperiode en daarna.

Gedurende de overgangperiode verandert er eigenlijk niet zoveel voor het VK: het Hof van Justitie blijft bevoegd uitspraak te doen in directe en indirecte beroepen wanneer deze zijn geregistreerd voor het einde van de overgangperiode (art. 86 TA). De Europese Commissie heeft zelfs na die periode nog vier jaar om een zaak tegen het VK te beginnen wanneer het gaat om tijdens de overgangperiode niet nagekomen verplichtingen (art. 87 TA). Speciale regelingen zijn getroffen voor geschillen over budgetwetgeving, het Protocol inzake de Ierse grens en de militaire basis van het VK in Cyprus.

Rondom de rechten van burgers heeft het Hof nog langere tijd rechtsmacht.<sup>42</sup> Met betrekking tot Deel Twee van het Terugtrekingsakkoord kunnen Britse gerechten in rechtszaken die minder dan acht jaar na het einde van de overgangperiode zijn gestart het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing verzoeken (art. 158 lid 1 TA).

Na afloop van de overgangperiode wordt het echter wel ingewikkelder. Hoewel het Hof gedurende acht jaar dus nog prejudiciële beslissingen kan uitspreken met betrekking tot rechten van EU-burgers in het VK, was het VK – zoals verwacht – geen voorstander van het Hof als scheidsrechter bij toekomstige geschillen. Het Terugtrekingsakkoord voorziet daarom in een arbitrageprocedure, die losjes gebaseerd lijkt op het WTO-systeem. Wanneer het niet lukt om er, in het Gemengd Comité, via onderhandelen uit te komen, kan de arbitrageprocedure worden gebruikt. Net als bij de WTO spelen 'panels' die door beide partijen zijn samengesteld hierin een belangrijke rol.

Om niettemin de exclusieve rechtsmacht van het Hof van Justitie inzake het vaststellen van geldigheid of de interpretatie van Unierecht zeker te stellen, is het geen verrassing dat de procedure voorziet in de verplichting voor een panel om daarover een vraag te stellen aan het

---

<sup>39</sup> Art. 18 Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland.

<sup>40</sup> S. Peers, 'How do you solve a problem like Suella? The legal aspects of breach and termination of the withdrawal agreement', *EU Law Analysis*, 23 februari 2020, [eulawanalysis.blogspot.com/2020/02/how-do-you-solve-problem-like-suella.html](https://eulawanalysis.blogspot.com/2020/02/how-do-you-solve-problem-like-suella.html).

<sup>41</sup> Zie over de rol van het Hof van Justitie ook de bijdrage van R. Barents in deze aflevering.

<sup>42</sup> Zie ook de bijdrage van A.A.M. Schrauwen in deze aflevering.



Hof van Justitie, dat daarop met een voor het panel bindende uitspraak komt (art. 174 lid 1 TA). De partijen kunnen echter niet afdwingen dat een panel een dergelijke vraag aan het Hof stelt.<sup>43</sup> De uiteindelijke uitspraak van het panel is bindend voor de EU en het VK (art. 175 TA) en het panel heeft de mogelijkheid om via financiële middelen de naleving van de uitspraak af te dwingen (art. 178 TA). Uiteindelijk kan de procedure zelfs leiden tot een opschorting van de verplichtingen die partijen hebben op basis van niet alleen het Terugtrekkingsakkoord maar ook andere verdragen tussen de EU en het VK (art. 178 lid 2 TA). Bovendien voorziet het Terugtrekkingsakkoord in de instelling van een zogenaamde ‘onafhankelijke autoriteit’ na het einde van de overgangperiode (art. 185 lid 4 TA). De autoriteit zal in het VK bevoegdheden uitoefenen ‘die gelijkwaardig zijn aan de bevoegdheden van de Europese Commissie op grond van de [EU-]Verdragen’ (art. 159 lid 1 TA). Zij kan op eigen initiatief onderzoek instellen met betrekking tot vermeende inbreuken op Deel Twee van het Terugtrekkingsakkoord en kan klachten van EU-burgers en hun familieleden ontvangen ‘met het oog op de uitvoering van dergelijke onderzoeken’ (art. 159 lid 1 TA). Verder heeft de autoriteit het recht ‘om, naar aanleiding van dergelijke klachten, een passende gerechtelijke procedure aan te spannen bij een bevoegde rechterlijke instantie in het Verenigd Koninkrijk’ (art. 159 lid 1 TA). Een verband tussen de onafhankelijke autoriteit en het Hof van Justitie bestaat echter niet.

## 6. Een nieuw samenwerkingsverdrag

Ondanks het feit dat het Terugtrekkingsakkoord na 1 februari 2020 hét juridische kader voor de betrekkingen tussen het VK en de EU is geworden, mag niet worden vergeten dat het slechts een tijdelijke oplossing is om een abrupte breuk te voorkomen en om meer tijd te geven voor het onderhandelen over een nieuw, op de lange termijn gericht, verdrag (of een set van verdragen). Wanneer deze onderhandelingen mislukken, naderen de EU en het VK opnieuw een afgrond van aanzienlijke economische schade en rechtsonzekerheid. In tegenstelling tot de uittredingsprocedure van art. 50 VWEU kunnen de partijen hier niet steeds opnieuw tot uitstel besluiten. De overgangperiode kan vóór 1 juli 2020 slechts één keer worden verlengd met één of twee jaar (art. 132 lid 1 TA). Deze periode zal daarom op 1 januari 2021, 2022 óf 2023 eindigen.

In de onderhandelingen over de toekomstige samenwerking zal het voor de Britse regering vooral gaan om een afweging tussen enerzijds de voordelen van een hecht verband met de EU en anderzijds de lonkende vrijheid om als ‘Global Britain’ op het wereldtoneel te kunnen optreden.<sup>44</sup> Hoe hechter dit verband – vooral in de vorm van aanpassing aan de regelgeving van

---

<sup>43</sup> Volgens art. 174 lid 2 TA kunnen de partijen wel verzoeken hiervoor bij het panel indienen en moet het panel zijn beslissing motiveren.

<sup>44</sup> Een van de auteurs noemt dit ook de ‘great British trade-off’, J. Larik, ‘Brexit and the “Great British trade-off”: The Future of the EU’s and the UK’s external treaty relations’, in: C. Eckes, P. Van Elsuwege, W.T. Douma, E. Kassoti, A. Ott & R.A. Wessel (red.), *EU External Relations: Tackling global challenges?*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2020 (verwacht). De mogelijkheden voor het VK om deel te blijven nemen aan het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) blijven hier buiten beschouwing. Zie daarover bijv. R.A. Wessel, ‘Friends with Benefits? Possibilities for the UK’s Continued Participation in the EU’s Foreign and Security Policy’, *European Papers* 2019, afl. 2, p. 427-445.

de EU in ruil voor geprivilegieerde toegang tot de interne markt – hoe minder flexibiliteit het VK in zijn externe handelsbetrekkingen met de rest van de wereld zal hebben. Deze afweging zal ook een weerslag hebben op de mate waarin elementen uit het TA zullen worden overgenomen in het nieuwe kader.

Naast het Terugtrekkingsakkoord hebben de EU en het VK ook een herziene Politieke Verklaring inzake het kader van hun toekomstige betrekkingen uitgegeven. Een belangrijk verschil met de Politieke Verklaring die het afgewezen Terugtrekkingsakkoord van november 2018 begeleidde, is dat de herziene versie een minder hechte samenwerking voorspelt. Terwijl de versie van 2018 nog sprak van het voortbouwen op een gemeenschappelijk douanegebied van het VK en de EU,<sup>45</sup> is dergelijke taal nu achterwege gelaten. Dit is ook een gevolg van de bovengenoemde overstap naar een ‘frontstop’ voor alleen Noord-Ierland. In de herziene versie gaat het nu om een ‘ambitious, broad, deep and flexible partnership across trade and economic cooperation with a comprehensive and balanced Free Trade Agreement at its core’.<sup>46</sup>

Begin 2020 hebben beide partijen hun onderhandelingsposities verder toegelicht. De Britse regering heeft in februari 2020 een witboek over haar insteek in de onderhandelingen gepubliceerd.<sup>47</sup> De nadruk ligt duidelijk op flexibiliteit. Er wordt gesteld dat aan het einde van de overgangperiode ‘the UK will fully recover its economic and political independence’.<sup>48</sup> De doelstelling van de Britse regering is een handelsakkoord dat zou lijken op de Brede Economische en Handelsovereenkomst tussen Canada en de EU (CETA).<sup>49</sup> De Britse regering beklemtoont dat zij niet van plan is in te stemmen met een akkoord dat verplichtingen zou omvatten om haar regelgeving op die van de EU af te stemmen of om bevoegdheden van het Hof van Justitie in het VK te accepteren. Dit schetst dus een fundamenteel ander samenwerkingskader dan uit het Terugtrekkingsakkoord kan worden afgeleid, waarin de rechtstreekse werking van het EU-recht en de rol van het Hof voor de overgangperiode (en gedeeltelijk ook nog hierna) worden vastgelegd.

Op haar beurt heeft de EU haar onderhandelingspositie toegelicht in een document met onderhandelingsrichtsnoeren.<sup>50</sup> De EU lijkt zich erbij neer te leggen dat het VK een hecht verbond in de vorm van lidmaatschap in een (gedeeltelijke) douane-unie of een door de Europese Economische Ruimte geïnspireerd kader voor nauwe afstemming met (een groot deel van) EU-regels afwijst. Het doelwit van de EU is nu een breed arrangement ‘including a free trade area, with customs and regulatory cooperation’.<sup>51</sup> Tegelijkertijd tracht de EU haar eigen belangen te beschermen door de nadruk te leggen op het waarborgen van de integriteit van haar

---

<sup>45</sup> Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom, 22 november 2018, XT 21095/18, punt 23.

<sup>46</sup> Revised text of the Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom as agreed at negotiators’ level on 17 October 2019, TF50(2019)65, punt 3.

<sup>47</sup> HM Government, *The Future Relationship with the EU: The UK’s Approach to Negotiations*, februari 2020, CP 2020. Zie over het toekomstige handelsakkoord ook de bijdrage van P. Van Elsuwege in deze aflevering.

<sup>48</sup> HM Government 2020, punt 3.

<sup>49</sup> HM Government 2020, punt 6.

<sup>50</sup> Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement, Addendum: Directives for the Negotiation of a New Partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 25 februari 2020, 5870/20 ADD 1 Rev 3.

<sup>51</sup> Directives for the Negotiation of a New Partnership 2020, punt 19.

interne markt en het voorkomen van een grens dwars door Ierland.<sup>52</sup> Bovendien moeten ‘robust commitments ensuring a level playing field for open and fair competition’ alsmede effectieve geschillenbeslechting en handhavingsmechanismen in het toekomstige akkoord worden vastgelegd.<sup>53</sup>

De richtsnoeren dringen echter niet aan op directe bevoegdheden van het Hof van Justitie met betrekking tot het VK. Er wordt slechts gesproken van arbitragepanels die vragen aan het Hof kunnen richten in het geval kwesties van interpretatie van EU-recht in geschillen tussen de partijen aan de orde komen.<sup>54</sup> Het geschillenbeslechtingsmechanisme dat de EU zelf voorstelt is dus in lijn met wat nu al in het Terugtrekkingsakkoord staat voor de tijd na de overgangperiode. Ondanks publiekelijke politieke stellingnames,<sup>55</sup> lijkt er een ‘landingszone’ voor brede overeenstemming tussen de onderhandelaars te bestaan die hun verschillende ‘rode lijnen’ niet zou aantasten.<sup>56</sup>

De onderhandelingsrichtsnoeren dienen ook als een voorbeeld van het normatieve externe beleid van de EU, nu met het VK als doelwit hiervan.<sup>57</sup> Zo worden de onderhandelingen verbonden aan, onder andere, steun voor de internationale rechtsorde, de bescherming van de rechten van werknemers en consumenten en de strijd tegen klimaatverandering.<sup>58</sup> Specifiek verlangt de EU dat het VK het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens blijft steunen.<sup>59</sup> In hoeverre deze eisen in de weg zullen staan van een toekomstig handelsverdrag zal nog moeten blijken. Op dit punt mag eraan herinnerd worden dat de EU zich in 2016 ‘principiële pragmatisme’ heeft voorgenomen als leidraad voor haar externe optreden.<sup>60</sup> De toekomstige betrekkingen met het VK zullen een belangrijke *casestudy* vormen om een beter inzicht te krijgen in de concrete betekenis van dit beginsel.

## 7. Conclusie: Brexit als moment én als proces

We begonnen dit overzichtsartikel met Theresa May’s kreet ‘Brexit means Brexit’ en voegen hier ter afsluiting Boris Johnson’s campagneslogan ‘Get Brexit Done’ aan toe. Vier jaar na het referendum is de vraag wat Brexit nu eigenlijk veranderd heeft en zal veranderen.

In strikte zin is het belangrijkste gevolg dat het VK niet langer een lidstaat is van de EU. Dit kan inderdaad niet ontkend worden. Middernacht 31 januari 2020 (Midden-Europese tijd) is

---

<sup>52</sup> Directives for the Negotiation of a New Partnership 2020, punt 5.

<sup>53</sup> Directives for the Negotiation of a New Partnership 2020, punt 19.

<sup>54</sup> Directives for the Negotiation of a New Partnership 2020, punt 160.

<sup>55</sup> ‘Barnier warns of grave differences between EU and UK in trade talks’, *The Guardian* 5 maart 2020, [theguardian.com/politics/2020/mar/05/barnier-warns-of-grave-differences-between-eu-and-uk-in-trade-talks](https://theguardian.com/politics/2020/mar/05/barnier-warns-of-grave-differences-between-eu-and-uk-in-trade-talks).

<sup>56</sup> Dit lijkt voorzichtig ook te volgen uit de *Draft text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom*, die de Europese Commissie op 18 maart publiceerde; [ec.europa.eu/info/publications/draft-text-agreement-new-partnership-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/draft-text-agreement-new-partnership-united-kingdom_en).

<sup>57</sup> Zie J. Larik, ‘EU external relations law and Brexit: “When Pluto was a planet”’, *Europe and the World: A law review* 2020, afl. 1, p. 9-11.

<sup>58</sup> Directives for the Negotiation of a New Partnership 2020, punt 10.

<sup>59</sup> Directives for the Negotiation of a New Partnership 2020, punt 11.

<sup>60</sup> Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa – Een algemene strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, juni 2016, p. 12.

daarom als historisch Brexit-moment te beschouwen. In tegenstelling tot de periode gedurende de uittredingsonderhandelingen is het niet meer mogelijk voor het VK deze fundamentele verandering van zijn rechtsstatus en die van zijn onderdanen eenzijdig ongedaan te maken. Zou het land (of onderdelen ervan) ooit weer deel willen uitmaken van de EU, dan moet het pad van art. 49 VEU worden gevolgd (het enige, theoretische, alternatief lijkt de toetreding van delen van het VK tot een van de huidige lidstaten). Het VK is dus niet langer deel van de geïntegreerde rechtsgemeenschap van de EU en het neemt niet langer deel aan de besluitvormings- en wetgevingsprocessen binnen de Unie. Het is nu een derde land, en daarmee niet langer onderdeel maar nu doelwit van het externe optreden van de EU.

In bredere zin kan men de Brexit echter ook als proces begrijpen. Zoals in dit artikel werd beschreven blijft een groot deel van het EU-recht gedurende de overgangperiode van toepassing in het VK krachtens het Terugtrekkingsakkoord. Dit geldt ook voor de rechtsmacht van het Hof van Justitie. Voor vrijwel de rest van dit decennium kunnen nog verzoeken om prejudiciële beslissingen door Britse gerechten naar Luxemburg worden gestuurd waar het gaat om de in het TA vastgelegde rechten van EU-burgers. Ondanks het feit dat het VK niet langer een lidstaat van de EU is, zal het nog een lange tijd duren voordat het VK volledig uit de schaduw van het EU-recht kan treden. De onderhandelingen over de toekomstige betrekkingen zullen laten zien hoe lang en breed deze schaduw zal zijn.