

## Position Paper – Brexit: Stand van zaken (11 April 2018)

Peter Van Elsuwege (Ghent European Law Institute, Universiteit Gent)

### *Inleiding*

Op 29 maart 2017 activeerde het Verenigd Koninkrijk (VK) de uittredingsprocedure van artikel 50 VEU. De daaropvolgende buitengewone Europese Raad van 29 april 2017 verduidelijkte de kernbeginselen en richtsnoeren voor de Brexitonderhandelingen.<sup>1</sup> Hierbij werd expliciet geopteerd voor een gefaseerde aanpak, met in een eerste fase onderhandelingen over een ordelijke terugtrekking en in een tweede fase inleidende en voorbereidende besprekingen over het kader voor de toekomstige betrekkingen na de uittreding. Een formeel akkoord over deze betrekkingen kan pas worden gesloten nadat het VK een derde land is geworden. De krachtlijnen van het toekomstig juridisch kader zullen wel als politieke verklaring bij het terugtrekkingsakkoord worden gevoegd.<sup>2</sup>

Hoewel beide dimensies niet helemaal van elkaar zijn te onderscheiden, is de opdeling tussen uittreding enerzijds en het toekomstig kader anderzijds belangrijk vanuit juridisch perspectief. Het uittredingsakkoord is gebaseerd op artikel 50 VEU, wordt onderhandeld door de Europese Commissie en namens de EU gesloten door de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, na goedkeuring door het Europees Parlement. De procedure en juridische basis van het toekomstig post-Brexit akkoord met het VK zal afhangen van de uiteindelijke inhoud van dat akkoord. Zo stelde het Europees Parlement recent dat een associatieovereenkomst een passend kader kan bieden voor de toekomstige betrekkingen.<sup>3</sup> Voor associatieovereenkomsten gesloten op grond van artikel 217 VWEU besluit de Raad met eenparigheid van stemmen en na goedkeuring van het Europees Parlement. Indien associatieakkoorden bepalingen omvatten die de EU bevoegdheden overstijgen, zijn ook de lidstaten betrokken bij de procedure. Deze zogenaamde ‘gemengde akkoorden’ moeten in elke lidstaat worden goedgekeurd volgens hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. Ook wanneer geopteerd wordt voor een omvattend handelsakkoord, op basis van artikel 207 VWEU, valt niet uit te sluiten dat dit een gemengd akkoord zal zijn.<sup>4</sup>

In wat volgt worden de belangrijkste elementen van beide dimensies uiteengezet. Ten eerste worden de krachtlijnen verduidelijkt van het ontwerp van uittredingsakkoord dat op 19 maart 2018 door de onderhandelaars werd gepresenteerd (I). Vervolgens worden de richtsnoeren inzake het kader van de toekomstige betrekkingen met het VK besproken (II).

---

<sup>1</sup> Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (Artikel 50 VEU), 29 april 2017, EUCO XT 20004/17.

<sup>2</sup> Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (Artikel 50 VEU), 23 maart 2018, EUCO XT 20001/18, para. 5.

<sup>3</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 2018 over het kader van de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK, B8-0135/2018.

<sup>4</sup> In Advies 2/15 oordeelde het EU Hof van Justitie dat de vrijhandelsovereenkomst met Singapore niet zonder deelneming van de lidstaten kan worden gesloten aangezien de bepalingen over andere dan directe buitenlandse investeringen en over geschillenbeslechting tussen staten en investeerders niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen. Zie: HvJ, advies 2/15, EU:C:2017:376.

## ***1. Het ontwerp van uittredingsakkoord: nog enkele hete hangijzers***

Op 19 maart 2018 presenteerden de onderhandelaars een ontwerpovereenkomst inzake de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.<sup>5</sup> Dit is een versie waarin de mate van overeenstemming tussen de partijen in verschillende kleuren is aangegeven, waardoor inzicht wordt gegeven in de huidige stand van zaken. Terwijl een akkoord werd bereikt over cruciale elementen zoals de rechten van burgers, de overgangperiode en de financiële regeling, blijven een aantal hete hangijzers over zoals de rol van het EU Hof van Justitie (HvJ) en de grens tussen Ierland en Noord-Ierland. Er is zeker vooruitgang in het uittredingsproces, maar voorzichtigheid blijft geboden aangezien er pas echt sprake kan zijn van een akkoord wanneer over alle punten overeenstemming is bereikt. Tot zolang dit niet het geval is, blijft er onzekerheid over de effectieve implicaties van Brexit. Desalniettemin biedt het ontwerpakkoord enkele belangrijke inzichten. Volgende punten verdienen bijzondere aandacht:

### ***1. Brexit betreft de terugtrekking van het VK uit de EU en Euratom***

De ontwerpovereenkomst maakt duidelijk dat Brexit zowel de terugtrekking van het VK uit de EU als uit de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) betreft. Hieromtrent waren vragen gerezen aangezien artikel 50 VEU strikt gezien enkel de uittreding uit de EU regelt, terwijl lidmaatschap van Euratom gebaseerd is op een apart verdrag.<sup>6</sup> Het VK heeft echter van bij aanvang duidelijk gemaakt dat de EU en Euratom onlosmakelijk verbonden zijn wegens het gedeelde institutioneel kader. Het ontwerpakkoord volgt deze benadering.<sup>7</sup> De specifieke uittredingsbepalingen inzake Euratom worden geregeld in een aparte titel (IX) van het akkoord.

### ***2. Tijdens de overgangperiode van 30 maart 2019 tot 31 december 2020 blijft het EU recht van toepassing***

Het ontwerpakkoord zal in principe op 30 maart 2019 in werking treden.<sup>8</sup> Formeel gezien is het VK vanaf die datum dus geen lid meer van de EU. Er wordt echter voorzien in een overgangperiode die loopt tot 31 december 2020.<sup>9</sup> Tijdens deze periode blijft het EU recht nagenoeg volledig van toepassing in het VK,<sup>10</sup> en dit op dezelfde wijze als in andere EU lidstaten het geval is.<sup>11</sup> Het VK blijft met andere woorden tot eind 2020 gebonden door het Unierecht, zonder dat het formeel lid is van de EU. Dit betekent dat het niet langer kan deelnemen aan de EU besluitvorming en niet vertegenwoordigd is in de EU instellingen en organen. Britse vertegenwoordigers of experts kunnen

---

<sup>5</sup> Deze tekst is o.a. te vinden op de Brexit-website van de Europese Commissie: [https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations\\_en](https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en).

<sup>6</sup> Zie o.a. aanbeveling 5 in het rapport 'Nederland en de Brexit' van rapporteurs Pieter Omtzigt en Marit Majij (beschikbaar op: <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/rapport-brexit-gevolgen-en-aandachtspunten-voor-nederland>)

<sup>7</sup> Op basis van Artikel 2 (a) van het ontwerpakkoord valt het akkoord betreffende de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie onder de definitie van 'Unierecht'. Artikel 6, lid 2 vermeldt verder dat, tenzij anders bepaald, alle verwijzingen naar de Unie in het akkoord ook betrekking hebben op Euratom.

<sup>8</sup> Zie Art. 168 ontwerpakkoord.

<sup>9</sup> Opmerkelijk is dat het VK liever de term 'implementatieperiode' gebruikt in plaats van 'overgangperiode'. Als compromis wordt in art. 121 verwezen naar "a transition or implementation period".

<sup>10</sup> Er zijn een aantal uitzonderingen inzake het EU burgerinitiatief en de bepalingen inzake stemrecht bij Europese en lokale verkiezingen.

<sup>11</sup> Art. 122, lid 3 ontwerpakkoord.

wel nog worden uitgenodigd in het kader van comitologieprocedures voor zover dit nodig is om de effectieve implementatie van het Unierecht tijdens de overgangperiode te garanderen. Zij zullen hierbij echter geen stemrecht hebben en hun aanwezigheid zal beperkt zijn tot Brexit-gerelateerde materies.<sup>12</sup>

Er werd eveneens een bijzonder compromis gevonden voor wat betreft het externe optreden van de EU.<sup>13</sup> Tijdens de overgangperiode blijft het VK gebonden door alle door de EU gesloten internationale akkoorden, inclusief gemengde akkoorden en akkoorden waarbij de lidstaten voor de Unie optreden. De EU zal aan derde partijen notificeren dat het VK tijdens deze periode moet behandeld worden alsof het een lidstaat is, ook al is dat formeel dus niet meer het geval. Het ontwerpakkoord voorziet bovendien in de mogelijkheid voor het VK om reeds tijdens de overgangperiode in eigen naam internationale akkoorden te onderhandelen, ondertekenen en ratificeren in domeinen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen (zoals het handelsbeleid), voor zover deze akkoorden pas na het einde van de overgangperiode in werking treden of worden toegepast tenzij de EU daarvoor de toestemming geeft. Het VK kan verder afwijken van besluiten genomen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid indien het daartoe een formele verklaring aflegt bij de Hoge Vertegenwoordiger en het EU optreden gebaseerd op een dergelijk besluit niet wordt verhinderd.

De overgangperiode is vooral belangrijk om rechtszekerheid te creëren onmiddellijk na de Britse uittrekking op 30 maart 2019. Het moet toelaten om een nieuw juridisch kader voor de toekomstige relaties formeel vast te leggen. Vanaf 1 januari 2021 zal het VK dan niet langer gebonden zijn door het EU recht maar door dit nieuw juridisch kader tussen de EU en het VK. De periode van 21 maanden om dit nieuw juridisch kader te formaliseren is ambitieus. Het is opmerkelijk dat het ontwerpakkoord niet in een clause voorziet om de transitieperiode te verlengen. Dit betekent dat het zogenaamde 'cliff-edge' of chaossenario nog niet van de baan is, maar dat de deadline hiervoor is opgeschoven van 30 maart 2019 naar 31 december 2020.

### *3. Rechtszekerheid over de verworven rechten van EU-burgers en hun familieleden in het VK en vice versa*

Het ontwerpverdrag omvat een belangrijk deel over de verworven rechten van EU burgers en hun familieleden in het VK en *vice versa*. Dit is één van de fundamentele vraagstukken waarover beide partijen volledige overeenstemming hebben bereikt. Alle EU burgers die voor het einde van de transitieperiode hun recht op verblijf in het VK hebben uitgeoefend, behouden hun verblijfsrecht en hun recht op gelijke behandeling zoals voorzien onder het EU recht. Dit geldt ook voor hun familieleden zoals voorzien onder richtlijn 2004/38. Het gastland kan wel vereisen dat een nieuwe statusaanvraag wordt gedaan. Het ontwerpakkoord voorziet dat deze administratieve procedure zeer licht is. Zo zullen personen die een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven op grond van richtlijn 2004/38 enkel een identiteitsbewijs moeten voorleggen, eventuele strafrechtelijke veroordelingen meedelen en bevestigen dat ze in het VK blijven wonen. Het nieuwe verblijfsdocument wordt dan

---

<sup>12</sup> Art. 123 ontwerpakkoord.

<sup>13</sup> Art. 124 ontwerpakkoord.

kosteloos ter beschikking gesteld.<sup>14</sup> De bepalingen over verworven rechten voor burgers treden in werking na het einde van de overgangperiode en blijven van toepassing voor de volledige levensduur van de betrokkenen.<sup>15</sup> Het ontwerpakkoord voorziet dat Britse rechtbanken tot 8 jaar na het einde van de overgangperiode prejudiciële vragen kunnen stellen aan het EU Hof van Justitie omtrent de interpretatie van dit deel van het akkoord. De uitspraak van het EU Hof van Justitie zal bindend zijn voor de Britse rechter.<sup>16</sup> Daarnaast zal de toepassing ervan worden gecontroleerd door een onafhankelijke nationale autoriteit met dezelfde bevoegdheden als de Europese Commissie onder de EU-verdragen. Dit betekent dat de administratieve praktijk in het VK kan worden onderzocht en klachten van EU burgers en hun familieleden aanleiding kunnen geven tot juridische acties voor bevoegde rechtbanken in het VK.<sup>17</sup> Op het vlak van rechtsbescherming erkent artikel 4 van het ontwerpakkoord dat EU en VK burgers zich rechtstreeks op de bepalingen van het uittredingsakkoord kunnen beroepen. Er kan geconcludeerd worden dat het luik over burgerschapsrechten, samen met de bepalingen over de financiële regeling, het meest uitgewerkte deel vormt van het ontwerpakkoord. Hierover zijn de onderhandelingen in principe afgerond, al geldt natuurlijk het basisprincipe dat er slechts een akkoord is zodra over alles een akkoord is.

*4. Inzake de grens tussen Ierland en Noord-Ierland is er een akkoord over bepaalde principes maar niet over de invulling ervan*

Eén van de meest complexe resterende vraagstukken in verband met Brexit betreft ongetwijfeld de grens tussen Ierland en Noord-Ierland. Van bij aanvang van de onderhandelingen verduidelijkte de EU dat de uittrede van het VK op geen enkele wijze afbreuk mag doen aan het Goede Vrijdagakkoord en dat een harde grens moet worden vermeden. Deze principes zijn ook met zoveel worden terug te vinden in het gezamenlijk rapport van de EU en VK onderhandelaars dat in december 2017 werd gepresenteerd.<sup>18</sup> In dit document worden drie algemene opties naar voorgeschoven: (i) een oplossing in het kader van de toekomstige relatie tussen de EU en het VK; (ii) specifieke oplossingen die rekening houden met de unieke situatie van Ierland en Noord-Ierland of (iii) volledige afstemming met de EU regels inzake de interne markt en de douane-unie.

Het eerste scenario is niet evident in het licht van de ambitie van het VK om niet langer deel uit te maken van de EU interne markt en de douane-unie. Dit impliceert dat douanecontroles in het handelsverkeer tussen de EU en het VK zich opdringen. Dergelijke controles zijn verplicht onder WTO-recht en zijn belangrijk om criminele activiteiten zoals smokkel in illegale en nagemaakte producten tegen te gaan. Het tweede scenario suggereert de mogelijkheid van 'specifieke oplossingen' zonder dat wordt verduidelijkt wat daarmee wordt bedoeld. Uit de VK Position Paper over Ierland en Noord-Ierland blijkt dat o.a. gedacht wordt in de richting van administratieve

---

<sup>14</sup> Zie art. 17, para 1 (h) ontwerpakkoord.

<sup>15</sup> Art. 35 ontwerpakkoord

<sup>16</sup> Art. 151 ontwerpakkoord.

<sup>17</sup> Art. 152 ontwerpakkoord.

<sup>18</sup> Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, TF50 (2017) 19, 8 December 2017.

vereenvoudiging en de inzet van technologische hulpmiddelen.<sup>19</sup> In dit kader kan worden opgemerkt dat de EU met alle belangrijke handelspartners akkoorden betreffende samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken heeft afgesloten.<sup>20</sup> Hoewel deze akkoorden interessante bepalingen omvatten inzake de onderlinge afstemming en vereenvoudiging van controles, blijft er hoe dan ook een douanegrens en een zekere vorm van controle bestaan. Er bestaat met andere woorden geen precedent om de Ierse grenskwestie op te lossen.

In afwachting van nieuwe, creatieve voorstellen voorziet het derde scenario in een 'fall-back optie' die erin bestaat dat de EU regels inzake de interne markt en douane-unie van toepassing blijven in de relatie tussen Ierland en Noord-Ierland. Dit wordt in het protocol betreffende Ierland/Noord-Ierland bij het ontwerpakkoord omschreven als de totstandkoming van 'a common regulatory area' tussen de EU en het VK voor wat het territorium van Noord-Ierland betreft. Dit gebied wordt gedefinieerd als een ruimte zonder interne grenzen waarin vrij verkeer van goederen is verzekerd en Noord-Zuid samenwerking is beschermd.<sup>21</sup> Deze invulling ligt heel moeilijk voor het VK omdat dit de douanegrens *de facto* verschuift naar de Ierse zee, op de grens tussen Noord-Ierland en Groot-Brittannië. Bovendien voorziet het protocol bij het ontwerpakkoord dat de controle en de toepassing op de regeling voor de grens met Ierland onder toezicht blijft van het EU Hof van Justitie, wat een bijkomend probleem is vanuit het perspectief van het VK.

Hoewel dus nog geen overstemming is bereikt over de modaliteiten van het derde scenario in het ontwerpprotocol, is wel reeds voorzien dat dit protocol steeds zal kunnen vervangen worden door een akkoord tussen de EU en het VK voor zover de basisprincipes inzake het verhinderen van een harde grens en de bescherming van het Goede Vrijdagakkoord van 1998 is gegarandeerd.<sup>22</sup>

##### 5. *De rol van het EU Hof van Justitie blijft een twistpunt*

De onderhandelaars hebben een akkoord bereikt over de rol van het EU Hof van Justitie tijdens de transitieperiode en voor wat betreft het toezicht op de toepassing van de bepalingen over de rechten van burgers.<sup>23</sup> Voor alle andere aspecten van het ontwerpakkoord blijft er een fundamenteel verschil in visie bestaan. Enerzijds wil het VK zo weinig mogelijk onderworpen worden aan de rechtsmacht van het HvJ. Anderzijds geldt het voor de EU fundamenteel principe van de autonomie van de EU rechtsorde. Dit impliceert in essentie dat geen enkele andere rechtsinstantie dan het EU Hof van Justitie de bevoegdheid kan hebben om het recht van de Unie te interpreteren en de toepassing ervan te garanderen.<sup>24</sup> Het verzoenen van beide visies is één van belangrijkste resterende uitdagingen in de Brexitonderhandelingen. Vooral met betrekking tot die aspecten waar de

---

<sup>19</sup> HM Government, Northern Ireland and Ireland Position Paper, zie: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/638135/6.3703\\_DEXEU\\_Northern\\_Ireland\\_and\\_Ireland\\_INTERACTIVE.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/638135/6.3703_DEXEU_Northern_Ireland_and_Ireland_INTERACTIVE.pdf)

<sup>20</sup> Voor een overzicht, zie: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/international-affairs/international-customs-cooperation-mutual-administrative-assistance-agreements\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/international-affairs/international-customs-cooperation-mutual-administrative-assistance-agreements_en)

<sup>21</sup> Art. 3 van het Protocol omtrent Ierland/Noord-Ierland bij het ontwerpakkoord.

<sup>22</sup> Art. 15 Protocol omtrent Ierland/Noord-Ierland bij het ontwerpakkoord.

<sup>23</sup> Art. 126 en 151 ontwerpakkoord

<sup>24</sup> Dit principe van de autonomie van de EU rechtsorde werd ontwikkeld via de rechtspraak van het EU Hof van Justitie en is cruciaal om de uniforme toepassing en interpretatie van het EU recht te garanderen. Zie o.a. advies 2/13, r.o. 181-184.

interpretatie van het Unierecht van toepassing is, kan de EU moeilijk afwijken van de bestaande lijn. Het beschermen van de autonomie van de EU rechtsorde, daaronder begrepen de rol van het EU Hof van Justitie, is één van de kernelementen in de door de Europese Raad aangenomen richtsnoeren.<sup>25</sup>

## **II. Het juridisch kader voor de toekomstige betrekkingen: op zoek naar een geschikt model**

In de discussies omtrent het toekomstige juridisch kader van de betrekkingen tussen de EU en het VK wordt vaak verwezen naar de verschillende bestaande modellen van samenwerking tussen de EU en derde landen, zoals het akkoord betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) (soms ook het ‘Noorwegen model’ genoemd), het netwerk van akkoorden met Zwitserland, de douane-unie met Turkije, de ‘diepe en brede vrijhandelsruimte’ met Oekraïne of het omvattend economisch en handelsakkoord met Canada.<sup>26</sup> Terwijl de EU vertrekt vanuit deze modellen als mogelijke opties voor de toekomstige relaties met het VK,<sup>27</sup> pleit Theresa May voor een meer flexibele benadering, waarbij echter rekening moet worden gehouden met een aantal fundamentele keuzes zoals de wens van het VK om niet langer deel uit te maken van de interne markt en de douane-unie.<sup>28</sup>

Op basis van deze keuzes heeft de Europese Raad op 23 maart 2018 voor de eerste keer een aantal richtsnoeren aangenomen voor een toekomstig partnerschap met het VK.<sup>29</sup> Zoals in dit document wordt vastgesteld beperken de standpunten die het VK heeft ingenomen de diepte van de toekomstige relaties. Met name zijn een aantal opties van verregaande integratie, zoals bvb. in het kader van de EER, uitgesloten. Dit impliceert dat het aanbod neerkomt op “een evenwichtige, ambitieuze en brede vrijhandelsovereenkomst, voor zover er voldoende garanties zijn voor een gelijk speelveld.” Concreet betekent dit dat er geen invoertarieven en geen kwantitatieve beperkingen gelden voor de handel in goederen, wederzijdse toegang tot viswateren en –bestanden wordt gehandhaafd, afspraken worden gemaakt inzake samenwerking op vlak van douanecontroles, technische handelsbelemmeringen (TBT) en sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) en regelgevende convergentie in diverse domeinen. Voor wat betreft handel in diensten wordt markttoegang gekoppeld aan afspraken omtrent de convergentie inzake het regelgevend,- toezichts-, handhavings- en justitieel kader van beide partijen. Een omvattend handelsakkoord betreft eveneens regels inzake o.a. toegang tot markten voor overheidsopdrachten, investeringen en bescherming van intellectuele eigendomsrechten. Om een gelijk speelveld te creëren zijn bovendien afspraken nodig inzake mededinging en staatssteun en op vlak van fiscale, sociale en milieubescherming. Tot slot zal het toekomstig kader voor de relaties met het VK niet beperkt zijn tot samenwerking op economisch en handelsgebied, maar ook andere gebieden bestrijken zoals de bestrijding van terrorisme en internationale criminaliteit, veiligheid, defensie en buitenlands beleid. Het is nog een openstaande vraag of dit alles zal geregeld worden in één allesomvattend (associatie)akkoord, zoals door het

---

<sup>25</sup> Zie: Richtsnoeren van de Europese Raad (art. 50) voor de Brexitonderhandelingen, 29 April 2017.

<sup>26</sup> Zie o.a. P. Eeckhout, ‘Future trade relations between the EU and the UK: options after Brexit’, Study for the INTA committee of the European Parliament, PE 603.866, March 2018.

<sup>27</sup> Zie bvb. de slide gepresenteerd door Michel Barnier, hoofdonderhandelaar van de Europese Commissie aan de EU staatshoofden en regeringsleiders tijdens de bijzondere Europese Raad van 15 december 2017: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slide\\_presented\\_by\\_barnier\\_at\\_euco\\_15-12-2017.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slide_presented_by_barnier_at_euco_15-12-2017.pdf)

<sup>28</sup> Zie o.a. de Mansion House van Theresa May van 2 maart 2018 waarin ze herhaalt dat “existing models will not work”, <https://blogs.spectator.co.uk/2018/03/theresa-mays-our-future-partnership-speech-in-full/>

<sup>29</sup> Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (Artikel 50 VEU), 23 maart 2018, EUCO XT 20001/18.

Europees Parlement wordt gesuggereerd<sup>30</sup> dan wel of gewerkt wordt met specifieke akkoorden voor bepaalde domeinen, zoals de Europese Raad lijkt aan te geven.<sup>31</sup> In dit verband kan enerzijds verwezen worden naar het geïntegreerd kader van het associatieakkoord met Oekraïne, waarin het handelsluik geïncorporeerd is, en anderzijds het model van Canada waarbij naast het economisch- en handelsakkoord (CETA) een apart Strategic Partnership Agreement werd gesloten.

Het is in elk geval duidelijk dat dit alles een uitgekiend institutioneel kader vereist, met inbegrip van mechanismen inzake controle op implementatie en geschillenbeslechtingprocedures. Hierbij kan worden verwezen naar bestaande praktijken zoals de rol van associatieraden en -comités met beslissingsbevoegdheid en de mogelijkheid van sancties en represaillemaatregelen bij niet-nakoming van aangegane engagementen. Veel handelsakkoorden baseren zich daarvoor op het geschillenbeslechtingsmechanisme van de Wereldhandelsorganisatie. Met betrekking tot de rol van het HvJ moeten opnieuw de vereisten betreffende de autonomie van de EU rechtsorde worden opgemerkt voor zover het akkoord de interpretatie en toepassing van het EU recht betreft.

De richtlijnen van de Europese Raad worden gekenmerkt door een zekere flexibiliteit in de zin dat de voorstellen ingegeven zijn door de door het VK ingenomen standpunten. Indien deze standpunten zouden veranderen, is de EU bereid om het aanbod te heroverwegen rekening houdende met de gekende richtsnoeren wat betreft de ondeelbaarheid van de interne markt, het belang van een gelijk speelveld en de autonomie van de EU rechtsorde. De deur staat met andere woorden nog steeds open voor een meer verregaande vorm van samenwerking, afhankelijk van een eventuele evolutie in de Britse positie.

Tot slot is het relevant om te verwijzen naar de relevante rechtspraak van het EU Hof van Justitie inzake de toepassing en interpretatie van internationale akkoorden. In het bijzonder kan hieruit worden afgeleid dat de loutere overname van EU-verdragsbepalingen betreffende aspecten van de interne markt in een handelsakkoord met een niet-EU lidstaat, niet noodzakelijk tot dezelfde rechtsgevolgen leidt.<sup>32</sup> Met name hangt de interpretatie en toepassing van deze bepalingen samen met de doelstellingen van het handelsakkoord, in het bijzonder wat betreft de al dan niet beoogde deelname aan de eengemaakte markt. De rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de relaties met Zwitserland is in dat verband heel relevant. Zo heeft het Hof van Justitie meermaals opgemerkt dat 'de aan de bepalingen van het recht van de Unie over de interne markt gegeven uitlegging niet automatisch kan worden getransponeerd op de uitlegging van de overeenkomst, behoudens

---

<sup>30</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 2018 over het kader van de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK, B8-0135/2018.

<sup>31</sup> Zonder de optie van aparte akkoorden te vermelden, verwijst de Europese Raad naar de bereidheid om "specifieke partnerschappen" tot stand te brengen op het vlak van bvb. samenwerking in justitiële en strafzaken en op het gebied van buitenlands-, veiligheids- en het defensiebeleid. Zie: Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (Artikel 50 VEU), 23 maart 2018, EUCO XT 20001/18, para. 13.

<sup>32</sup> Voor een klassieke toepassing van dit principe, zie: HvJ, zaak 270/80, ECLI:EU:C:1982:43 (*Polydor t. Harlequin*) waarin het Hof van Justitie oordeelde dat beperkingen van het goederenverkeer op basis van de handelsovereenkomst tussen de EEG en Portugal konden gerechtvaardigd worden terwijl dit binnen de Gemeenschap niet mogelijk zou zijn wegens de verschillende doelstellingen van de ogenschijnlijk identieke bepalingen (met name het verbod op maatregelen van gelijke werking in het goederenverkeer).

uitdrukkelijke bepalingen in die zin in de overeenkomst zelf.<sup>33</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat onderdanen en bedrijven zich in de relaties met Zwitserland niet kunnen beroepen op het vrij verkeer van diensten of vestiging wanneer zij geconfronteerd worden met andere voorwaarden voor de uitoefening van hun economische activiteiten dan deze die van toepassing zijn binnen de EU en, bij uitbreiding, de EER.<sup>34</sup> Deze rechtspraak bevestigt met andere woorden dat een niet-lid van Unie, dat niet dezelfde verplichtingen nakomt als een lid, niet dezelfde rechten en dezelfde voordelen kan genieten als een lid.

### **Besluit**

Terwijl het ontwerpakkoord inzake de terugtrekking van het VK geleidelijk aan vorm krijgt, blijven nog een aantal cruciale vraagstukken onbeantwoord. Deze betreffen voornamelijk de grens tussen Ierland en Noord-Ierland, de rol van het EU Hof van Justitie en het toekomstig juridisch kader voor de relaties tussen de EU en het VK na het einde van de overgangperiode. Er bestaat een duidelijk spanningsveld tussen enerzijds de wens om op een transparante en rechtszekere wijze de toekomstige handelsrelaties te regelen en anderzijds de wens van het VK om op een volledig soevereine wijze te handelen ('taking back control'). Zoals wordt aangegeven in de door de Europese Raad aangenomen richtsnoeren van 23 maart 2018 kunnen negatieve economische gevolgen niet worden uitgesloten wanneer gemeenschappelijke regels, instellingen en een gedeeld rechtsstelsel ontbreken en nieuwe procedures van controles en toezicht moeten worden ingevoerd. In het kader van de Brexitonderhandelingen kan enkel gepoogd worden om deze kosten zo laag mogelijk te houden door een 'cliff-edge' scenario te vermijden. De overgangperiode in het uittredingsakkoord is een belangrijke stap in die richting maar het ontbreken van een amenderingsclausule zorgt ervoor dat dit risico blijft bestaan bij afwezigheid van een akkoord over een nieuw juridisch kader voor EU-VK relaties vanaf 1 januari 2021.

**Bijlage:** P. Van Elsuwege, "Tussen interne markt, douane-unie en vrijhandelszone: op zoek naar een model voor de toekomstige economische relaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk", *SEW* (2017) 5, pp. 182-188.

---

<sup>33</sup> Zie ook o.a. HvJ EU, C-541/08, ECLI:EU:C:2010:74 (*Focus Invest*), r.o. 28; HvJ EU, C-70/09, EU:C:2010:430 (*Hengartner and Hassner t. Landesregierung Vorarlberg*), r.o. 42; HvJ EU, C-547/10P, EU:C:2013:139 (*Confédération Suisse t. Europese Commissie*), r.o. 80

<sup>34</sup> Voor een recent voorbeeld, zie zaak C-355/16, *Picart t. Ministre des Finances et des Compes publics*, EU:C:2018:184.