

# Het Britse referendum, het Brexit-preventiepakket, en de gevolgen voor het recht van de Europese Unie

Henri de Waele<sup>1</sup>

*'Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?'*

Dit is de vraag die de Britse kiezer bij het referendum op 23 juni a.s. zal moeten beantwoorden. Na deze datum zullen echter, ongeacht of een meerderheid van de bevolking voor 'remain' of voor 'leave' stemt, de verhoudingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk niet meer hetzelfde zijn als daarvoor. In het eerste geval treden namelijk de afspraken in werking die eerder dit jaar werden gemaakt om aan de hervormingseisen van de regering-Cameron tegemoet te komen. In het tweede geval valt er niet te ontkomen aan het ontvlechten van alle bestaande politieke en juridische verbanden. Dit artikel staat stil bij de inhoud van het 'Brexit-preventiepakket', en belicht de hoofdlijnen van de gemaakte afspraken om een vertrek van het Verenigd Koninkrijk af te wenden. Daarnaast is er aandacht voor de gevolgen van dat pakket voor het institutionele en het materiële EU-recht. Hoewel de afspraken niet leiden tot radicale veranderingen, zou de aard en opzet van de Unie toch in een aantal saillante opzichten wijzigingen ondergaan.

## 1. Inleiding

Het heeft er veel van weg dat in de EU onlangs een *silly season* is aangebroken, waarbij in een moordend tempo de ene volksstemming de andere opvolgt. In december 2015 koos een meerderheid van de Deense bevolking ervoor om de bestaande *opt-out* ten aanzien van de Europese samenwerking in strafzaken niet te herroepen.<sup>2</sup> In februari van dit jaar kondigde de Hongaarse premier Orbán een referendum aan over het EU-plan voor de herverdeling van asielzoekers over de 28 lidstaten.<sup>3</sup> Op 6 april stemde 61% van de Nederlandse kiezers tegen ratificatie van het associatieakkoord tussen de EU en Oekraïne (opkomst 32,2%).<sup>4</sup> Op 23 juni aanstaande is het de beurt aan de Britten om zich uit te spreken over een voortgezet lidmaatschap van de Unie of een *Alleingang*. Deze opmerkelijke 'referendarising' van de EU is vanuit allerlei invalshoeken te bestuderen en te duiden. Wat de ontwikkeling precies zegt over de legiti-

teit van de huidige politieke instellingen op nationaal en supranationaal niveau, en in het bijzonder het vertrouwen in bestaande representatieve organen, valt niet zo gemak-

### Auteur

1. Prof. mr. H.C.F.J.A. de Waele is als hoogleraar Internationaal en Europees recht verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, als gastprofessor Europees institutioneel recht aan de Universiteit Antwerpen, en als Senior Fellow aan het Centre for European Integration Studies van de Universiteit Bonn.

### Noten

2. Zie H. Jacobsen, 'Denmark rejects further EU integration in referendum', [www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/denmark-rejects-further-eu-integration-in-referendum/](http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/denmark-rejects-further-eu-integration-in-referendum/).
3. E. Zalan, 'Hungary to hold referendum on EU migration plan', <https://euobserver.com/political/132439>.
4. <https://www.kiesraad.nl/nieuws/uitslag-referendum-associatieovereenkomst-met-oekra%C3%AFne>.

kelijk te zeggen. Wel lijkt alvast zeker dat er een enorme *Fundgrube* aan het ontstaan is voor nader onderzoek, vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines.

De huidige bijdrage beperkt zich tot één evenement uit de serie, en biedt een beknopte juridische analyse van wat er in het aankomende referendum op het spel staat. Welke toezeggingen zijn er gedaan om het scenario af te wenden dat het Verenigd Koninkrijk uit de EU treedt? Wat zijn de consequenties van die afspraken voor de Unie, en wat is de impact op de verhoudingen tussen de lidstaten? De paragrafen hieronder staan achtereenvolgens stil bij deze kernvragen. De beantwoording daarvan maakt duidelijk dat de Europese rechtsorde, wat er ook gebeurt op 23 juni, aan cohesie en solidariteit dreigt te verliezen.

## 2. Het ‘Brexit-preventiepakket’

### 2.1. Achtergrond

Al lang voor de Lagerhuisverkiezingen van mei 2015 maakte premier Cameron bekend dat hij, als zijn Conservatieve Partij de volgende regering zou mogen vormen, wilde aansturen op een grondige herziening van de relaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk. Zonder een dergelijke herziening zou het in zijn ogen niet voldoende aantrekkelijk zijn om in de Unie te blijven, en een vertrek voordeliger uitpakken. Hij beloofde om over het onderhandelingsresultaat in ieder geval een referendum te organiseren.<sup>5</sup> Deze stellingname moet vooral worden begrepen vanuit zijn wens om de eurosceptische vleugel

Na de verkiezingsoverwinning van de Conservatieven medio vorig jaar duurde het nog steeds enige tijd voordat Cameron de onderhandelingen op Europees niveau heeft willen aangaan.<sup>7</sup> Plannen daarvoor werden herhaaldelijk uitgesteld. Pas op 18 en 19 februari 2016 kwam het tot de beslissende confrontatie, en kon na een marathonvergadering een reeks documenten worden gepresenteerd, hier gemakshalve aangeduid als het ‘Brexit-preventiepakket’. De afspraken zijn door de Britse regering gepresenteerd als een geslaagde *New Settlement*, naar aanleiding waarvan de bevolking gelegenheid zou krijgen zich uit te spreken over een voortgezet verblijf in, dan wel een vrijwillig vertrek uit de Unie.<sup>8</sup> Het pakket ziet hoofdzakelijk op de (toekomstige) positie van het Verenigd Koninkrijk, maar zoals hierna zal blijken, bezit een deel van het overeengekomene ook relevantie voor andere lidstaten.

### 2.2. Vorm

Er is gekozen voor een opmerkelijke constructie.<sup>9</sup> Allereerst vinden we de tekst terug als aanhangsel bij de Conclusies van de Europese Raad. De 28 pagina’s waar het eigenlijk allemaal om draait, zijn vervolgens weer opgesplitst in zeven afzonderlijke bijlagen. De eerste van die bijlagen omvat een besluit. Hierop volgen zes bijlagen met verklaringen, een van de staatshoofden en regeringsleiders, een van de Europese Raad, en vier van de Europese Commissie.<sup>10</sup>

Het besluit draagt als opschrift ‘Besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, over een nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie’. Hoewel een bijlage bij de Conclusies van de Europese Raad, betreft het hier dus geen *onderdeel* van die Conclusies. Dit is juridisch van belang omdat die laatste geen bindend karakter hebben, en eerder dienen als algemene richtsnoeren voor toekomstig handelen. Evenmin betreft het een besluit *van de Europese Raad*, maar van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen. Dit betekent dat het niet gaat om een van de vertrouwde rechtsinstrumenten opgesomd in artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU. De auteur is immers ook geen Europese instelling; het zijn de afzonderlijke lidstaten die hier met elkaar een overeenkomst hebben bereikt, die internationaalrechtelijk als een verdrag kan worden aangemerkt.<sup>11</sup> Deze keuze onderstreept het groeiend enthousiasme voor het afsluiten van zogenaamde ‘*inter se* verdragen’, een methode die eerder al onder andere werd beproefd bij het *Fiscal Compact* (2012), en de overeenkomst over het *Single Resolution Mechanism* (2014).<sup>12</sup> Ze beantwoordt aan de behoefte om zaken snel te regelen, zonder eerst nieuwe wetgeving te hoeven voorbereiden, of omslachtige processen in gang te zetten om het geldende recht te amenderen.<sup>13</sup> In de literatuur is men echter niet onverdeeld positief over dit fenomeen, omdat het de integriteit van het EU-recht ondermijnt, democratische waarborgen omzeilt, en rechterlijke controle bemoeilijkt.<sup>14</sup> Op het oog geniet de overeenkomst wél een zekere robuustheid, door de mededeling dat deze ‘slechts in onderlinge overeenstemming tussen de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie [kan] worden gewijzigd of ingetrokken’ – al is die belangrijke frase nu net opgenomen in de niet-bindende Conclusies.

## De conclusies die aantoonen dat er geen zinnige reden is om EU-competenties te repatriëren, kwamen op een niet zo opportuun moment

van zijn partij, die al decennia voor interne verdeeldheid zorgt, voor eens en altijd tot zwijgen te brengen. Geruime tijd bleef echter onduidelijk waar de Britse kritiek nu precies betrekking op had, op welke punten een hervorming dringend noodzakelijk werd geacht, en op welke wijze die zijn beslag zou moeten krijgen. In het publieke discours gingen de klachten alle kanten op, van algemene verwijten over Brusselse bureaucratie en regelfetisjisme, tot specifieke protesten tegen uitkeringstoerisme en massaimmigratie. In de periode 2012-2014 liet het *Foreign Office* wel een uitgebreide studie verrichten naar de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten, wat resulteerde in 32 uitgebreide rapporten. Hieraan is echter na publicatie weinig ruchtbaarheid gegeven, ongetwijfeld vanwege het prettig genuanceerde karakter.<sup>6</sup> De conclusies, die over het algemeen aantoonen dat er geen zinnige reden is om EU-competenties te repatriëren, kwamen ongetwijfeld op een niet zo opportuun moment.



Foto: Else Lohman

Als gezegd bestaat het volgende deel van het pakket uit een reeks van zes verklaringen. Verklaringen behoren, internationaal- en Europeesrechtelijk gezien, in beginsel eveneens tot de categorie *soft law*. Dit laat onverlet dat ze mettertijd tot het vaststellen van *hard law* aanleiding kunnen geven. Zoals hieronder toegelicht, is dat in dit geval ook nadrukkelijk de bedoeling.

### 2.3. Inhoud

In de preambule van het besluit valt direct de verzoenende toon op: de staatshoofden en regeringsleiders lijken zich vooral dienstbaar te willen opstellen ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk, en suggereren tussen de regels

door dat bij de gemaakte afspraken alle betrokkenen gebaat zijn. Bovendien wordt uitgebreid gerefereerd aan de vele uitzonderingsposities die er momenteel al bestaan binnen de EU, waar andere lidstaten (zoals Denemarken, Ierland en Zweden) van profiteren. De boodschap is duidelijk: het idee van *one size fits all* heeft al langer afgedaan, en voor verschillende landen zijn tegenwoordig heel verschillende paden en doelstellingen denkbaar. De stap naar een versterkte *status aparte* voor het Verenigd Koninkrijk lijkt dan uiteraard niet zo groot meer.

Deel A van het besluit draagt als (tenenkrommend) opschrift 'Economische governance'. Hoewel het liefst drie en een halve pagina belooft, is hier in feite niet zoveel

5. D. Cameron, 'EU speech at Bloomberg', 23 januari 2013, [www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg](http://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg).

6. Integraal gepubliceerd op [www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences](http://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences); voor kritiek op de nalatige houding van de regering, zie House of Lords, European Union Committee, 'The Review of the Balance of Competences between the UK and the EU', Londen: The Stationery Office 2015.

7. In november 2015 verstuurde hij een brief met ruwe uitgangspunten aan de voorzitter van de Europese Raad; voor tekst en duiding, zie 'The four key points from

David Cameron's EU letter', [www.bbc.com/news/uk-politics-34779250](http://www.bbc.com/news/uk-politics-34779250).

8. Voor een meer uitgebreide tijdslijn en een overzicht van reacties in de media, zie de website van *The Guardian*, [www.theguardian.com/world/live/2016/feb/19/eu-summit-all-night-negotiations-deal-cameron-live](http://www.theguardian.com/world/live/2016/feb/19/eu-summit-all-night-negotiations-deal-cameron-live).

9. De receptuur is niet helemaal origineel; in 1992 en 2008 hanteerde men een gelijksoortige aanpak om Denemarken en Ierland te apaiseren na negatief uitgevallen referenda, maar dat was reactief en niet proactief.

10. Conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016, Brussel, 19 februari

2016, EUCO 1/16.

11. Voor verdragen bestaan geen strikte internationaalrechtelijke vormvereisten; de inhoud en de bedoeling van partijen geeft de doorslag voor het al dan niet verlenen van die kwalificatie. Zie bijv. Internationaal Gerechtshof, *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, ICJ Reports 1994, p. 112, par. 23-30.

12. Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, *Trb.* 2012, 51; Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwik-

kelingsfonds, *Trb.* 2014, 146.

13. Angela Merkel herkent hierin de 'Unie-methode', in contrast met de traditionele 'communautaire methode'; zie *Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brügge*, 2 november 2010, beschikbaar via <https://www.coleurope.eu/speeches>.

14. Zie bijv. A. Dimopoulos, 'Taming the Conclusion of *Inter Se* Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty', *Yearbook of European Law* 2015, p. 286; H. de Waele, *Autonome rechtsordes*, Den Haag: BJu 2015, p. 55-56.

spannends te vinden. De inzet van de Britse regering was om de bestaande *opt-outs* te handhaven, en te voorkomen dat het Verenigd Koninkrijk tegen zijn wil zou worden meegezogen in een verdieping van de economische en monetaire integratie, met name als dat gepaard zou gaan met maatregelen die de belangen van de Londense *City* schaden. In grote lijnen is dit gelukt, zij het dat het geen vetorecht heeft verkregen om regels tegen te houden die andere landen binnen de eurozone willen invoeren. De belangrijkste noviteit zit hem er in dat een lidstaat die niet deelneemt aan de Europese bankenunie, wanneer die zich wil verzetten tegen de vaststelling van een wetgevingshandeling bij gekwalificeerde meerderheid, daarover een verlengde discussie kan uitlokken. Dit levert uiteindelijk echter alleen uitstel, en geen afstel op.<sup>15</sup>

Deel B van het besluit ziet op 'Concurrentievermogen'. Ook hier treffen we niet heel veel bijzonders aan. Zo beloven de lidstaten en de Unie zich ernstig in te spannen om de interne markt beter te laten functioneren, administratieve lasten te verlagen, en overbodige wetgeving af te schaffen. Gelijksortige bezweringsformules zijn te vinden in de Verklaring van de Europese Raad over concurrentievermogen (bijlage III bij de Conclusies). Verwezen wordt eveneens naar de Verklaring van de Commissie (bijlage IV bij de Conclusies), waarin die aankondigt een uitvoeringsmechanisme in te stellen om te toetsen 'of het geheel van bestaande EU-wetgeving strookt met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' en voor 'het terugdringen van de administratieve rompslomp'. De voornemens liggen in het directe verlengde van bestaande initiatieven, met name de *Regulatory Fitness*- en *Better Regulation*-programma's.<sup>16</sup> Het lijkt twijfel of de nieuwe plannen meer effect zullen sorteren. Je zou je inmiddels kunnen afvragen of alle extra intrekking- en heroverwegingsplichten niet juist leiden tot een excessieve lastendruk voor de Commissie.

Deel C van het Besluit gaat over 'Soevereiniteit'. Onder dit ronkende opschrift is een serie opmerkingen geparkeerd over (het belang van) het respecteren van grenzen van bevoegdheden, die inhoudelijk niets toevoegen of afdoen aan bepalingen die in het EU-Verdrag en het EU-Werkingsverdrag zijn te vinden. Evenmin opzienbarend is de alinea die aangeeft dat de verwijzingen in die Verdragen en de preambules daarvan naar 'het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' geen rechtsgrondslag bieden voor extensieve interpretaties van geldend recht, of voor het oprekken van competenties van de Unie en haar instellingen. Iets innovatiever is de zinsnede dat het Verenigd Koninkrijk 'gezien zijn specifieke situatie uit hoofde van de Verdragen niet geïmmiteerd is aan nadere politieke integratie in de Europese Unie', en dat dit zal worden gecodificeerd bij de eerstvolgende amendering van die Verdragen. In een eerdere gelijksoortige verklaring van de Europese Raad ontbrak deze laatste toezegging nog.<sup>17</sup> Het meest pikante schuilt in de derde paragraaf, waar is voorzien in een 'rode kaart-procedure', in aanvulling op de bestaande 'gele kaart'- en 'oranje kaart'-mechanismen.<sup>18</sup> In een notendop is het idee om nationale parlementen bevoegd te maken een ontwerp-wetgevingshandeling van de EU te blokkeren, wanneer 55% (momenteel 31 van de 56 hun toebedeelde stemmen) daar nega-

tief over oordeelt.<sup>19</sup> Op dat moment zijn de vertegenwoordigers van de lidstaten in de Raad van Ministers verplicht om de geuite bezwaren te bespreken, en de behandeling van het ontwerp te staken – tenzij het ontwerp wordt gewijzigd om tegemoet te komen aan de punten van zorg die door de parlementen zijn geformuleerd. Deze laatste ontsnappingsroute maakt dat het hier uiteindelijk eerder een lichtrode dan een donkerrode kaart betreft.

Deel D van het besluit is gewijd aan 'Sociale uitkeringen en vrij verkeer'. We stuiten hier allereerst op de belangrijke aankondiging (tevens opgenomen in bijlage V) dat de Europese Commissie, zodra het besluit van kracht wordt, een voorstel tot wijziging zal indienen van EU-Verordening 883/2004.<sup>20</sup> Het doel hiervan is lidstaten een mogelijkheid te bieden om de hoogte van kinderbijslag die wordt uitbetaald aan ouders van wie de kinderen in het buitenland verblijven, te koppelen aan het prijspeil van het land waar het kind zich bevindt (oftewel, indexatie op basis van het woonlandbeginsel). Als uitgangspunt zal dit alleen gelden voor nieuwe aanspraken van EU-werknemers in de gastlidstaat, maar met ingang van 1 januari 2020 mag de opzet worden uitgerold naar bestaande gevallen waarin kinderbijslag is geëxporteerd. De tweede saillante aankondiging is dat de Commissie eveneens met een voorstel zal komen voor het wijzigen van Verordening 492/2011,<sup>21</sup> om dat instrument te voorzien van een 'noodrem'. Daarmee krijgen lidstaten de

## Deze laatste ontsnappingsroute maakt dat het hier uiteindelijk eerder een lichtrode dan een donkerrode kaart betreft

mogelijkheid om de zogenoemde *in work benefits*, arbeidsgebonden sociale voordelen die niet op premie- of betaling van andere bijdragen berusten, te beperken in situaties waarin de instroom van werknemers uit andere lidstaten gedurende een lange periode uitzonderlijk groot is. De Europese Commissie en de Raad moeten dan wel eerst geïnformeerd worden dat zich een uitzonderlijke situatie voordoet, op een schaal die raakt aan wezenlijke aspecten van zijn socialezekerheidsstelsel, leidt tot ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden op zijn arbeidsmarkt, of een buitensporige druk zet op het goede functioneren van zijn openbare diensten. Bovendien mag de beperking maar maximaal gelden voor een periode van vier jaar na aanvang van de werkzaamheden, en vervalt de noodrem zeven jaar na de wijziging van de Verordening. Cruciaal is verder dat de Raad, op voorstel van de Commissie, voor het opleggen van de beperking een machtiging moet verstrekken. Tegelijk geeft de Commissie in een aparte verklaring (bijlage VI) te kennen dat het Verenigd Koninkrijk, naar haar oordeel, momenteel al in omstandigheden verkeert waarin het een beroep op dit

vrijwaringsmechanisme zou kunnen doen. Dit is opmerkelijk, omdat de Commissie tot nog toe altijd kritisch stond ten opzichte van dergelijke claims. Er zij overigens aan herinnerd dat deze verklaring wel als een vorm van zelfbinding kan fungeren, maar zeker niet maatgevend hoeft te zijn voor de leden van de Raad, die te zijner tijd de beslissing zullen moeten nemen.

Gezien het discriminatoire karakter van de voornemens opgenomen in onderdeel B, geldt dat ze waarschijnlijk maar met moeite de goedkeuring van het Hof van Justitie zullen kunnen wegdragen, als dat er zich in een concreet geval over zou buigen.<sup>22</sup> Hier komt nog bij dat voor beide voorgenomen wijzigingen van secundair recht als uitdrukkelijke randvoorwaarde is gesteld dat ze 'niet tot gevolg [mogen] hebben dat EU-werknemers een minder gunstige behandeling genieten dan onderdanen van derde landen in een vergelijkbare situatie'. Deze passage lijkt tot nu toe nog nauwelijks te zijn opgemerkt, terwijl die ingrijpende consequenties zou kunnen hebben: immers bevinden zich momenteel talloze derdelanders in de EU die sociale voordelen genieten op basis van associatie- en samenwerkingsverdragen. Na wijziging van de genoemde Verordeningen zullen die voordelen beperkt kunnen worden voor EU-werknemers. Als de gunstigere behandeling voor die derdelanders niet meer toelaatbaar is, verplicht dat er echter toe de tientallen associatie- en samenwerkingsverdragen op dit punt aan te passen – in de praktijk een schier onmogelijke opgave.<sup>23</sup> Die ene korte zin heeft derhalve het potentieel om de plannen totaal op losse schroeven te zetten: als immers het verslechteren van de positie van derdelanders geen realistische optie is, mogen de voorzieningen voor EU-burgers evenmin naar een lager peil worden gebracht. Het gaat hier ofwel om een interessante onoplettendheid van de auteurs, ofwel een bewuste toevoeging om de deal te saboteren.

Een allerlaatste onderdeel van het pakket dat nog kort aandacht verdient vinden we terug in bijlage VII. Hierin kondigt de Commissie aan een divers aantal acties te zullen ondernemen om misbruik van het vrij verkeer van personen tegen te gaan. Intrigerend is hier met name een passage die suggereert dat het trouwen met een derdelander die nog niet over een verblijfsrecht in het beoogde land van verblijf beschikt, per definitie als een schijnhuwelijk valt te beschouwen. Los van de ethische implicaties, staat dit op gespannen voet met rechtspraak van het Hof van Justitie.<sup>24</sup> Ook deze soep zal te zijner tijd waarschijnlijk minder heet moeten worden gegeten dan die nu wordt opgediend.

15. Het regime is nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit opgenomen in Bijlage II, 'Verklaring over deel A van het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders'.

16. Zie voor nadere documentatie [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm).

17. Conclusies van de Europese Raad van 26 en 27 juni 2012, Brussel, 27 juni 2012, EUCO 79/14, punt 27.

18. Waarmee nationale parlementen een

heroverweging van ontwerp-wetgeving kunnen afdwingen; hierover nader bijv. F. Ambtenbrink & H. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: BJU 2013, p. 141.

19. Elke lidstaat beschikt over twee stemmen, uit te brengen door de nationale parlementen. In geval van een bicameraal stelsel bezit elke kamer een stem, die onafhankelijk van de andere kan worden uitgebracht.

### 3. Consequenties

Wie het pakket helemaal heeft uitgeplozen, krijgt in eerste instantie de indruk dat de gemaakte afspraken niet zo heel veel om het lijf hebben. Ze sorteren bovendien pas effect als een meerderheid van de Britten op 23 juni voor 'blijven' stemt; in de Conclusies van de Europese Raad is duidelijk aangegeven dat de hele deal van tafel gaat, als

## Ook in het 'remain'-scenario is er definitief een geest uit de fles

het Verenigd Koninkrijk ervoor kiest zich uit de Unie terug te trekken. In dat laatste geval zouden de verhoudingen uiteraard fundamenteel moeten worden herijkt; bovendien valt dan niet uit te sluiten dat andere lidstaten eveneens zullen proberen om hun eigen lidmaatschapsvoorwaarden ter discussie te stellen, en een aantal van de aangestipte onderwerpen opnieuw op de agenda te plaatsen. Maar, ook in het 'remain'-scenario is er definitief een geest uit de fles. Ten eerste vat het beeld steeds steviger post van de EU als een *à la carte*-gezelschap, door het knabbelen aan het idee van een steeds hechter verbond, dat ooit nog als ononderhandelbaar gold. Ten tweede ver-groot de invoering van een 'lichtrode kaart'-procedure de invloed van nationale parlementen op het Europese besluitvormingsproces, waarmee dat aan complexiteit wint, en de legitimiteit van de supranationale organen verder in twijfel wordt getrokken.<sup>25</sup> Ten derde behelzen de beoogde beperkingen van sociale voordelen van migranten een kleine aardverschuiving, door een hypotheek te leggen op het principe van vrij verkeer, en directe discriminatie uit de taboesfeer te halen. Tot slot, hoewel nog maar de vraag is of alle instellingen bereid zullen zijn om aan de uitvoering van de gemaakte afspraken mee te werken, heeft het Verenigd Koninkrijk al definitief aange-toond dat recalcitrantie loont – een hart onder de riem voor andere, soms even eigenzinnige lidstaten. Hiermee is *de facto*, zo niet *de iure*, het cruciale beginsel van loyale samenwerking of Unietrouw uitgehold. De aangerichte schade zou wel eens permanent kunnen zijn, zelfs als er van de versterkte uitzonderingspositie in de praktijk niets terecht komt, of het 'leave'-kamp op 23 juni aan het langste eind trekt. •

20. *Pb.* 2004, L 166/1.

21. *Pb.* 2011, L 141/1.

22. S. Peers, 'The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect' (<http://eulawanalysis.blogspot.nl/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>), zet hier stevige vraagtekens bij, in weerwil van de opmerking in de Conclusies van de Europese Raad dat de afspraken 'volledig met de Verdragen in overeenstemming zijn'.

23. In de Europese normenhierarchie staan

namelijk internationale overeenkomsten afgesloten door de EU boven bepalingen van secundair recht – de gewijzigde Verordeningen kunnen dus niet prevaleren boven die verdragen.

24. Zie met name HvJ EU 25 juli 2008, ECLI:EU:C:2008:449 (*Metock*).

25. Tot dat laatste zullen de Britten ongetwijfeld geneigd blijven, vooral wanneer bij gelegenheid door hen gesteunde wetgevingsvoorstellen worden getorpedeerd.