

De precedentwaarde van de Groenlandse exit voor een EU-uittrede van het VK

Citation for published version (APA):

Chamon, M. (2017). De precedentwaarde van de Groenlandse exit voor een EU-uittrede van het VK. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 65(4), 138-143.

Document status and date:

Published: 01/01/2017

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

De precedentwaarde van de Groenlandse exit voor een EU-uittrede van het VK

Brexit-reeks – nr. 4

55

M. Chamon*

Wat kan de Groenlandse uittrede uit de EEG in 1985 ons leren over een eventuele Brexit? Enerzijds leert een vergelijking van beide ons weinig, aangezien Groenland slechts een (economisch) onbeduidend perifeer deel van een lidstaat was, de Europese integratie zelf veel minder vergevorderd was dan nu en de gevolgde procedure verschilde van de procedure van artikel 50 VEU. Anderzijds toont de Groenlandse uittrede, voor zover nodig, wel opnieuw aan hoe reusachtig de uitdaging is waarvoor de Britse regering staat, hoe onmogelijk het is om tot een omvattende regeling te komen in een tijdspanne van twee jaar en hoe verschillende (al dan niet impliciete) beloftes van de Leave-campagne onvermijdelijk zullen gebroken worden.

I. Inleiding

Na het referendum op 23 juni 2016 lijkt Albion zich naar de uitgang te begeven van ons steeds hechter wordend verbond. In deze bijdrage wordt nagegaan welke lessen de Britten (en de EU) kunnen trekken uit eerdere 'exits' uit de EU of EEG. Een Britse uittrede uit de EU zou immers niet de eerste inkrimping zijn van het territoriale toepassingsgebied van het Unierecht (of voorheen het Gemeenschapsrecht). Zo wezen Groenland (in 1985) en, minder bekend, Algerije (in 1962) reeds de weg.¹ Na een beknopte schets van de Algerijnse exit uit de EEG zal uitgebreider stilgestaan worden bij de Groenlandse casus en dit wat betreft de procedure, twistpunten en modali-

teiten van zowel de uittrede als van de nieuwe relatie die Groenland tot op heden onderhoudt met de EU. Zoals zal blijken is de eigenlijke precedentwaarde van de Groenlandse exit beperkt, maar maakt hij, voor zover nog nodig, wel duidelijk dat een uittrede en een nieuwe relatie (VK-EU) nooit kunnen onderhandeld worden op twee jaar.

2. Algerije

De precedentwaarde van de Algerijnse casus is verwaarloosbaar, aangezien Algerije een perifeer gebied was, zijn onafhankelijkheid verkreeg in de naoorlogse dekolonisatiegolf en de Europese integratie in het kader van de EEG nauwelijks was aangevat. Dat zelfs in een dergelijke context er een aantal, nu typische 'Brexit'-problemen de kop op staken, lag eraan dat Algerije naar Frans recht geen eigenlijke kolonie was en het daarom ook een speciaal statuut onder het oorspronkelijk EEG-Verdrag was toegekend.² Geheel in lijn met de huidige primordiale bekommernis van het VK wenste ook Algerije de economische impact van zijn breuk met de EEG te beperken.³ Aangezien 94,4% van de Algerijnse export bestemd was voor de EEG, richtte de Algerijnse president eind 1962 een schrijven aan de EEG met het verzoek de Verdragen van Rome provisoir te blijven toepassen.⁴ De EEG werd op haar beurt geconfronteerd met problemen zoals de kwestie van door EEG-werknemers opgebouwde rechten in Algerije, aangezien bijvoorbeeld de Verordening inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers ook na de Algerijnse onafhankelijkheid op het land van toe-

* Dr. Merijn Chamon is doctor-assistent aan de vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht, Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence) en Gastprofessor aan de Universiteit Antwerpen.

1 Om geheel correct te zijn moet hier ook Saint-Barthélemy vermeld worden, waarvan de EU-rechtelijke status in 2012 gewijzigd werd van ultraperifere regio onder artikel 349 VWEU naar LGO. Zie het Besluit van de Europese Raad tot wijziging van de status van het eiland Saint-Barthélemy ten aanzien van de Europese Unie, *PbEU* 2010, L 325/4. Voor een bespreking, zie Thomas M'Saidi, *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruxelles: Bruylant 2013, p. 247-250.

2 Zie het oorspronkelijk artikel 227 EEG.

3 In 1982 merkte Mahiou op dat Algerije een proeftuin zou kunnen worden voor een eventuele exit van het VK. Zie Ahmed Mahiou, 'Note sur les rapports Algérie-CEE (ambiguïtés et paradoxes)', in: Jean Touscoz (red.), *La Communauté économique européenne élargie et la méditerranée: quelle coopération?*, Paris: PUF 1982, p. 221-222.

4 Paul Tavernier, 'Aspects juridiques des relations économiques entre la C.E.E. et l'Algérie', (1972) 8 *Revue trimestrielle de droit européen* 1, p. 2-3. Volgens Mameri werd hierbij zelf een provisioneel akkoord gesloten, aangezien de Europese Commissie positief op dit verzoek reageerde. Zie Aflakh Mameri, 'L'adhésion de l'Algérie à la C.E.E.', (1968) 5 *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques* 2, p. 430.

passing was.⁵ Deze werd pas formeel beëindigd in 1965, waarbij expliciet voorzien werd dat reeds opgebouwde rechten gevrijwaard bleven.⁶ In concreto betekende dit dat de Franse socialezekerheidsinstellingen in moesten staan voor de Algerijnse verplichtingen voor zover de Algerijnse instellingen in gebreke bleven.⁷ Het behoeft weinig uitleg dat deze oplossing niet kan gekopieerd worden in de huidige context aangezien Brexit de uittrede van een *volledige* lidstaat impliceert.

3. Groenland

Net als in de Algerijnse casus, verliet in 1985 slechts een (perifeer) deel van het grondgebied van een lidstaat de EEG. De uittrede van Groenland geschiedde daarentegen wel op geordende wijze, zij het niet via een artikel 50 VEU-procedure, aangezien deze pas werd ingevoerd met het Verdrag van Lissabon. Het bestaan van de (nieuwe) geëigende procedure belette de Leave-campagne in het VK niet om te argumenteren dat artikel 50 VEU niet hoefde gebruikt te worden en dat het VK ook de Groenland-procedure zou kunnen volgen of zelfs artikel 54 sub a Weens Verdragenverdrag.⁸ Dat deze laatste expliciet verwijst naar de bepalingen vervat in het (in casu) VEU zelf werd, geheel in lijn met het niveau van zowel de Leave- als Remain-campagne, gemakshalve genegeerd. Men heeft er voor het overige het raden naar waarom Leave überhaupt het precedent van Groenland op dit punt aanhaalde, aangezien de Groenlandse procedure (wijziging van de EU-Verdragen) formeel een veto geeft aan elke lidstaat om een uittrede te beletten. Als een uittrede gaat over het herwinnen van 'sovereiniteit' is de procedure van artikel 50 VEU om evidente redenen veel aantrekkelijker voor het VK.

Hoewel een Brexit nog altijd kan gerealiseerd worden via een wijziging van de EU-Verdragen, is dit juridisch noodzakelijk noch politiek (voor geen van de partijen) wenselijk.⁹ Dat Groenland, in tegenstelling tot het VK, niet unilateraal kon uittreden is vermoedelijk het grootst-

verschilpunt tussen beide en heeft als gevolg dat de Groenlandse exit weinig precedentwaarde heeft op procedureel vlak. Ook Groenlands exit stelde echter een aantal materieelrechtelijke problemen die, in tegenstelling tot de Algerijnse casus, wel werden geadresseerd. Het precedent dat Groenland op dit punt stelt, kan, zoals hierna zal blijken, de Britse regering evenwel weinig optimistisch stemmen.

3.1. De Groenlandse exit: context en aanloop

Groenland was een Deense kolonie tot 1953 toen het werd opgenomen in het Deense koninkrijk. Hoewel het als eiland tegen toetreding stemde in het referendum van 1972,¹⁰ trad het als integraal deel van Denemarken toe tot de EEG en dit in tegenstelling tot de Faerøer eilanden die in 1972 reeds een autonoom statuut genoten en als eilandengroep tegen toetreding hadden gestemd.¹¹

Desalniettemin genoot Groenland reeds bij aanvang van zijn lidmaatschap een geprivilegieerde positie, zij het minder vergaand dan al de opt-outs en opt-ins die het VK heeft weten te verzamelen gedurende zijn EU-lidmaatschap. Zo gold de vrijheid van vestiging niet onverkort in Groenland, diende het de Btw-richtlijnen niet toe te passen en had het een exclusieve 12 mijlszone voor zijn vissers verkregen.¹² Bovendien investeerde de EEG ook fors in Groenland via de structuurfondsen en via leningen door de Europese Investeringsbank in die mate dat Groenland de meest bevoorrechte 'minder ontwikkelde regio' van de EEG werd: per hoofd van de bevolking had het een negenvoud aan steun ontvangen in vergelijking met de gemiddelde minder ontwikkelde EEG-regio.¹³

In 1979 kreeg Groenland, naar Deens grondwettelijk recht, verregaande autonomie inzake interne aangelegenheden (de zgn. Home Rule). Dit intern autonomiestreven uitte zich verder in een wens om de EEG te verlaten. Op 23 februari 1982 werd hierover een referendum georganiseerd: een nipte meerderheid van 52% koos voor een uittrede uit de EEG.¹⁴ Een drie maand later, op 19 mei 1982, diende de Deense regering reeds een memorandum in bij de EEG met de vraag om gevolg te geven aan de

5 Zie bijlage A van Verordening 3 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, *PbEG* 561/58.

6 Zie artikel 16 Verordening (EEG) 109/65 van de Raad, *PbEG* 2124/65.

7 Zie HvJ EG 10 oktober 1973, 110/73, ECLI:EU:C:1973:102 (*Fiège/Caisse régionale d'assurance maladie de Strasbourg*).

8 De Leave-campagne argumenteerde: 'Article 50 is not the sole lawful means of leaving the EU. If this were the case, Greenland could not have left the EU in 1985, but it did. Greenland left under what is now the "ordinary revision procedure", or article 48 of the Treaty on European Union (TEU). Under international law, it is also possible to leave the EU under article 54 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.' Zie www.voteleavetakecontrol.org/a_framework_for_taking_back_control_and_establishing_a_new_uk_eu_deal_after_23_june.html, laatst geraadpleegd op 20 december 2016.

9 Een zekere juridische anomalie blijft evenwel altijd bestaan, ook in het geval van een uittredeakkoord onder artikel 50 VEU, zolang de Verdragen zelf niet gewijzigd worden, aangezien artikel 52 VEU voorziet dat de Verdragen van toepassing zijn op het VK.

10 In 1972 stemde 29% (3990) van de Groenlanders voor en 71% (9658) tegen toetreding. De opkomst bedroeg 57,5%. Zie Ove Johansen & Carsten Lehmann Sørensen, 'Greenland's Way out of the European Community', (1983) 39 *The World Today* 7/8, p. 272; Hans Krämer, 'Greenland's European Community (EC)-Referendum, Background and Consequences', (1982) 25 *German Yearbook of International Law*, p. 273. De Groenlandse Landsting had in 1972 overigens gestemd voor een eigen referendum over EEG-lidmaatschap, maar dit verzoek werd afgewezen door Denemarken, waardoor de Groenlandse stemmen opgingen in de Deense. Zie Michael Leigh, *European integration and the common fisheries policy*, London: Croom Helm 1983, p. 54.

11 Zie Krämer, *op. cit.*, p. 274.

12 Zie artikel 101 van het Toetredingsverdrag en Protocol 4 betreffende Groenland bij het Toetredingsverdrag, *PbEG* 1972, L 73/1; zie artikel 3 lid 2 Richtlijn 77/388/EEG betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag, *PbEG* 1977, L 145/1. De exclusieve zone strekte zich normaal slechts uit tot 6 mijl.

13 Werner Ungerer, 'Der "Austritt" Grönlands aus der Europäischen Gemeinschaft', (1984) 39 *Europa-Archiv* 11, p. 348.

14 12 615 Groenlanders stemden voor een uittrede, 11 180 Groenlanders stemden tegen een uittrede; de opkomst bedroeg 74,9%. Zie Johansen & Sørensen, *op. cit.*, p. 272; Krämer, *op. cit.*, p. 273.

wens van de Groenlandse bevolking. In Lissabon-terminen komt dit overeen met de notificatie onder artikel 50 lid 2 VEU. Deze notificatie werd dus aanzienlijk sneller geleverd door Groenland (Denemarken) dan door het VK.

Het Deens memorandum omvatte niet enkel het verzoek om Groenland uit het toepassingsgebied van het Gemeenschapsrecht te halen, maar ook om het tegelijkertijd op te nemen in de lijst met geassocieerde overzeese landen en gebieden (LGO) onder deel IV van het (huidig) VWEU. De reden voor dit verzoek mag evident zijn: LGO hebben een *niet-wederkerige* band met de EU waardoor ze bijvoorbeeld goederen kunnen uitvoeren naar de EU-lidstaten onder dezelfde regels als EU-lidstaten (ergo een vrij verkeer geldt voor LGO-goederen in de EU, maar niet volledig voor EU-goederen in de LGO).¹⁵

3.2. De Groenlandse exit: twistpunt, juridische regeling en precedentwaarde

3.2.1. Het (enige) twistpunt: visserij

Een uittrede van Groenland gecombineerd met de toekenning (post-uittrede) van LGO-status zou betekend hebben dat Groenland soeverein zou beschikken over de rijke visgronden in zijn 200 mijlszone en dat zijn visserijproducten tariefvrije toegang zouden hebben tot de gehele gemeenschappelijke EEG-markt. Voor de Groenlandse economie was deze toegang inderdaad cruciaal: de visserijsector vertegenwoordigde 40% van het Groenlands bbp en 60% van de Groenlandse export. De visserijproductie werd nagenoeg volledig uitgevoerd en van deze export ging 80% naar de EEG.¹⁶

Echter ook voor de EEG was visserij het strijdpunt in de onderhandelingen. Met name de Duitse diepzeevloot was bijzonder actief in de Groenlandse wateren en zou zijn toegang tot de Groenlandse visgronden logischerwijs verliezen in geval van een uittrede.¹⁷ Denemarken wenste snel een overeenkomst te bereiken en benadrukte hiertoe de soevereine beslissing van de Groenlandse bevolking, maar Duitsland hield voet bij stuk met betrekking tot een bevredigende oplossing voor EEG-toegang tot de Groenlandse visgronden. Ongetwijfeld zal het argument dat 'gehoor moet gegeven worden aan de democratische wens van de Britse bevolking' ook uitgespeeld worden in het kader van Brexit. Het mag duidelijk zijn dat de EU hier,

anders dan in het Groenlandse geval, geen rekening mee kan (en mag) houden in de onderhandelingen. Aangezien artikel 50 VEU een *unilaterale* uittrede mogelijk maakt, is het noodzakelijk respect voor een al dan niet democratische beslissing om de Unie te verlaten reeds verzekerd in de uittredingsprocedure zelf. De onderhandelingen over een uittrede- en een post-uittrede-relatie worden door de EU dan enkel in haar eigen belang en dat van de overgebleven lidstaten gevoerd.

Verder heerste er in 1982 aanvankelijk ook een zekere vrees aan de EEG-zijde dat een uittrede een precedent zou kunnen vormen dat zou kunnen leiden tot het uiteenvallen van de EEG.¹⁸ Met betrekking tot Groenland vormde zich binnen de EEG echter al snel een brede consensus dat het een uitzonderlijk geval betrof dat geenszins als precedent voor andere lidstaten of regio's kon gelden.¹⁹ Uiteindelijk duurde het een kleine twee jaar, tot maart 1984, om tot een globaal akkoord over de uittrede van een (voor het overige) onbeduidend deel van een lidstaat te komen. Hier dient beklemtoond te worden dat in de Groenlandse casus een aantal problemen die zich stellen indien een gehele lidstaat uittreedt,²⁰ niet hoefde geadresseerd te worden.

3.2.2. De Groenlandse exit juridisch geregeld

De Groenlandse exit werd concreet gerealiseerd door de aanneming van vijf instrumenten: (i) een klassiek (artikel 48 VEU) verdrag tot wijziging van de EG-akkoorden, (ii) een nieuw protocol bij het EEG-Verdrag met betrekking tot de positie van Groenland, (iii) een klassiek internationaal visserijakkoord tussen de EEG en Groenland en Denemarken, (iv) een uitvoeringsprotocol voor het visserijakkoord, en (v) een unilaterale EEG-Verordening met specifieke maatregelen inzake visserij met betrekking tot Groenland.²¹ Deze instrumenten maakten één package deal uit die tegelijkertijd zowel de uittrede van Groenland als de nieuwe relatie EEG-Groenland regelde.²²

Ad (i) een klassiek wijzigingsverdrag

Via een klassiek wijzigingsverdrag werd het territoriaal toepassingsgebied van de Verdragen gewijzigd door een toevoeging in de relevante artikelen (artikel 79 EGKS, artikel 198 EURATOM), dat het Verdrag in kwestie 'niet

15 Een uitzondering gold voor bepaalde landbouwproducten (waaronder visserijproducten), zij het dat producten uit de LGO dan alsnog een meer gunstige behandeling dan *most-favourite-nation*-behandeling moest toegekend worden. Zie artikel 3 lid 2 Besluit 80/1186/EEG van de Raad betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Economische Gemeenschap, *PbEG* 1980, L 361/1. Deze uitzondering geldt niet meer onder het huidige LGO-associatiebesluit. Zie Besluit 2013/755/EU van de Raad betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, *PbEU* 2013, L 344/1. Voor een bespreking zie Alina Tryfonidou, 'The Free Movement of Goods, the Overseas Countries and Territories, and the EU's Outermost Regions: Some Problematic Aspects', (2010) 37 *LIEI* 4, p. 317-338.

16 Jean Lefaucheux, 'Le nouveau régime de relations entre le Groenland et la Communauté économique européenne', (1985) *RMC* 284, p. 82. Volgens de gegevens van de Commissie ging zelfs 90% van de volledige Groenlandse visserijproductie naar de EEG. Zie Europese Commissie, Advies van de Commissie over de status van Groenland, *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, Supplement 1/83, p. 25.

17 Zo vond 60% van de vangst van de Duitse diepzeevloot plaats in Groenlands water, zie Ungerer, *op. cit.*, p. 348.

18 Frederik Harhoff, 'Greenland's withdrawal from the European Communities', (1983) 20 *CML Rev.* 1, p. 31-32; Ungerer, *op. cit.*, p. 348. Zie ook het advies van de Politieke Commissie van het Europees Parlement, Zittingsdocumenten van het Europees Parlement 1983-1984, 1-264/83.

19 Zie Johansen & Sørensen, *op. cit.*, p. 277, Harhoff, *op. cit.*, p. 31-32. Ook door de (meeste) leden van het Europees Parlement werd gewezen op Groenlands niet-Europees karakter (noodzakelijk om als LGO gekwalificeerd te worden) waardoor het geen precedent kon zijn voor de Europese regio's in de Gemeenschap. Zie Handelingen van het Europees Parlement, 7 juni 1983, nr. 1-300/59.

20 Te denken valt aan bijdragen aan de EU-begroting, (pensioen)rechten van EU-functionarissen, enz.

21 Ungerer, *op. cit.*, p. 350.

22 Voor een uitgebreidere bespreking van deze instrumenten, zie Lefaucheux, *op. cit.*, p. 81-90.

van toepassing op Groenland is'.²³ Het EEG-Verdrag werd gewijzigd door (i) de toevoeging van Denemarken aan de landen met LGO, door (ii) Groenland toe te voegen aan de LGO-gebieden vermeld in de bijlage bij het EEG-Verdrag,²⁴ en door (iii) het toevoegen van een uitzonderingsbepaling voor Groenland in het deel van het EEG-Verdrag met betrekking tot de LGO. Deze uitzonderingsbepaling (huidig artikel 204 VWEU) verwijst naar het aangepaste Groenlandprotocol.

Ad (ii) het aangepaste Groenlandprotocol

Het Groenlandverdrag wijzigde ook het reeds bestaande Groenlandprotocol toegevoegd aan het EEG-Verdrag. Het nieuwe protocol (huidig protocol 34) amendeerde het toenmalige Raadsbesluit inzake de associatie van de LGO en, van groot belang, schreef voor dat Groenlandse visserijproducten, in afwijking van het LGO-statuut, enkel preferentiële toegang tot de EEG-markt zouden hebben indien Groenland (Denemarken) met de EEG een akkoord zou sluiten dat EEG-visserij toegang geeft tot de Groenlandse visgronden. Het was inderdaad juist deze bepaling die het de EEG toeliet om een slag om de arm te behouden met betrekking tot de toegang tot de Groenlandse visgronden.²⁵

Ad (iii) het visserijakkoord

Het visserijakkoord (gesloten tussen de EEG, Denemarken en Groenland) dat het Groenlandprotocol als voorwaarde voor Groenlandse toegang tot de EEG-markt voorziet, bepaalde dat EEG-visserij toegang hebben tot de Groenlandse visgronden in ruil voor financiële compensatie door de EEG.²⁶ Het verzekerde ook dat de EEG haar verdragsverplichtingen jegens IJsland en Noorwegen kon nakomen, waarbij het die landen via eerdere bilaterale akkoorden (toen Groenland nog deel uitmaakte van de EEG) toegang tot Groenlandse visgronden had toegezegd.

Ad (iv) het uitvoeringsprotocol en (v) de verordening van de Raad

Het protocol legde de concrete uitvoeringsmodaliteiten van het visserijakkoord vast en bepaalde de referentievangstquota's en de hoogte van de financiële compensatie.²⁷ De verordening van de Raad ten slotte legde de

modaliteiten vast waarbinnen de EU kan riposteren op eventuele Groenlandse schendingen van het visserijakkoord.²⁸

3.2.3. Lessen voor een Brexit

Een vergelijking tussen bovenstaande en de context waarin een Brexit zich zou afspelen is verhelderend: in 1982 was er tussen beide partijen slechts één twistpunt (visserij), met slechts twee facetten: Groenland wilde toegang tot de interne markt voor zijn visserijproducten, de EEG wilde toegang tot de Groenlandse visgronden. Beide dossiers konden makkelijk aan elkaar gekoppeld worden om tot een globale oplossing te komen. Aan de EEG-zijde bestond het economisch verzet grotendeels uit één lidstaat (Duitsland) en werd het principiële verzet (de eventuele precedentwerking) gesmoord door de Groenlandse casus als iets werkelijk unieks voor te stellen. Niets van dit alles bij een Brexit waarvan de repercussies dwars door alle economische sectoren zullen resoneren; waarbij er slechts twee jaar de tijd is om een *gehele* lidstaat te laten uittreden; waarbij alle EU-lidstaten (in plaats van louter één) eisen op tafel zullen leggen en waarbij een van de onderhandelingsdoelstellingen aan de EU-zijde er op zal zien dat het VK geen aantrekkelijke deal krijgt opdat Brexit geen precedentwerking zou kennen. Het officiële discours dat de EU het VK niet zal straffen of wraak zal nemen,²⁹ is bijzonder relatief: de EU moet haar voortbestaan verzekeren en kan dit enkel indien Brexit een slechte economische en politieke keuze voor het VK blijkt te zijn. Wat zelfpreservatie is voor de EU, zal door het VK makkelijk aangezien kunnen worden als vergelding. Anderzijds is ook duidelijk dat het VK een veel groter gewicht in de schaal kan leggen dan Groenland. Het VK maakt een veel grotere kans dan Groenland om zelf belangrijke concessies van de Unie af te dwingen en het zou de overgebleven lidstaten zelfs tegen elkaar uit kunnen spelen om een verenigd Uniefront te breken. Tot slot toont bovenstaande aan hoe onrealistisch de periode van twee jaar is om over een uittrede te onderhandelen. De loutere uittrede op zich kan in deze periode inderdaad gerealiseerd worden, maar uittrede en het definiëren van een post-uittrede-relatie valt moeilijk te

23 Zie Verdrag houdende wijziging van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen voor wat Groenland betreft, *PbEG* 1985, L 29/1.

24 De juridische oplossing om Groenland te kwalificeren als een LGO was niet onomstreden, zie Kevin Mason, 'European Communities Commission – Greenland – EC Commission Draft Approves Withdrawal of Greenland From The European Community and Proposes Terms for Economic Reassociation', (1983) *Georgia Journal of International and Comparative Law* 3, p. 874-876.

25 Zie Protocol betreffende de bijzondere regeling van toepassing op Groenland, *PbEG* 1985, L 29/7.

26 Zie Visserijovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap, enerzijds, en de Regering van Denemarken en de Plaatselijke Regering van Groenland, anderzijds, *PbEG* 1985, L 29/9. Het originele akkoord is ondertussen vervangen door een nieuwe Partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de regering van Denemarken en de autonome regering van Groenland, anderzijds, *PbEU* 2007, L 172/4.

27 Protocol inzake de voorwaarden voor de uitoefening van de visserij tussen de Europese Economische Gemeenschap, enerzijds, en de Regering van Denemarken en de Plaatselijke Regering van Groenland, anderzijds, *PbEG* 1985, L 29/14. Voor het nieuwe protocol zie Protocol tot vaststelling van de vangstmogelijkheden en de financiële tegenprestatie waarin is voorzien bij de Partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de regering van Denemarken en de autonome regering van Groenland, anderzijds, *PbEU* 2015, L 305/3.

28 Verordening (EEG) 225/85 van de Raad tot vaststelling van specifieke maatregelen in verband met de bijzondere regeling voor Groenland op het gebied van de visserij, *PbEG* 1985, L 29/18.

29 Guinevere Claeys, 'Wraak', *De Standaard* 16 september 2016, p. 3; Alastair Macdonald, "No revenge" in Brexit but market access needs migration – Juncker', 8 november 2016, <http://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-juncker-idUKKBN131F5>.

scheiden van elkaar.³⁰ In het VK is dit nog niet bij iedereen doorgedrongen. Zo merkte staatssecretaris voor EU-uittrede David Davis in december 2016 nog op dat hij gelooft dat 18 maanden genoeg is om zowel de uittrede als de nieuwe relatie te onderhandelen:

'(...) the Article 50 process was written to allow departure from the European Union. That is its purpose and plainly the architects of it – the authors of it – thought that it was time enough to do the job, and so do I.'³¹

Vanwaar de periode van twee jaar in artikel 50 VEU precies komt, is niet geheel duidelijk, maar als deze gebaseerd is op de periode die nodig was om Groenland uit de EEG te laten treden, toont dit meteen de denkfout van Davis aan. Indien de keuze daarentegen eerder lukraak was, bewijst ze al helemaal niet dat een en ander inderdaad kan gerealiseerd worden op die korte tijdsperiode. Het is bijgevolg illusoir te denken dat zowel uittrede als een nieuwe relatie op twee jaar onderhandeld kunnen worden.³² Een uittrede op twee jaar kan enkel via een 'hard Brexit', maar dit zou economisch onzinnig zijn, of door in een overgangperiode een quasi-EU-lidmaatschap te aanvaarden, wat op zijn beurt in tegenspraak zou zijn met de beloftes van Leave. De uittrede langer uitstellen, conform artikel 50 lid 3 VEU, zou toelaten een globale (en meer evenwichtige) regeling te onderhandelen, maar zou evenzeer in tegenspraak zijn met zowel de beloftes van Leave als het principsbesluit om de Unie te verlaten. Het resultaat is een 'catch 22' die de Britse politieke klasse, zichzelf gevangen gezet in het resultaat van een onzinnig en weinig legitiem referendum, door een gebrek aan politieke moed en staatsmanschap niet weet te overstijgen.

3.2.4. Precedentwaarde voor een reverse-Groenland-scenario?

Tot dusver werd niet op de problematische situatie van Schotland en Noord-Ierland ingegaan. In deze gebieden werd tegen een Brexit gestemd, maar zij zouden, als integrale delen van het VK, ook de EU verlaten, net zoals Groenland, als integraal deel van Denemarken, destijds tot de EEG moest toetreden. Met name de regering in Edinburgh heeft er een prioriteit van gemaakt om de

band met de EU zo hecht mogelijk te houden of zelfs EU-lidmaatschap te behouden. Een van de scenario's die gesuggereerd werd was die van een 'reverse Greenland'. Net zoals in 1985 zou het primair Unierecht gewijzigd worden (artikel 50 VEU zou dus niet toegepast worden) en zou bepaald worden dat de EU-Verdragen, 'niet van toepassing zijn op Engeland en Wales'. Het VK zou bijgevolg formeel lid blijven, maar voor wat betreft het Unierecht zou 'het VK' de facto (en de iure) beperkt zijn tot Schotland en Noord-Ierland. Een variant hierop is het onderhandelen van een uittredeakkoord onder artikel 50 VEU, waarbij wordt bepaald dat enkel Engeland en Wales uittreden. Hoewel deze scenario's weinig realistisch kunnen overkomen, valt niets uit te sluiten. In constitutionele crisissituaties kan het Unierecht zich immers behoorlijk spitsvondig buigen naar een politieke wil, op voorwaarde dat die gevonden wordt.

4. Uitgeleide: Groenland vandaag

Wordt het VK na de Brexit het land van melk en honing zoals de Leave-campagne de bevolking voorspiegelde?³³ Hoewel de Groenlandse precedentwaarde, zoals opgemerkt, beperkt is, moet Groenland ook op dit punt teleurstellen. De Groenlandse economie is nog steeds afhankelijk van de subsidies uit Kopenhagen, die in 2006 goed waren voor 32% van het Groenlands bnp.³⁴ De EU-compensatie vastgelegd in het visserijakkoord is goed voor 1,2% van het bnp.³⁵ Groenlands economische afhankelijkheid van zijn visserijsector is ook enkel toegenomen. In 1988 bestond 78% van de totale export uit visproducten; in 2015 is dit gestegen tot 89%.³⁶ Deze export gaat nog steeds nagenoeg volledig naar de EU.³⁷ Het EU-verbod op de verkoop van zeehondenbont is bovendien desastreus gebleken voor deze sector van de Groenlandse economie.³⁸

In het licht van dit laatste wordt de rol van Groenland als *rule-taker* verder treffend geïllustreerd door Besluit

30 Dit wordt als dusdanig ook erkend in artikel 50 lid 2 VEU dat bepaalt dat bij een uittredingsakkoord 'rekening wordt gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van [de uittredende] staat met de Unie'.

31 Zie Q410 op de vergadering van het Committee on Exiting the European Union van het House of Commons op 14 december 2016, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/exiting-the-european-union-committee/the-uks-negotiating-objectives-for-its-withdrawal-from-the-eu/oral/44457.pdf>.

32 Zie in dit opzicht ook de vergadering van het Committee on Exiting the European Union van het House of Commons op 16 november 2016, waarin Michael Gove (een van de campagneleiders van Leave) aan de opgeroepen experts vraagt hoe een 'snelle uittrede' eigenlijk geregeld zou kunnen worden (Q14) en de vraag opwerpt waarom het noodzakelijkerwijs lang zou moeten duren om een nieuwe relatie te onderhandelen (Q22). Zie <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/exiting-the-european-union-committee/the-uks-negotiating-objectives-for-its-withdrawal-from-the-eu/oral/43488.html>.

33 Zie het groteske toekomstbeeld geschetst door Daniel Hannan, *Why vote leave*, London: Head of Zeus 2016.

34 Zie mededeling van de Europese Commissie, Een nieuw alomvattend partnerschap met Groenland in de vorm van een gemeenschappelijke verklaring en een besluit van de Raad op basis van artikel 187 van het EG-verdrag, COM(2006)142.

35 Eigen berekening op basis van het huidige protocol, zie noot 27.

36 Eigen berekening op basis van data van de Groenlandse statistische autoriteit, zie <http://bank.stat.gl/>.

37 Concreet betreft het 87% van de export in visserijproducten. Zie de toelichting bij de ontwerpwetgevingsresolutie van 17 maart 2011 van het Europees Parlement voor een besluit van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de invoer in de Europese Unie van visserijproducten, levende tweekleppige weekdieren, stekelhuidigen, manteldieren, mariene buikpotigen en bijproducten daarvan uit Groenland, A7-0057/2011.

38 Zie Government of Greenland, Ministry of Fisheries, Hunting and Agriculture, Management and Utilization of Seals in Greenland, April 2012.

2011/408/EU van de Raad.³⁹ Eerder werd reeds opgemerkt dat LGO genieten van een vrij verkeer van goederen: het is EU-lidstaten verboden om douaneheffingen op te leggen of kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen aan LGO-goederen op te leggen. Het Groenlandprotocol maakt dit specifiek voor Groenlandse visserijproducten afhankelijk van het sluiten van een visserijovereenkomst (vgl. supra). Is het resulterend vrij verkeer van goederen dan identiek aan het vrij verkeer van goederen binnen de interne markt? Neen. De lezer zal ongetwijfeld vertrouwd zijn met de basisbeginselen van het interne marktrecht: lidstaten kunnen beperkingen op het vrij verkeer rechtvaardigen in functie van dwingende redenen van algemeen belang (bijvoorbeeld voedselveiligheid). Hierbij heeft de EU-wetgever de mogelijkheid om harmoniserend op te treden in functie van zulke dwingende redenen van algemeen belang, om het functioneren van de interne markt te vrijwaren. Wanneer op EU-niveau op deze punten geharmoniseerd wordt, kunnen lidstaten de genoemde beperkingen niet meer rechtvaardigen.⁴⁰

Groenland is uiteraard niet (meer) gebonden aan zulke EU-harmonisatie, wat als gevolg heeft (i) dat Groenlandse (visserij)producten niet beschouwd kunnen worden als conform de EU-regels (bijvoorbeeld inzake voedselveiligheid) en (ii) dat EU-lidstaten nog steeds beperkingen kunnen opleggen (op grond van bijvoorbeeld voedselveiligheid), niettegenstaande het verbod op maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen vervat in het Groenlandprotocol. Voor een LGO dat 87% van zijn visserijproducten uitvoert naar de EU is dit een signifi-

cante (potentiële) handelsbelemmering. Om deze belemmering weg te werken stelde de Raad, op verzoek van Groenland zelf, het Besluit 2011/408/EU vast waarin wordt bepaald dat de EU-lidstaten visserijproducten afkomstig uit Groenland niet aan veterinaire controles onderwerpen. Het wegwerken van deze niet-tarifaire belemmering geschiedt uiteraard enkel op voorwaarde dat Groenland zelf ook het relevante unierecht onverkort overneemt. Hierin wordt het gesuperviseerd, zoals elke EU-lidstaat, door de Europese Commissie.

Groenland is de iure soeverein in zijn relaties met de EU. De facto blijkt deze soevereiniteit eerder relatief. Dit hoeft niet te verbazen, aangezien het idee van nationale soevereiniteit op zich een weinig bruikbaar concept is in de wereld van de 21e eeuw. Ondanks zijn groter gewicht (vergeleken met Groenland) geldt voor het VK evenzeer dat een 'herwonnen soevereiniteit' niet gecombineerd kan worden met onbeperkte toegang tot de interne markt. Op het moment van schrijven spartelt de regering May nog met deze realiteit. Mocht dit leedvermaak uitlokken op het continent, dan zou dit echter misplaatst zijn. Weinig vermakelijk is immers het besef dat de Brexit niet meer is dan een symptoom van een nieuwe politieke cultuur die ook bij ons opgang maakt. Alsmaar vaker wordt met alsmaar minder schroom aan het rauwe buikgevoel in plaats van het verstand van de burger geappelleerd. Voor een rationeel construct als de EU, dat niet beschikt over de instrumenten waarover staten beschikken om voor zichzelf legitimiteit af te dwingen,⁴¹ lijkt dit een onmogelijke strijd.

39 Zie Besluit 2011/408/EU van de Raad tot vaststelling van vereenvoudigde voorschriften en procedures voor sanitaire controles van visserijproducten, levende tweekleppige weekdieren, stekelhuidigen, manteldieren, mariene buikpotigen, bijproducten daarvan en producten afgeleid van die bijproducten afkomstig uit Groenland, *PbEU* 2011, L 182/24.

40 Zoals ook bevestigd door het Hof van Justitie in *Tedeschi*, zie 5/77, ECLI:EU:C:1977:144, r.o. 33-35 (*Tedeschi/Denkavit*). Ter wille van het argument wordt abstractie gemaakt van artikel 114 lid 4 en 5 VWEU die afwijkingen toestaan op harmonisatiemaatregelen gebaseerd op artikel 114 VWEU en van mogelijke vrijwaringsclausules in de harmonisatiemaatregelen zelf (ongeacht hun rechtsbasis).

41 Te denken valt aan socialisatie via het onderwijs en nationale massamedia en het staatsmonopolie op legitiem geweld. Zie o.a. Eric Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality*, Cambridge: Cambridge University Press 1995, p. 91-92 en 141-142.