

Terugtrekking van het VK uit de EU - Volgende stappen

Bij het referendum dat op 23 juni in het Verenigd Koninkrijk is gehouden over de vraag of het VK in de Europese Unie moet blijven of deze moet verlaten, heeft 51,9 % van de stemgerechtigden (bij een opkomst van 71,8 %) zich uitgesproken voor terugtrekking uit de Unie. Hoewel het formeel om een raadgevend referendum ging, hadden de Britse premier, David Cameron, en zijn regering van tevoren duidelijk aangegeven dat de uitslag als bindend zou worden beschouwd. Bij de aankondiging van zijn aftreden zei Cameron dat het VK de procedure, als bedoeld in artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), die terugtrekking van een lidstaat mogelijk maakt, zou inleiden, maar dat daarmee zou worden gewacht tot de verkiezing van zijn opvolger (uiterlijk in oktober). In een resolutie die de leden van het Europees Parlement op 28 juni op een bijzondere plenaire vergadering hebben aangenomen, verzoeken zij de Britse regering om tot "een snelle en coherente uitvoering van de terugtrekkingsprocedure" te komen, "schadelijke onzekerheid voor iedereen te voorkomen en de integriteit van de Unie te beschermen".

Procedure van artikel 50

Met het Verdrag van Lissabon is uitdrukkelijk het recht van een lidstaat ingevoerd om zich uit de Europese Unie terug te trekken. Artikel 50 VEU regelt nu de procedure voor terugtrekking. In de geschiedenis van de EU is het nooit eerder voorgekomen dat een lidstaat zich terugtrekt.

Het formele terugtrekkingsproces wordt ingeluid met een **kennisgeving** aan de Europese Raad waarin de lidstaat die zich wil terugtrekken, zijn voornemen kenbaar maakt. In artikel 50 wordt echter niet nader bepaald in welke vorm die kennisgeving moet plaatsvinden. Weliswaar bepaalt de betrokken lidstaat het tijdstip van deze kennisgeving en kan er voorafgaande aan de kennisgeving informeel overleg plaatsvinden tussen deze en andere lidstaten en/of EU-instellingen, maar voor onderhandelingen moet de procedure van artikel 50 worden gevolgd, waarin de rol van de betrokken partijen is vastgelegd.

De **Europese Raad** (zonder deelname van de betrokken lidstaat) stelt richtsnoeren op voor de onderhandelingen tussen de EU en de betrokken staat, en de Raad keurt het onderhandelingsmandaat goed en benoemt de onderhandelaar namens de Unie. Over het algemeen onderhandelt de **Europese Commissie** namens de EU over overeenkomsten met derde landen (artikel 218, lid 3, VWEU), maar in het geval van een terugtrekkingsakkoord bieden de Verdragen de Raad de mogelijkheid een andere onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. In elk geval zal de Raad een speciaal comité instellen dat toezicht moet houden op de onderhandelingen.

Onderhandelingen over een terugtrekkingsakkoord

De Unie en de zich terugtrekkende lidstaat hebben **twee jaar** tijd om overeenstemming te bereiken over de terugtrekkingsmodaliteiten. Daarna wordt het lidmaatschap automatisch beëindigd (met of zonder terugtrekkingsakkoord), tenzij de Europese Raad (met eenparigheid van stemmen) en de betrokken lidstaat tot verlenging van deze termijn besluiten (artikel 50, lid 3, VEU). In het **terugtrekkingsakkoord** kunnen concrete voorzieningen worden opgenomen, o.a. met betrekking tot institutionele en budgettaire zaken en de toekomstige status van EU-burgers in de zich terugtrekkende staat en omgekeerd. Het akkoord zou ook bepalingen kunnen bevatten over de toekomstige relatie van de vertrekkende lidstaat met de Unie, maar dit zou ook kunnen worden geregeld in een aparte overeenkomst, waarover parallel of na de formele uittreding van het land wordt onderhandeld. Met name dit tweede aspect wordt door deskundigen gezien als een potentieel zeer complexe aangelegenheid, waardoor de onderhandelingen veel langer dan twee jaar zouden kunnen duren (voor nadere bijzonderheden zie de EPRS-briefing [Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU](#)).

Alvorens het terugtrekkingsakkoord te sluiten, moet de Raad de **goedkeuring van het Europees Parlement** verkrijgen (artikel 50, lid 2, VEU), dat met een eenvoudige meerderheid van de uitgebrachte stemmen besluit. Afgezien van het recht om regelmatig te worden geïnformeerd over het verloop van de onderhandelingen, speelt het Parlement formeel geen rol in het onderhandelingsproces, maar doordat het zijn goedkeuring aan het uiteindelijke akkoord kan onthouden, heeft het politieke mogelijkheden om het akkoord te beïnvloeden.





Volgens artikel 50, lid 4, VEU neemt het lid van de Europese Raad of de Raad dat de zich terugtrekkende lidstaat vertegenwoordigt, niet deel aan de beraadslagingen van deze twee instellingen of aan de besluitvorming die de terugtrekking betreft. Er is echter geen soortgelijke bepaling over de EP-leden die in de zich terugtrekkende lidstaat zijn verkozen, zodat zij kunnen blijven deelnemen aan de debatten in het Parlement en zijn commissies en aan de stemming over het besluit van het Parlement om al dan niet zijn goedkeuring te hechten aan het terugtrekkingsakkoord.

Afronding van de terugtrekking

De **Raad** neemt het besluit tot het sluiten van het terugtrekkingsakkoord met "**supergekwalificeerde meerderheid**", waarbij het betrokken land niet meetelt. Onder gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt in dit geval verstaan ten minste 72 % van de leden van de Raad (20 van de 27 lidstaten) die ten minste 65 % van de bevolking van de overige lidstaten vertegenwoordigen (momenteel ten minste 288 miljoen van de 444 miljoen inwoners van de 27 overige lidstaten) (artikel 238, lid 3, onder b), VVEU).

Voor de terugtrekking van een lidstaat is geen **ratificatie** door de overige lidstaten vereist; in artikel 50, lid 1, VEU wordt slechts (declaratoir) verwezen naar het besluit van de zich terugtrekkende staat overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen. Eventuele **Verdragwijzigingen** die als gevolg van de terugtrekking noodzakelijk kunnen worden, moeten echter wel overeenkomstig artikel 48 VEU door de overige lidstaten worden geratificeerd. Op zijn minst zou de lijst van lidstaten in artikel 52 VEU over het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen moeten worden gewijzigd; ook zouden protocollen die de zich terugtrekkende lidstaat betreffen, moeten worden herzien of ingetrokken. Bovendien zou een internationale overeenkomst over de toekomstige relatie met de zich terugtrekkende staat volgens de nationale procedures van de overige lidstaten moeten worden geratificeerd, tenzij het daarin uitsluitend gaat om zaken die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.

Volgens artikel 50, lid 3, VEU heeft terugtrekking uit de EU als juridisch gevolg dat de Verdragen en de daaraan gehechte protocollen vanaf dat moment niet meer van toepassing zijn in het betrokken land.

Tot de datum van feitelijke terugtrekking uit de EU blijven de vertegenwoordigers van de zich terugtrekkende staat in de Raad en de Europese Raad deelnemen aan de goedkeuring van alle EU-handelingen, met uitzondering van handelingen die betrekking hebben op de terugtrekking. Bovendien blijft de zich terugtrekkende staat tot die datum gebonden aan het EU-recht en de verplichtingen die hij in het kader daarvan is aangegaan.