

# AFSCHEIDING VAN DELEN VAN EU-LIDSTATEN

## Een beschouwing vanuit internationaal- en Europeesrechtelijk perspectief

Henri de Waele\*

Wat is de positie van delen van EU-lidstaten die ervoor kiezen zich af te scheiden van hun 'moederland'? Blijven zij automatisch binnen de Unie, of komen ze in een juridisch vacuüm terecht? Een eventuele onafhankelijkheidsverklaring van Schotland, Catalonië of Vlaanderen roept tal van dit soort vragen op. In onderstaande bijdrage wordt gezocht naar antwoorden op basis van de relevante internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke uitgangspunten. De auteur benadrukt tegelijk dat de formele regels maar één kant van het verhaal zijn. Als het ooit daadwerkelijk tot afscheiding van een deelregio komt, kiezen de betrokken partijen waarschijnlijk voor een pragmatische benadering, en zal men langs politieke weg oplossingen op maat uitdenken.

### 1 Inleiding

De laatste jaren klinkt er vanuit verschillende hoeken van de Europese Unie een steeds luider roep om autonomie. Op sommige plaatsen heeft dit zelfs al in concrete plannen voor onafhankelijkheid geresulteerd. Te denken valt aan Catalonië en Vlaanderen, maar ook in Noord-Italië en Baskenland, evenals op Corsica, sluismeren er gelijkaardige behoeften. Het referendum in Schotland, dat op 18 september jongstleden plaatsvond, stond uiteraard in hetzelfde teken.<sup>1</sup> Een daadwerkelijke afscheiding van een deel van een EU-lidstaat doet echter tal van juridische vragen rijzen. De antwoorden daarop moeten we enerzijds in het internationale recht, en anderzijds in het Europese recht zoeken. Deze bijdrage werpt een blik op de basisregels en zet de meest saillante aspecten op een rij. Zoals zal blijken gaat het om weerbarstige materie, die zich op het snijvlak van verschillende rechtsgebieden bevindt. Het trekken van eenduidige conclusies is daardoor lang niet altijd even gemakkelijk.<sup>2</sup>

Een afscheiding van een deel van een EU-lidstaat doet tal van juridische vragen rijzen. De antwoorden daarop moeten we enerzijds in het internationale recht, en anderzijds in het Europese recht zoeken

### 2 Afscheiding in de EU: een bijzonder novum

Om te beginnen kan het nuttig zijn om te beseffen dat er geen direct precedent bestaat voor de situatie waarin een deel van een EU-lidstaat besluit zich af te scheiden. Weliswaar heeft de geografie van de Unie in het verleden meermaals wijzigingen ondergaan, maar dit was enerzijds een natuurlijk gevolg van het dekolonisatieproces na de Tweede Wereldoorlog, en anderzijds een uitvloeisel van interne staatsrechtelijke keuzes.<sup>3</sup> Een Schotse, Catalaanse of Vlaamse onafhankelijkheidsverklaring zou, kortom, in dit opzicht een volstrekt novum opleveren. Overigens mogen we deze casus niet zomaar op één hoop gooien, omdat de contexten behoorlijk van elkaar verschillen. Zo is er wat de mogelijke *Alleingang* van Schotland betreft een akkoord gesloten tussen de Britse en de Schotse regering, waardoor een eventuele afscheiding vanuit nationaalrechtelijk perspectief als legaal kan worden bestempeld.<sup>4</sup> De Spaanse noch de Belgische grondwet voorzien daarentegen in secessie, zodat daar het eenzijdig uitreden van een regio vanuit nationaalrechtelijk perspectief als onrechtmatig is aan te merken.<sup>5</sup> Tegelijkertijd is in het geval van België denkbaar dat een oplossing wordt uitonderhandeld, terwijl er in Spanje een reëel risico bestaat dat 'Madrid' zal proberen het onafhankelijkheidsstreven de kop in te drukken. Te verwachten valt dat zowel de EU-instellingen als de overige lidstaten hun reactie (en het eventuele besluit om tot erkenning over te gaan) mede van de rechtmatigheid van het procedé zullen laten afhangen. Daarbij zullen zij ook terdege acht moeten slaan op de relevante internationaalrechtelijke spelregels.

\* Prof. mr. H.C.F.J.A. de Waele is hoogleraar Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en gastprofessor Europees institutioneel recht aan de Universiteit Antwerpen.

- 1 Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage was de uitslag nog niet bekend. Inmiddels is duidelijk dat 44,7% zich vóór, en 55,3% zich tegen onafhankelijkheid heeft uitgesproken.
- 2 Voor uitgebreidere beschouwingen, zie bijv. C.M. Brölmann & T.A.J.A. Vandamme (red.), 'Secession within the Union: Intersection Points of International and European Law', *Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2014-06*, <http://ssrn.com/abstract=2464058>.
- 3 Dit geldt enerzijds bijv. ten aanzien van Congo en Algerije, die zich losmaakten van respectievelijk België (1960) en Frankrijk (1962); anderzijds ten aanzien van de verzelfstandiging van Groenland ten opzichte van Denemarken (1985), en de hereniging van Oost- en West-Duitsland (1990).
- 4 De tekst van de zgn. 'Edinburgh Agreement' is te vinden op [www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence](http://www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence).
- 5 Gemakshalve kiest deze bijdrage voor 'regio' als verzamelterm, waar het in werkelijkheid kan gaan om entiteiten die het statuut hebben van deelstaat, gewest, provincie, gemeenschap, of wat dies meer zij.
- 6 IGH 22 juli 2010, *Accordance with International Law*



Ontwerp: Irene Poppelier | © Ars Aequi

*of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Advisory Opinion).*

<sup>7</sup> Ibid., par. 78-84.

<sup>8</sup> Volgens de courante criteria, deels ontleend aan de Montevideo-Conventie van 1933, kan een entiteit zich als staat kwalificeren wanneer het beschikt over een permanente bevolking, afgebakend territorium, en soeverein centraal gezag. Erkenning door andere staten is naar moderne opvatting geen constitutief vereiste, maar louter declaratoir.

**Te verwachten valt dat zowel de EU-instellingen als de overige lidstaten hun reactie mede van de rechtmatigheid van het procedé zullen laten afhangen**

### 3 Internationaalrechtelijke uitgangspunten

Zoals het Internationaal Gerechtshof (IGH) nog in 2010 te kennen gaf in zijn Kosovo-advies, bestaat er in het volkenrecht geen verbod op het doen uitgaan van onafhankelijkheidsverklaringen.<sup>6</sup> De bevolking

van een deel van een staat mag er kortom vrijelijk toe overgaan de onafhankelijkheid van de betreffende regio uit te roepen; op zichzelf worden hiermee geen internationale regels of beginselen overtreden (wat uiteraard onverlet laat dat dit naar nationaal recht onrechtmatig kan zijn). Het IGH gaf echter expliciet aan dat er, wanneer men probeert om een afscheiding langs militaire weg gerealiseerd te krijgen, wél internationale spelregels worden geschonden – met name het geweldsverbod dat is vastgelegd in artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest, en de status van *ius cogens* bezit.<sup>7</sup>

**In principe zal de volledig nieuwe staat buiten de EU terecht komen. Het internationaalrechtelijke uitgangspunt is namelijk dat het 'moederland' de positie behoudt die het had**

Ervan uitgaande dat een regio binnen de EU zich op vreedzame wijze weet los te maken van het 'moederland', dan kan er in beginsel sprake zijn van een geslaagde secessie, waardoor een volledig nieuwe staat in het leven wordt geroepen.<sup>8</sup> In principe zal echter deze nieuwe staat buiten de EU terecht komen. Het internationaalrechtelijke uitgangspunt is namelijk dat het 'moederland' de positie behoudt die het had (zolang althans de 'romp' het grootste gedeelte van het grondgebied en de bevolking omvat).<sup>9</sup> Deze voorkeur voor continuïteit, die uit diverse precedentes naar voren komt, hangt samen met het volkenrechtelijke kernbeginsel van territoriale integriteit: bij voorkeur blijft de status-quo zoveel mogelijk intact.<sup>10</sup> Dit lijkt een erg rigide positie en pakt wellicht niet altijd even fair uit, maar voorkomt wel dat het internationaalrechtelijke landschap al te versplinterd raakt. De Schotse en Catalaanse onafhankelijkheidsbeweging houden er nochtans een alternatieve visie op na, en menen dat ofwel de nieuwe staat én het 'moederland' automatisch het EU-lidmaatschap behouden c.q. verwerven; dan wel dat zij beide buiten de Unie belanden, en hernieuwd, maar ditmaal op eigen titel, als lid zullen worden toegelaten.<sup>11</sup> In het geldende internationale recht vindt deze lezing echter geen steun.<sup>12</sup> Dit betekent bijgevolg dat als een onafhankelijk Schotland, Catalonië of Vlaanderen zijn eigen stem zou willen laten horen in de Verenigde Naties of de Raad van Europa, ze zich ook daar weer apart voor zullen moeten aanmelden.

Met het voorgaande zijn we sluipenderwijs aangekomen bij de kwestie van statenopvolging, officieel aangeduid als 'successie' – een ander cruciaal internationaalrechtelijk leerstuk, dat direct in het verlengde ligt van de secessieproblematiek. Naast een corpus aan gewoonterechtelijke regels beschikken we hier over een belangrijk basisverdrag in de vorm van het Verdrag van Wenen inzake Statenopvolging uit 1978.<sup>13</sup> Voor de beantwoording van de vraag welke rechten en verplichtingen binnen een internationale organisatie (kunnen) overgaan van de ene staat op de andere staat, kennen de artikelen 4 en 34 evenwel een primaat toe aan de bepalingen die de organisatie daar zelf voor heeft vastgesteld.

Nu zou, aan de ene kant, de Europese Unie op zich nog altijd gelijk te stellen zijn aan een internationale organisatie, ondanks de quasi-federale trekken die deze bijzondere constructie door de tijd heen heeft aangenomen.<sup>14</sup> Aan de andere kant wringt de schoen dan echter bij de constatering van het feit dat de EU voor deze gevallen helemaal niet over eigen regels beschikt. Hoogstens valt te proberen om zijdelings relevante bepalingen analoog toe te passen.

## Diverse Europarlementariërs hebben de afgelopen decennia de voorzitter van de Europese Commissie verzocht om op te helderen wat de precieze status binnen de Unie zou zijn van een vers afgescheiden regio

### 4 Europeesrechtelijke uitgangspunten

Diverse Europarlementariërs hebben de afgelopen decennia de voorzitter van de Europese Commissie verzocht om op te helderen wat de precieze status binnen de Unie zou zijn van een vers afgescheiden regio. De reacties bleven steeds summier, en gaven aan dat men hiervoor bovenal te rade moest gaan bij het internationale recht.<sup>15</sup> Dit leidt tot een klasieke ourobouros of möbius-cirkel: immers, zoals we zojuist zagen, wijst het internationale recht juist terug naar de *lex specialis*-regels van de organisatie. Binnen het EU-recht is daarentegen wél het nodige voorzien voor de situatie waarin een lidstaat *als geheel* zich wenst terug te trekken. Artikel 50 VEU bepaalt in dit kader dat het betreffende land de Europese Raad dient te informeren over zijn voornemen, dat er vervolgens onderhandelingen plaatsvinden over een akkoord waarin de voorwaarden voor de terugtrekking worden vastgelegd, en dat na sluiting daarvan het EU-recht in dat land uiteindelijk niet meer van toepassing zal zijn. Nu is door sommigen wel geopperd dat 'de geest van artikel 50' evenzeer de casus zou moeten regeren waarin een gedeelte van een lidstaat zich afscheidt.<sup>16</sup> Volgens hen rust er dan, mede op grond van de bepalingen over loyale samenwerking en het respecteren van regionale identiteiten (art. 4 lid 2 en 3 VEU), op alle betrokken partijen een verplichting om onderhandelingen te voeren, met als doel overeenstemming over de nadere modaliteiten te bereiken. Dit is een zachtvaardig alternatief voor de kille internationaalrechtelijke conclusie, die de nieuwe staat ertoe dwingt om, conform artikel 49 VEU, een intensiever traject te doorlopen om tot de Unie toe te treden. In beide gevallen kunnen overigens dossiers als de jaarlijkse financiële contributie, het vrije personenverkeer (Schengen) en de invoering van de euro nog formidabele hindernissen opwerpen.<sup>17</sup> In ieder geval is er over de juridisch 'correcte' gang van zaken weinig met zekerheid te zeggen, tenzij het Hof van Justitie in de toekomst gelegenheid ziet zich over de 'geest van artikel 50' uit te laten. Een interessante opening daarvoor biedt mogelijk artikel 218 lid 11 VWEU, op grond

waarvan het Hof benaderd kan worden voor een advies over het akkoord waarmee een lidstaat (en wellicht per analogie: een regio) zich uit de Unie terugtrekt. Omgekeerd zou een voorgenomen toetredingsakkoord zich daar net niet voor lenen, omdat de EU daar zelf geen partij bij is.

## Over de juridisch 'correcte' gang van zaken is weinig met zekerheid te zeggen, tenzij het Hof van Justitie in de toekomst gelegenheid ziet zich over de 'geest van artikel 50' uit te laten

Zijn er niet nog andere Europeesrechtelijke regels die voor een afscheidingsscenario relevantie bezitten? Er zijn auteurs die in dit verband een bijzondere plaats toekennen aan de bepalingen omtrent het EU-burgerschap, en de geruchtmakende uitspraken die het Hof daar in de afgelopen jaren over gedaan heeft.<sup>18</sup> Zo werd in het arrest *Grzelczyk* uit 2002 verkondigd dat de status van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn.<sup>19</sup> Uit het arrest *Rottmann* van 2010 blijkt dat een lidstaat bij de ontneming van iemands nationaliteit rekening moet houden met de gevolgen daarvan voor het Unieburgerschap.<sup>20</sup> Het arrest *Ruiz Zambrano* uit 2011 beklemtoonde dat burgers van de Unie niet het effectieve genot van de belangrijkste aan die status verbonden rechten mag worden ontzegd.<sup>21</sup> Toch lijkt hieruit maar moeilijk af te leiden dat het afscheidende deel van de Unie koste wat kost 'binnenboord' zou moeten blijven. Immers, als het EU-burgerschap een absoluut karakter bezit, waardoor het zich niet meer zomaar laat wegnemen, zou de bepaling over uittreding van lidstaten zinledig raken. Kiest dus een meerderheid van de bevolking in een regio voor afscheiding, dan zullen zij er serieus rekening mee moeten houden dat ze de status van EU-burger en alle rechten die daarmee gepaard gaan, verliezen, tot op het moment dat de nieuw gevormde staat op eigen titel tot de Unie toetreedt. Overigens zouden de obstakels voor het benaderen van het Hof van Justitie in dit opzicht niet zo problematisch zijn; een opening biedt de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, bijvoorbeeld wanneer een Schotse, Catalaanse of Vlaamse burger die tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit, zich na een geslaagde secessie niet bij het verlies van zijn of haar Britse, Spaanse of Belgische paspoort wenst neer te leggen.

## Kiest een meerderheid van de bevolking in een regio voor afscheiding, dan zullen zij er serieus rekening mee moeten houden dat ze de status van EU-burger en alle rechten die daarmee gepaard gaan, verliezen

- 9 Zo niet, dan zal denkkelijk eerder sprake zijn van ontbinding van een staat in gelijke delen dan van secessie.
- 10 Hierover nader bijv. J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 415.
- 11 Zie bijv. de brochure 'Scotland in the European Union', [www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00439166.pdf](http://www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00439166.pdf).
- 12 Zie ook het rapport van J. Crawford & A. Boyle, 'Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects', 10 december 2012, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79408/Annex\\_A.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf).
- 13 Verdrag van Wenen inzake Statenopvolging met betrekking tot verdragen, *Trb.* 1989, 51. Dit verdrag vormt evenwel volgens sommigen een te progressieve codificatie van het bestaande gewoonterecht, en is (mede om die reden) slechts door 22 partijen geratificeerd. In 1983 werd een tweede Weense Conventie opgesteld inzake statenopvolging met betrekking tot staats eigendom, archieven en schulden, maar die kent momenteel slechts zes ondertekenaars, en is nog niet in werking getreden.
- 14 Voor nadere reflecties, zie R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism*, Oxford: Oxford University Press 2009; B. de Witte, 'The European Union as an International Legal Experiment' in: G. de Búrca & J.H.H. Weiler (red.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 19-57; H.C.F.J.A. de Waele, *Autonome rechtsordes*, Den Haag: BJu (te verschijnen eind 2014).
- 15 Antwoord van Romano Prodi op vraag P-524/04 van Eluned Morgan MEP (*PbEU* 2004, C 84E/492); Antwoord van José Manuel Barroso op vraag H-1086/06 van Catherine Stihler MEP (*PbEU* 2004, C 84E/422); Antwoord van José Manuel Barroso op vraag E-007453/2012 van Mara Bizzotto MEP (*PbEU* 2013, C 228E/1).
- 16 D. Edward, 'EU Law and the Separation of Member States', *Fordham International Law Journal* 2013, p. 1165.

## 5 Afsluiting

Hiermee zijn de belangrijkste internationaal- en Europeesrechtelijke uitgangspunten geschetst. Hierbij moeten we echter wel direct benadrukken dat de – soms erg troebele – juridische dimensie maar één kant van het verhaal is. In de praktijk zullen alle betrokken partijen, na een geslaagd onafhankelijkheidsreferendum, waarschijnlijk een uiterst pragmatische houding aannemen, vlot in overleg treden, en proberen de politieke kaart zo te hertekenen dat de complicaties tot een minimum beperkt blijven. Mogelijkerwijs leidt dit ertoe dat het afscheidende deel zich toch naadloos als nieuwe lidstaat invoegt in het grotere geheel, hoewel de internationaalrechtelijke spelregels, zoals we zagen, een andere uitkomst suggereren. Op zichzelf lijkt het Europeesrechtelijke argument, ontleend aan de fundamentele status van het burgerschap van de Unie, evenmin tot een andersluidende conclusie te dwingen; maar de leidende politici kunnen het in werkelijkheid natuurlijk best als voldoende gewichtig beschouwen. Zoals aan het begin van deze bijdrage opgemerkt, zijn de juridische spelregels zo diffuus dat het eindresultaat zich sowieso niet met mathematische precisie laat voorspellen.

Zelfs als regio's als Schotland, Catalonië en Vlaanderen niet op korte termijn hun onafhankelijkheid weten te verwerven, zal het hier belichte onderwerp nog niet meteen van de agenda verdwijnen. Het

zelfbewustzijn van allerlei nationale, linguïstische, religieuze en culturele minderheden is de laatste tijd enorm aan het toenemen; op den duur zullen misschien zelfs de Galiciërs, Bretoenen of Beiers een maximale zelfstandigheid willen opeisen.

**Het zelfbewustzijn van allerlei nationale, linguïstische, religieuze en culturele minderheden is de laatste tijd enorm aan het toenemen; op den duur zullen misschien zelfs de Galiciërs, Bretoenen of Beiers een maximale zelfstandigheid willen opeisen**

Als het Verenigd Koninkrijk er uiteindelijk toe zou overgaan zich uit de EU terug te trekken, is het eveneens maar de vraag of een regio als Wales niet een eigen koers verkiest. Zelfs als de herschikking van het statelijk landschap binnen de Unie dan in de praktijk vooral een politieke aangelegenheid blijkt, reiken het internationale en Europese recht nog altijd nuttige handvatten aan voor het – onverkort gecompliceerde – afwikkelingsproces.

17 Men bedenke bijvoorbeeld dat Schotland momenteel meeprofiteert van de 'rebate' bedongen door de Britse regering, niet participeert in Schengen, en dat een stabiele meerderheid van de Schotse bevolking de monetaire unie met Engeland, Noord-Ierland en Wales wenst te behouden.

18 Zie A. O'Neill, 'A Quarrel in a Faraway Country? Scotland, Independence and the EU', *EUtopia Law*, 14 november 2011, <http://eutopialaw.com/2011/11/14/685/>.

19 HvJ EG 20 september 2001, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 (*Grzelczyk*).

20 HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*).

21 HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 (*Ruiz Zambrano*).