



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Van Brexit uit de EU naar exit Noord-Ierland?

Mamadouh, V.; van der Wusten, H.

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

Geografie

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mamadouh, V., & van der Wusten, H. (2018). Van Brexit uit de EU naar exit Noord-Ierland? *Geografie*, 27(8), 8-11. <https://geografie.nl/artikel/van-brexit-uit-de-eu-naar-exit-noord-ierland>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Van Brexit uit de EU naar exit Noord-Ierland

De Britse discussie over Brexit en de onderhandelingen met de EU hebben onbedoeld de status van Noord-Ierland als deel van het Verenigd Koninkrijk weer op de agenda gezet. Opeens is de hereniging van Noord-Ierland met de Ierse Republiek, binnen de EU, weer meer in beeld.

In zekere zin is het huidige Verenigd Koninkrijk een jong land; het bestaat in deze vorm, Groot-Brittannië en Noord-Ierland, pas sinds de jaren 1920.

De toen getrokken grens was het onderwerp van *The Irish border as a cultural divide*, een promotieonderzoek van de Nederlandse geograaf Heslinga uit 1962. Hij zag de grens als uitdrukking van een diepgeworteld verschil tussen Noord en Zuid op het eiland: twee regionalismen, geladen met een religieus onderscheid tijdens de reformatie en contrareformatie. De Ierse grens – ook die in de Ierse Zee – was in laatste instantie een religieuze *frontier*, waar nationalistismen zich aan hadden vastgehecht. Na de Tweede Wereldoorlog ebden de nationalistische passies

langzaam weg, namen de economische verschillen ruimte aan het ontstaan voor nieuwe verhoudingen tussen Noord en Zuid, hoewel de culturele verschillen

Grens

Slechts enkele jaren na Heslinga's onderzoek, brak in Noord-Ierland ongekend heftige conflicten uit (gevoerd door de achtergestelde positie van de katholieke meerderheid (ongeveer 40% van de bevolking)). Wat begon met onvrede, ontwikkelde zich in gewapende demonstraties, onttaarde in een gewapend verzet, en het Britse leger en protestantse miliciegroepen en de unie met Groot-Brittannië verdedigden. Daarop volgde een 30-jarige periode van 'the Troubles' met zwaar afnamen maar niet ophielden; zie het artikel op pagina 13.

Steen des aanstoots was al die tijd de grens: een van bijna 500 kilometer die de 17e-eeuwse grens destijds ingegeven door nog oudere gewoonten op turfsteken van lokale clans. De grens loopt over heide, veelal begroeid terrein en wordt door:

'officiële' overgangen en tal van paden. De controle, laat staan sluiting ervan, levert een hoop problemen op voor het lokale leven aan weerskanten. Vóór the Troubles was dit een gecontroleerde grens met douaneposten en persoonscontroles. Tijdens de dertig jaar onrust werd gepoogd de grens met militair geweld te beheersen en doorgaand verkeer zorgvuldig te controleren zonder de groeiende stromen al te sterk te frustreren. The Troubles kwamen in 1998 hortend en stotend ten einde met het Goede Vrijdag-akkoord. Dit bevatte nieuwe elementen in de relatie tussen Noord-Ierland, de Ierse Republiek en het VK, met samenwerkingsverbanden die zwaar leunen op EU-wetgeving. De staatkundige positie van Noord-Ierland werd via een referendum in handen gelegd van de Noord-Ierse bevolking. Direct kwamen er een gekozen Assemblee met eigen wetgevende macht, een uitvoerende macht met machtsverdeling tussen de beide bevolkingsgroepen, en een Iers-Noord-Iers orgaan voor grensoverschrijdende samenwerking. Verder trok de Ierse Republiek haar aanspraak op de zes Noord-Ierse counties uit de grondwet in.

De EU was op allerlei manieren direct en indirect betrokken bij het akkoord. Noord-Ierse en Ierse politici ontmoetten elkaar al jaren en trokken bij gelegenheid samen op in het Europese Parlement, buiten de directe aandacht van de thuisfronten. Beide ondertekenende staten waren lid van de EU. Door EU-beleid werden de verschillen in leefomstandigheden aan weerszijden van de grens kleiner. Al in 1993 hief de EU alle interne grensbelemmeringen voor regulier goederenverkeer en dienstverlening op en dat opende de weg naar economische groei in de grensstreek. De EU was al langer bij de rurale ontwikkeling van de achtergebleven grensregio betrokken. Ze gaf ook financiële steun aan tal van initiatieven om de samenwerking over de grens heen te vergemakkelijken – geen hemelbestormende kwesties, maar verbeteringen die het lastige dagelijkse leven verlichtten. De wetgeving in Noord-Ierland zit ook vol verwijzingen naar Europees recht.

Brexit

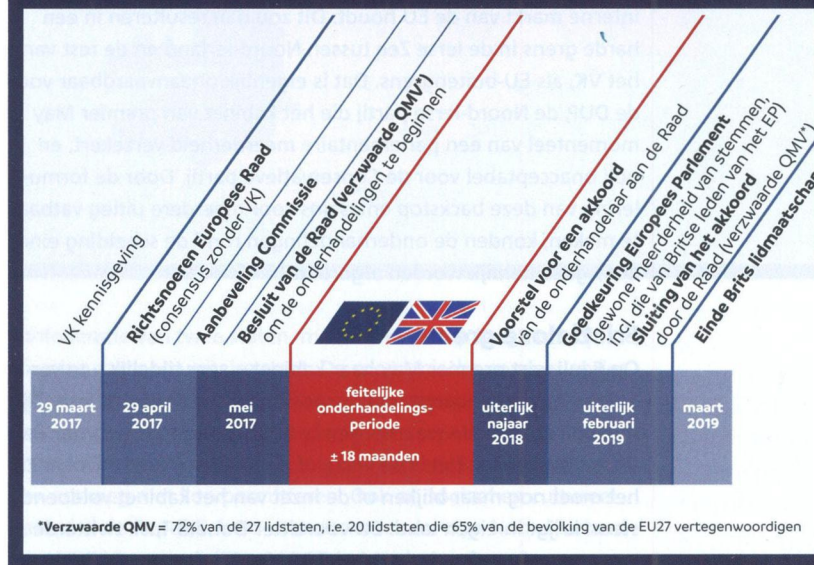
En toen was daar in juni 2016 het *Leave*-referendum en leverde premier May in maart 2017 haar artikel 50-brief in Brussel af, die het politieke proces rond de Brexit in gang zette. Volgens artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie moet het vertrek van de Britten binnen twee jaar zijn beslag krijgen, met onderhandelingen in twee fasen: eerst overeenstemming bereiken over de scheiding en daarna de nieuwe relatie tussen het VK en EU invullen.

De Britten deden verwoede pogingen zich aan de tweefasestructuur te onttrekken (zie ook *Geografie* juni 2017) en de scheiding en nieuwe relatie in één keer te regelen. Maar de EU stelde zich van meet af aan op het standpunt dat in ieder geval drie kwesties rond de scheiding geregeld moesten zijn vóór de tweede fase kon beginnen. Een van de drie kwesties was de Brits-Ierse grens, die bij een daadwerkelijke Brexit een EU-buiten-

Figuur 1: Grensverloop



Figuur 2: Onderhandelingstraject Brexit zoals vastgesteld aan het begin van het proces



grens wordt (de andere twee betroffen overblijvende betalingen van het VK aan de EU, en de rechten van EU-burgers in het VK). Het voorbehoud over de Brits-Ierse grens kwam er mede op aandrang van Ierland. De Ierse economie is namelijk van oudsher diep verbonden met de Britse en volgens een rapport voor het Europese Parlement zal Ierland net zo veel economische schade van de Brexit ondervinden als het VK zelf. Daar komt bij

Ierland dreigt net zo veel economische schade te ondervinden van de Brexit als het VK

In Noord-Ierland viel de verdeling Remain/Leave grotendeels samen met die tussen nationalisten/katholieken en unionisten/protestanten

dat de Ierse Republiek (en daarmee de EU) verbonden is met de lotgevallen van Noord-Ierland zoals vastgelegd in het Goede Vrijdag-akkoord. Herintroductie van een grens met controles schaadt de fragiele economie van de grensstreek en van beide Ierse economieën als geheel, en roept het levensgrote risico op van hernieuwde politieke onrust langs de grens en op de rest van het eiland.

De eerste fase van de Brexit werd min of meer afgesloten in december 2017 met een extra formule voor het geval de EU en het VK het uiteindelijk niet eens zouden worden over de grenskwestie volgens een van beide tot dan toe bediscussieerde scenario's. Deze zogenoemde *backstop* behelst een constructie die Noord-Ierland 'voor onbepaalde tijd' in de douane-unie en interne markt van de EU houdt. Dit zou dan resulteren in een harde grens in de Ierse Zee tussen Noord-Ierland en de rest van het VK, als EU-buitengrens. Dat is eigenlijk onaanvaardbaar voor de DUP, de Noord-Ierse partij die het kabinet van premier May momenteel van een parlementaire meerderheid verzekert, en ook onacceptabel voor de Conservatieve partij. Door de formulering van deze backstop enigszins voor meerdere uitleg vatbaar te maken, konden de onderhandelingen rond de scheiding eind 2017 gezamenlijk worden afgerond.

Frietielloze grens

Op 6 juli wist premier May haar kabinet – zeer tijdelijk – te verenigen op een onderhandelingspositie voor de tweede fase. Zij meende voldoende waarborgen te hebben ingebouwd voor een 'frietielloze' grens. Het is de vraag of de EU die opvatting volgt. En het moet nog maar blijken of de inzet van het kabinet voldoende steun krijgt in eigen land. EU-voorzitter Donald Tusk twitterde een uur na het aftreden van minister Boris Johnson: 'Politicians come and go but the problems they have created for people remain. I can only regret that the idea of #Brexit has not left with Davis and Johnson. But... who knows?' Inderdaad, degenen die fel propaganda voerden voor afscheiding van de EU en nu opstappen, laten een riskante Gordiaanse knoop achter. Brexit blijft nog steeds een onbepaalde bestemming. De zomer bracht nog meer onzekerheid en instabiliteit aan het licht – ook binnen de Britse politieke partijen – en over nieuwe politieke partijen wordt druk gespeculeerd. De tijd begint echter te dringen. Eigenlijk zou uiterlijk in oktober een beslissing moeten vallen om nog net genoeg ruimte te laten voor instemmings- en ratificatieprocedures aan beide zijden tot en met maart 2019. Intussen is al duidelijk dat er op die datum niet meer inzigt dan een politieke verklaring over de nieuwe relatie. Voor de onderhandelingen over de detaillering is een transitieperiode voorzien tot en met

eind 2020. Gedurende die tijd blijft de huidige relatie met de EU in stand. De paradox is dat het VK onder de huidige regelingen binnen EU-verband – ook nieuwe wetgeving – geen stem hebben gehad. En die situatie zou wettelijk niet kunnen duren. Maar de grens tussen Noord-Ierland en de rest van het VK blijft in ieder geval voorlopig open.

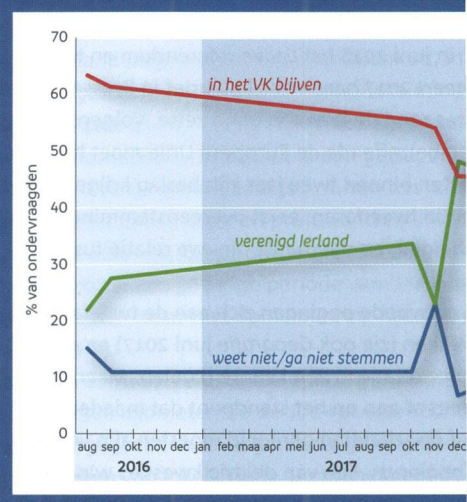
In 1962 schreef Heslinga dat voor zover hij kon kon Noord-Ierland in zijn huidige vorm waarschijnlijk nog 100 jaar zou voortduren. Inderdaad overleefde de Ierse Republiek de volgende jaren en zelfs the Troubles en de periculis van het Goede Vrijdag-akkoord. Alleen bij de oude Ierse nationalist John Fein, de politieke bondgenoot van de IRA, bleef de gedeelde Ierland branden.

Ierse hereniging

Intussen wordt de Ierse deling in bredere kring in discussie gesteld. Het is een zeer onbedoeld effect van Camerons poging om met het referendum het Verenigd Koninkrijk weer een idee van autonomie te geven, en de Ierse Republiek zelf de bestaande unie van Engeland met Schotland en Noord-Ierland te versterken én tegelijk in de EU te houden. Dat pakte totaal anders uit: het referendum resulteerde in een kleine nationale meerderheid voor vertrek uit de EU. In Schotland en Noord-Ierland meerderheden uittreden. In Noord-Ierland viel de verdeling Remain/Leave op hoge mate samen met die tussen nationalisten/katholieken en unionisten/protestanten.

Het eerste explosieve teken van verandering in de Noord-Ierse verschuiving in de Assemblée van 2016 tot 20

Figuur 3: Uitslag opiniepeilingen onder de Noord-Ierlanders over aansluiting bij de Republiek Ierland



liere verkiezing van 2016 ontstonden irritaties en spanningen tussen de coalitiepartners DUP (unionisten) en Sinn Fein. Uiteindelijk verbrak Sinn Fein de samenwerking en er werden opnieuw verkiezingen gehouden in 2017, waarbij DUP flink verloor en Sinn Fein flink won. De partijen eindigden met slechts een enkele zetel verschil. Het is een vingerwijzing voor groeiende steun voor beëindiging van de Ierse deling. Opiniepeilingen wijzen sinds het Brexit-referendum op meer steun voor Ierse hereniging. Er is zeker nog geen meerderheid voor (dit keer zo'n 35% voor en 50% tegen), maar dat kan veranderen als je bedenkt dat het katholieke bevolkingsdeel procentueel stijgt – in de loop van de jaren 2020 zijn ze waarschijnlijk in de meerderheid.

In de Ierse Republiek is lang slechts lippendienst bewezen aan Ierse hereniging. Maar in de politiek buiten Sinn Fein krijgt het nu weer serieuze aandacht. De nieuwe leider van regeringspartij Fine Gael maakte de herenigingskwestie tot een hoofdpunt van zijn eerste belangrijke rede als premier. Zijn voorganger had bij de Europese Raad al bedongen dat voor Noord-Ierland bij een eventuele hereniging dezelfde regel zou gelden als voor de DDR bij de Duitse hereniging: geen aparte onderhandeling over toetreding maar incorporatie als nieuw onderdeel van een bestaande lidstaat. In het Ierse Parlement verdiept men zich voor het eerst sinds lange tijd weer in de vraag hoe de hereniging en de opname van Noord-Ierland in de Republiek hun beslag moeten krijgen. Er ligt inmiddels een uitgebreid rapport.

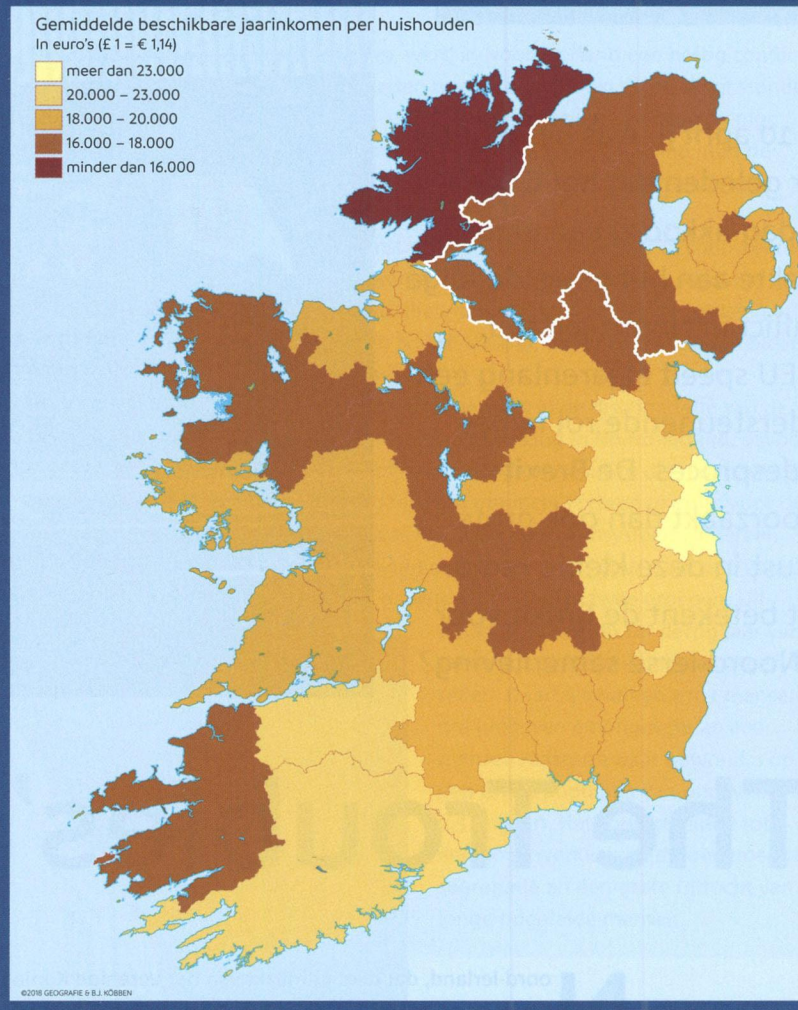
In april 2018 publiceerde Brendan O'Leary, een expert op deze kwestie, een groot stuk in de *Irish Times* over 'Twelve predictions about Northern Ireland's future'. Op de korte termijn blijft het Goede Vrijdag-akkoord intact, omdat alle gezaghebbende partijen het willen bewaren. Brexit beschadigt het Verenigd Koninkrijk: de wijze waarop de Conservatieven en de DUP ermee omgaan verzwakt de toewijding van Noord-Ierland, Schotland en Wales bij de recente arrangementen voor zelfbestuur. Een nieuw referendum voor afscheiding van het Verenigd Koninkrijk is misschien nog eerder te verwachten in Schotland dan in Noord-Ierland (zie het artikel van Sjon Visser op pag. 20).

De instituties die voortvloeiden uit het Goede Vrijdag-akkoord zitten vol met EU-wetgeving en dat moet allemaal opnieuw onderhandeld worden tussen het Verenigd Koninkrijk, Ierland en de Europese Commissie, Raad en Parlement. De Assemblée kan daar geen rol in spelen zolang de lokale politieke partijen elkaar bevechten en geen kabinet weten te vormen. Verdere polarisatie binnen Noord-Ierland is te verwachten met steeds meer aanhang voor de extreme partijen: de DUP bij de unionisten, en Sinn Fein bij de (Ierse) nationalististen.

Drie varianten

Er zijn drie varianten van hereniging die Dublin en Belfast volgens O'Leary moeten bespreken: unitair gecentraliseerd, gedecentraliseerd unitair met Noord-Ierland in de huidige vorm van *power sharing* (Assemblee) binnen een groter Iers geheel, of een Ierse

Figuur 4: Inkomensverdeling Ierse huishoudens (2015)



confederatie van twee staten, met eventueel op lange termijn de vorming van een unitaire staat. De economische consequenties zullen voor Noord-Ierland in het algemeen positief zijn. Dit is ook wennen voor alle partijen. In de vroegere situatie gold dat de Ierse Republiek economisch achterliep en zich hereniging gewoonweg niet kon permitteren. Ook op sociaal en cultureel gebied is de Republiek nu vooruitstrevender dan Noord-Ierland (abortus, homohuwelijken, LBG-rechten).

O'Leary meent dat de Ierse Republiek volledig op het EU-lidmaatschap zal blijven koersen. De Noord-Ierse politici zullen verdeeld blijven over het vertrek uit de EU van het VK als geheel. De Ierse regering zal blijven proberen een speciale status voor Noord-Ierland te realiseren als het VK de EU daadwerkelijk verlaat.

Het verschil in inschatting door O'Leary en Heslinga is niet vreemd: de situaties van 1962 en 2018 zien er echt anders uit. De toekomst van de grens is nu een urgent op te lossen raadsel geworden: hoe kan men én de Ierse grens openlaten én het VK in zijn geheel uit de interne markt houden én Noord-Ierland geen uitzonderingspositie in het VK geven? Daarna zal blijken of en hoe het culturele verschil tussen Noord en Zuid waarover Heslinga in 1962 repte, in O'Leary's varianten van een eventuele Ierse hereniging of in een andere bestuurlijke variant tot uiting zal komen. •