

Vergaderjaar 2018–2019

35 084

Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 januari 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de vaste commissie voor Europese Zaken over haar bevindingen ten aanzien van het wetsvoorstel inzake een Verzamelwet Brexit. In deze nota ga ik in op de gestelde vragen.

Gelet op het feit dat veel van de vragen betrekking hebben op een beperkt aantal specifieke kwesties wordt in een algemene inleiding op een deel van deze kwesties ingegaan. Deze algemene inleiding wordt gevolgd door een deel waarin ik de afzonderlijke vragen beantwoord.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging (Kamerstuk 35 084, nr. 10). Deze is deels ingegeven door de gestelde vragen en deels door de wens enkele kleine technische en taalkundige verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen.

INHOUDSOPGAVE

1.	Leeswijzer	3
2.	Algemene inleiding	3
2.1.	Toelaatbaarheid delegatiebepalingen	3
2.2.	Aanleiding	4
2.3.	Gevallen waarin artikel X toegepast kan worden	5
2.4.	Tekortschieten normale wetgevingsproces	6
2.5.	Gebruik artikel X ter implementatie van EU-besluiten	7
2.6.	Staatrechtelijke en constitutionele bezwaren	8
	a. Primaat van de wetgever	8
	b. Toelaatbaarheid van afwijking bij lagere regelgeving	9
	c. Verenigbaarheid met de Grondwet en internationale verdragen	9
	d. Parlement als medewetgever en als controleur	10
2.7.	Nota van wijziging	10
3.	Systematische analyse	11
3.1.	Algemeen	11
3.2.	Juridische analyse	13
3.3.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken	14
3.4.	Ministerie van Buitenlandse Zaken	14
3.5.	Ministerie van Defensie	15

3.6.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	15
3.7.	Ministerie van Financiën	17
3.8.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	18
3.9.	Ministerie van Justitie en Veiligheid	18
3.10.	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	19
3.11.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20
3.12.	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	21
4.	Contingency Action Plan (Actieplan) Europese Commissie	21
5.	Andere landen	22
6.	Overige vragen over Brexit	24
6.1.	Dierenwelzijn, milieu, natuur en medicijnen	24
6.2.	Samenwerking in multilaterale fora en veiligheid	24
6.3.	Recht van verblijf en IND	25
6.4.	Erkenning beroepskwalificaties	27
6.5.	NL studenten in VK	27
6.6.	VK-studenten in NL	27
6.7.	Wetenschappers	28
6.8.	Visum VK-wetenschappers	28
6.9.	Visum Nederlandse studenten	28
6.10.	Dubbele nationaliteit	28
6.11.	Douane	28
6.12.	AFM en DNB	29
6.13.	Bedrijven uit het VK en EMA	29
6.14.	Landingsrechten	30
6.15.	Visserij	31
6.16.	Zorgverzekering en dekking in VK	32
6.17.	Politie, justitie en veiligheid	32
6.18.	Europese programma's zoals Erasmus	33
6.19.	Europees aanhoudingsbevel	33
6.20.	Onderzoeksgroepen met EU-financiering	34
6.21.	Parkeerruimte ferrylocaties	34
6.22.	Bestuurlijke verantwoordelijkheid Rotterdam	34
6.23.	Vrachtwagenchauffeurs	35
6.24.	VK-burgers in Nederland	35
6.25.	Maatregelen VK bij no deal scenario	36
7.	Specifieke vragen over het wetsvoorstel	36
7.1.	Constitutionele paragraaf	36
7.2.	Algemeen moratorium	36
7.3.	Consultatie betrokken partijen	37
7.4.	Concept terugtrekkingsakkoord aanleiding voor aanpassing?	37
7.5.	Withdrawal Act	37
7.6.	Afstemming met Europese Commissie	37
7.7.	Overwegingen wetsvoorstel	38
7.8.	Reciprociteit	38
7.9.	Bestuurlijke verantwoordelijkheid lagere overheden	39
7.10.	Derde landen	39
7.11.	Artikel I	40
7.12.	Artikel II	40
7.13.	Artikelen III en IV	42
7.14.	Artikel V	43
7.15.	Artikel VI	43
7.16.	Artikel VII	44
7.17.	Artikelen VIII en IX	48
7.18.	Artikel X	48
7.19.	Artikel XI	54

1. Leeswijzer

Gelet op het aantal vragen en het feit dat een deel van de vragen dezelfde strekking heeft, is besloten de vragen niet op volgorde te behandelen, maar voor een deel van de vragen een thematische benadering te kiezen. Vragen die specifiek betrekking hebben op het wetsvoorstel zijn onder «Specifieke vragen over het wetsvoorstel» thematisch of per artikel gerubriceerd. Binnen de verschillende categorieën worden de vragen zoveel mogelijk op volgorde behandeld. Enige dubbele vermeldingen zijn daarbij onvermijdelijk gebleken. Om de digitale doorzoekbaarheid van het document te vergroten worden telkens hele nummerreeksen genoemd (dus niet 1 t/m 3, maar 1, 2, 3). Om inzichtelijk te maken welke vragen waar worden beantwoord, wordt telkens aangegeven welke vraag wordt beantwoord. Daartoe is in bijlage 1 het verslag opgenomen waarin de vragen zijn genummerd¹.

2. Algemene inleiding

Vraag 248 (50PLUS), 274 (VVD)

2.1. Toelaatbaarheid delegatiebepalingen

Vraag 229 (GL/PvdA), 274 (VVD)

Een belangrijk deel van de vragen heeft betrekking op de noodzaak van dit wetsvoorstel (in het bijzonder de in artikel X opgenomen vangnetbepaling) en de verenigbaarheid daarvan met de Grondwet en het beginsel van het primaat van de wetgever. Deze kwesties moeten naar mijn mening geplaatst worden in de sleutel van de betrekkelijk simpele kernvraag: rechtvaardigt de bijzondere situatie van de terugtrekking van het VK uit de EU de voorgestelde ruime delegatiegrondslag? De regering heeft deze vraag bevestigend beantwoord op de gronden die ik hieronder nader uiteen zal zetten. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State was van mening dat de vangnetbepaling in de specifieke situatie van een Brexit nodig kan zijn en gerechtvaardigd is. Het parlement moet vanzelfsprekend tot een eigen antwoord op deze rechtspolitieke vraag komen. Wel wil ik daarbij met nadruk stellen dat, anders dan de adviezen van de hoogleraren De Lange en Voermans lijken te suggereren, er geen geschreven of ongeschreven rechtsbeginsel bestaat dat zou verplichten tot een negatief oordeel over deze kernvraag.

Ook de suggestie dat de ruime strekking van de delegatiebepaling het risico meebrengt op gehele of gedeeltelijke onverbindendheid van deze wet mist naar mijn mening feitelijke grondslag. Bij iedere vorm van regelgeving bestaat de mogelijkheid dat de geldigheid of toepassing daarvan in een concreet geval bij de rechter op problemen stuit wegens strijd met hoger geschreven of ongeschreven recht. Dat is ook hier niet uit te sluiten. Echter, anders dan gesuggereerd is, vormt strijd met het primaat van de wetgever niet een grond waarop een rechter zo'n oordeel zou kunnen baseren. Er is geen wettelijke norm voor de mate waarin of gevallen waarin delegatie van regelgevende bevoegdheden is toegestaan. Naar algemeen aanvaard wordt, is slechts de wetgever zelf bevoegd te oordelen of een delegatiebepaling aanvaardbaar is vanuit het licht van dit beginsel. In het volgende zal ik nader ingaan op deze punten, na eerst de redenen geschetst te hebben waarom de regering deze bepaling heeft voorgesteld.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Vraag 12 (VVD), 60 (50PLUS), 73 (PVV), 83 (GL/PvdA), 250 (50PLUS), 251 (50PLUS), 252 (50PLUS)

Op dit moment wordt het interstatelijk verkeer (in de ruimste betekenis van het woord) tussen het VK en andere EU-lidstaten in verregaande mate beheerst door het Europees recht. Deze bestaande juridische constellatie geeft niet alleen gemeenschappelijke normen en regels over producten, diensten en wat dies meer zij, maar verschaft ook duidelijkheid over de toepassing daarvan (in de vorm van afspraken over procedures, de wijze van samenwerking en informatiedeling) en geeft door de juridische borging ook het vertrouwen dat nodig is om goed samen te kunnen werken.

Deze juridische constellatie vervalt met ingang van het moment van terugtrekking van het VK uit de EU, terwijl op dit moment nog geen duidelijkheid bestaat over de vraag of, en zo ja, welke vervangende juridische arrangementen daarvoor in de plaats zullen treden.

Deze juridische en feitelijke veranderingen zullen vanzelfsprekend ook veranderingen in de praktijk oproepen in de vorm van bijvoorbeeld andere toelatingsprocedures voor mensen, dieren en goederen. Daarbij moet bovendien rekening gehouden worden met indirecte effecten als gevolg van bijvoorbeeld verplaatsing van handelsstromen. Tot slot valt er nog op te wijzen dat nog geen zekerheid bestaat over de wijze waarop andere landen, in het bijzonder het VK, zullen omgaan met de vraagstukken die nog zullen opkomen.

Naar algemeen wordt aangenomen zal de eerste periode na de Brexit gekenmerkt worden door problemen in de vorm van bijvoorbeeld langere wachttijden en vragen over rechten en plichten in de nieuwe situatie. Deze problemen zullen in hoofdzaak op de schouders van individuele burgers en bedrijven komen te rusten. Daar waar dat mogelijk en redelijk is wil de regering dergelijke problemen zoveel mogelijk voorkomen. Een specifieke belemmering daarbij is dat daar waar de EU exclusief bevoegd is, eerst op EU-niveau zal moeten worden vastgesteld welke maatregelen genomen worden, waarna de uitvoering (in voorkomend geval ook door regelgeving) aan de lidstaten zal zijn.

Er is derhalve sprake van een unieke en gecompliceerde situatie met veel schuivende panelen, met name (maar niet uitsluitend) indien geen terugtrekkingsakkoord tot stand komt.

Zoals in het navolgende uiteen wordt gezet heeft daarom een inventarisatie plaatsgevonden van de mogelijke problemen die kunnen optreden en welke maatregelen daartegen mogelijk zijn. Deze maatregelen hebben gemeen dat ze vallen te kwalificeren als voorbereiding op te voorziene problemen (zonder dat gezegd is dat die problemen zich ook werkelijk zullen voordoen). Verantwoord risicomanagement vraagt echter ook om aandacht voor wat wel de *unknown unknowns* worden genoemd. Naar mening van de regering zit hierin, gegeven de unieke combinatie van uiteenlopende factoren die op elkaar ingrijpen, een risico dat we serieus moeten nemen.

Nu is het eigen aan de aard van dergelijke problemen dat ze nog niet kenbaar zijn, en het is maar in beperkte mate mogelijk om voorbereidingen te treffen voor het onverwachte. Het is in zo'n geval echter wel zinvol om de middelen te inventariseren waarmee het hoofd geboden kan worden aan dergelijke onverwachte situaties. Anders dan bij bedrijven en

burgers het geval is, vormt regelgeving een zeer belangrijk instrument in de gereedheidskist van de overheid. Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat regelgeving de basis geeft om verplichtingen aan burgers en bedrijven op te leggen maar ook met de omstandigheid dat in beginsel voor elk overheidshandelen een wettelijke basis is vereist.

De ervaring bij grote stelselwijzigingen is dat het nooit geheel valt uit te sluiten dat in de praktijk onvoorziene problemen optreden. Naarmate een stelselwijziging ingewikkelder is, neemt dat risico meer dan evenredig toe. Het is daarom niet ongebruikelijk om bij dergelijke stelselwijzigingen te voorzien in een vangnetbepaling die waar nodig de juridische ruimte geeft om snel in te grijpen. Dit is de aanleiding om artikel X in het voorstel op te nemen.

2.3. Gevallen waarin artikel X toegepast kan worden

Vraag 44 (SP), 184 (VVD), 185 (VVD), 186 (VVD), 203 (CDA), 204 (CDA), 217 (D66)

Zoals aangegeven is het niet mogelijk om met zekerheid te zeggen welke onverwachte situaties aanleiding kunnen geven tot maatregelen op grond van artikel X en welke maatregelen dat dan zouden zijn. Bij de reeds uitgevoerde inventarisatie van mogelijke problemen en daarvoor in kaart gebrachte denkbare oplossingen is gebleken dat dit in hoofdzaak kwesties betrof in de sfeer van maatregelen om toegenomen wachttijden tegen te gaan, het treffen van tijdelijke afwijkingen van de gangbare procedures om juridische of praktische redenen, het aanleggen van tijdelijke noodverbanden om tekortschietende capaciteit op te lossen, en het vaststellen van al dan niet tijdelijke regels om twijfel en onzekerheden weg te nemen bij de vraag hoe te handelen in de post-Brexit-situatie. Op basis van deze inventarisatie van wél onderkende mogelijke problemen gaan wij ervan uit dat ook onvoorziene problemen naar alle verwachting in deze sfeer zullen liggen, en in overkoepelende zin vallen te kwalificeren als acute individuele problemen voor mens, dier en bedrijf, die echter niet het niveau zullen bereiken dat bijvoorbeeld de veiligheid van de staat in gevaar komt, of de soliditeit van de Nederlandse economie of het bankwezen.

Vergelijkingen met crises in het verleden waar die laatste aspecten wel speelden zijn naar mijn mening daarom niet terecht, en dat geldt ook voor vergelijkingen met de procedures en ter beschikking staande instrumenten die in dergelijke gevallen aan de orde kwamen. Niet alleen was het type voorzieningen anders, maar ook de termijn waarbinnen deze maatregelen getroffen moesten worden was van een andere orde van grootte.

Ook staande staatsnoodrechtelijke voorzieningen zoals de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de in de bijlagen bij deze wet aangeduide wetten zijn naar mijn mening niet ter zake doende ten aanzien van het type problemen dat ik hierboven schetste. Op de eerste plaats zijn de criteria die de toepasbaarheid van deze vormen van staatsnoodrecht bepalen dusdanig zwaar (denk bijvoorbeeld aan de noodzaak tot handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid van de staat) dat dit complex van wetgeving simpelweg niet toepasbaar zal zijn in de situaties zoals ik hierboven beschreef. Op de tweede plaats is ook het instrumentarium waarin het staatsnoodrecht voorziet van een andere orde dan de situatie naar mijn mening vereist en rechtvaardigt. Zo acht ik het bijvoorbeeld niet voorstelbaar dat de Brexit overheidsoptreden noodzakelijk zou maken waarmee inbreuken worden gemaakt op grondrechten als bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienstuitoefening, de vrijheid van meningsuiting, het recht van vereniging, het recht van vergadering en

betoging et cetera, waartoe het uitroepen van een beperkte of algemene uitzonderingstoestand de mogelijkheid geeft. Verder wijs ik er ook op dat veel van deze staatsnoodrechtelijke voorzieningen de strekking hebben dat soms zeer ingrijpende bevoegdheden rechtstreeks door een plaatselijk bestuursorgaan uitgeoefend kunnen worden, en het bezwaar van een gebrekkige democratische legitimatie daarvan zich in die gevallen juist veel sterker zou doen voelen.

2.4. Tekortschieten normale wetgevingsproces

Vraag 12 (VVD), 60 (50PLUS), 71 (PVV), 72 (PVV), 83 (GL/PvdA), 84 (GL/PvdA), 125 (CDA), 173 (VVD), 174 (VVD), 175 (VVD), 187 (VVD), 188 (VVD), 189 (VVD), 193 (PVV), 202 (CDA), 215 (D66), 221 (GL/PvdA), 222 (GL/PvdA), 226 (GL/PvdA), 227 (GL/PvdA), 228 (GL/PvdA), 230 (SP), 231 (SP), 237 (PvdD), 244 (PvdD), 246 (50PLUS), 274 (VVD)

Anders dan veel andere (EU-)landen kent Nederland geen bijzondere wetgevingsprocedure om spoedeisende maatregelen door middel van formele wetgeving mogelijk te maken, noch een machtigingsbepaling die de regering ten algemene (buiten de vooraf omliggende situaties die in noodwetgeving zijn voorzien) langs versnelde weg tijdelijke maatregelen te kunnen nemen. Tot het zogenaamde Meerenberg-arrest in 1879² werd nog wel de stelling aangehangen dat de Koning (lees: de regering) een zelfstandige regelgevende bevoegdheid toekwam naast de bevoegdheid die aan regering en Staten-Generaal gezamenlijk is toegekend, maar sinds dit arrest is de geldende leer geworden dat regelgevende bevoegdheid ontleend dient te zijn aan een wet in formele zin. Het instrument van de zelfstandige amvb heeft daardoor nog slechts een zeer beperkte betekenis, met name voor regelgeving die enkel de overheid zelf bindt.

Ook in geval van spoed dient een wetsvoorstel voor indiening bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal een aantal stappen te doorlopen, zoals (nog afgezien van voorafgaande behandeling in ambtelijk voorportaal en onderraad) behandeling in de ministerraad, voordracht aan de Koning met het oog op advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, advisering door de Afdeling advisering, nader rapport aan de Koning en vervolgens indiening door de Koning. Dat beslaat normaliter al snel een periode van ca. acht weken. Een snellere voorbereiding is te realiseren door af te zien van behandeling van het wetsvoorstel in het ambtelijk voorportaal en de onderraad en het wetsvoorstel direct in de ministerraad te brengen, alsmede door een snelle advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. De snelheid van deze procedure wordt overigens medebepaald door de gecompliceerdheid van een voorstel. Het ombouwen van een tijdelijke maatregel naast de bestaande wetgeving tot een in deze wetgeving opgenomen voorziening kan een bewerkelijk proces zijn, in welk geval niet alleen de ambtelijke voorbereiding maar ook de behandeling in de rest van de keten meer tijd zal vragen. Bij een eenvoudiger wetsvoorstel houdende goedkeuring van een vastgestelde algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is dat eenvoudiger. In dat geval zou indiening binnen vijf á zes weken haalbaar kunnen zijn.

Er zijn uit het verleden enkele voorbeelden aan te wijzen waarbij de procedure vanaf het moment van indiening bij de Raad van State tot en met bekrachtiging bekendmaking en inwerkingtreding veel sneller kon plaatsvinden. Het betrof daarbij noodgevallen die een dergelijke procedure moesten doorlopen bij gebrek aan een alternatief om te kunnen

² Hoge Raad 13-01-1879, W 4330.

handelen bij afwezigheid van bestaande bevoegdheden. Illustratief in dit verband is de Wet van 9 oktober 2008 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, die op 1 oktober 2008 ingediend werd en al op 11 oktober 2008 in werking kon treden. De belangrijkste strekking van dat wetsvoorstel, dat zonder schriftelijke vragen door TK en EK aanvaard werd, was echter dat de bevoegdheid werd toegekend aan de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten om «in geval van bijzondere omstandigheden tijdelijke algemeen verbindende voorschriften vast te stellen teneinde bij te dragen aan de stabiliteit van de financiële sector».³ Er kan naar mijn mening daarom niet van worden uitgegaan dat formele spoedwetgeving op het moment zelf tot een zorgvuldiger besluitvormingsproces of een nauwkeuriger omlijnde bevoegdheidstoeiding leidt. Bovendien betwijfelt de regering of de substantie van een tijdelijke maatregel waarin artikel X in voorkomend geval de basis voor moet kunnen vormen, een rechtvaardiging kan vormen voor een dergelijk beslag op wetgevingscapaciteit, met name in een periode dat die mogelijk ook voor belangrijker zaken vereist is.

Het treffen van maatregelen bij algemene maatregel van bestuur in plaats van formele wet geeft weliswaar meer mogelijkheden om binnen een periode van hooguit enkele weken tot regelgeving te komen maar ook dan is het niet mogelijk om direct maatregelen te kunnen treffen. Situaties waarbij levend vee of bederfelijke waar op de kade staat zijn ook langs die weg niet snel genoeg op te lossen.

De regering meent daarom dat de in artikel X geformuleerde vangnetbepaling, met inbegrip van de mogelijkheid om in bijzondere gevallen direct maatregelen te kunnen treffen bij ministeriële regeling in de praktijk het meest redelijke en werkbare middel is om te kunnen garanderen dat ook in de thans niet voorziene gevallen maatregelen genomen kunnen worden op het niveau en met de spoed die die situaties vereisen.

2.5. Gebruik artikel X ter implementatie van EU-besluiten

Vraag 187 (VVD), 188 (VVD), 189 (VVD)

Naast de situatie dat nationale politieke/beleidsmatige overwegingen aanleiding kunnen geven om een voorziening te willen treffen in aanvulling op of afwijking van de bestaande wettelijke voorschriften, kan artikel X ook vereist zijn om in voorkomend geval op een juiste wijze uitvoering te kunnen geven aan bindende EU-besluiten. De Europese Commissie heeft in haar *Contingency Action Plan* aangegeven dat ze, op de terreinen waarop zij bevoegd is, besluiten zal nemen over de toepassing van Europese regelgeving ten aanzien van het VK na het moment van terugtrekking. Voor de vele terreinen waarop de EU exclusief bevoegd is om het verkeer met derde landen te regelen is dit een noodzaak. Mogelijk worden deze besluiten pas op een laat moment genomen, vlak voor de datum waarop het VK de EU verlaat, of zelfs daarna, op grond van in de praktijk gerezen problemen. Daar waar deze besluiten de vorm van richtlijnen krijgen zal ten verfolge op deze besluitvorming implementatie door de lidstaten nodig zijn om de beoogde situatie werkelijkheid te laten worden. Het doet zich overigens in toenemende mate voor dat verordeningen die naar hun aard rechtstreeks werken, toch ook uitvoeringshandelingen van de lidstaten vergen alvorens de verordening effect kan hebben.

³ Wet van 9 oktober 2008 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het kunnen vaststellen van tijdelijke voorschriften ter bevordering van ordelijke en transparante financiële marktprocessen en de stabiliteit van de financiële sector (Stb.2008, nr. 394).

Tijdige uitvoering van EU-besluiten wordt gezien als een nationale aangelegenheid. Een lidstaat kan zich niet beroepen op de karakteristieken van de nationale wetgevings- en uitvoeringspraktijk om eventuele niet tijdige naleving van Europese besluiten te rechtvaardigen. Het is dus zeker geen gegeven dat bij besluitvorming op Europees niveau de praktische uitvoerbaarheid binnen de gestelde termijn in iedere lidstaat als randvoorwaarde zal worden gezien. Een illustratief voorbeeld is de wijze waarop toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU zijn beslag kreeg: met het oog op die toetreding werden op 20 december 2006 twintig richtlijnen gepubliceerd die per 31 december geïmplementeerd dienden te zijn⁴.

Ook indien de EU rechtstreeks verbindende besluiten in de vorm van verordeningen zou vaststellen, kan nationale regelgeving noodzakelijk zijn. Het komt steeds vaker voor dat in verordeningen lidstaten wordt opgedragen bepaalde voorzieningen te treffen ten behoeve van de uitvoering.

Verder leidt vaststelling van een verordening niet tot het formele vervallen van daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht, doch slechts tot de niet-toepasselijkheid daarvan. Een burger die de nationale regelgeving raadpleegt zal dus misleid kunnen worden over de geldende regels. Dit is ook de reden dat een verordening steeds de verplichting voor de lidstaten met zich meebrengt om daarmee strijdige nationale regelgeving in te trekken of aan te passen.

Wij moeten er daarom rekening mee houden dat we ter uitvoering van bindende EU-besluiten op zeer korte termijn regelgeving moeten kunnen vaststellen en in werking laten treden (al dan niet bij wijze van tijdelijke voorziening, in afwachting van een definitiever manier van implementeren). Ook voor deze situatie acht ik de in artikel X neergelegde vangnetbepaling een redelijke en noodzakelijke voorziening.

2.6. Staatrechtelijke en constitutionele bezwaren

Vraag 45 (SP), 46 (SP), 54 (CU), 55 (50PLUS), 56 (50PLUS), 89 (SGP), 205 (CDA), 206 (CDA), 209 (CDA), 210 (D66), 211 (D66), 229 (GL/PvdA), 233 (CU), 238 (PvdD), 239 (PvdD), 240 (PvdD), 241 (PvdD), 264 (D66), 274 (VVD)

a. Primaat van de wetgever

Een specifieke vraag over de constitutionele aspecten van het voorstel raakt aan artikel 81 van de Grondwet en het daar aan gerelateerde leerstuk van het primaat van de wetgever.

Artikel 81 Gw bepaalt dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Naar algemeen aanvaard wordt impliceert dit niet dat iedere vorm van regelgeving op die manier vastgesteld moet worden; er bestaat ruimte voor andere staatsorganen om ook regelgeving uit te vaardigen. Wel is ingevolge het legaliteitsbeginsel en met name het in 1879 gewezen Meerenberg-arrest de geldende leer dat de regering in beginsel geen zelfstandige regelgevende bevoegdheid bezit, maar die bevoegdheid dient te ontleen aan een wet in formele zin.

Deze leer heeft aanleiding gegeven tot nadere aandacht voor de vraag in welke mate delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering verenigbaar is met artikel 81 van de Grondwet, gegeven het feit dat een

⁴ PbEU 2006, L 362 en 363.

blanco delegatie van regelgevende bevoegdheid niet verenigbaar is met de ratio van dit artikel. Dit heeft zich weer vertaald in het leerstuk van het primaat van de wetgever, dat inhoudt dat tenminste de hoofdelementen van een wettelijke regeling in de wet opgenomen dienen te worden.

Wat in een gegeven situatie als hoofdelement moet worden aangemerkt, en in hoeverre een concrete delegatiebepaling verenigbaar is met het beginsel van het primaat van de wetgever, staat slechts ter beoordeling van de wetgever zelf. Anders dan het geval is bij het legaliteitsprincipe (de vraag óf een wettelijke grondslag bestaat voor het handelen van een overheidsorgaan) toetst de rechter niet of de reikwijdte van een delegatiegrondslag tot het oordeel zou moeten leiden dat die rechtens onaanvaardbaar zou zijn. Het oordeel over dat punt wordt aan de wetgever zelf gelaten, omdat dit een rechtspolitiek oordeel vergt over de mate waarin delegatie in de gegeven omstandigheden noodzakelijk, en als gevolg daarvan gerechtvaardigd en toelaatbaar geacht kan worden.

b. Toelaatbaarheid van afwijking bij lagere regelgeving

Uit de vragen en de commentaren van de aangehaalde hoogleraren leid ik af dat de concrete bezwaren zich met name richten tegen de in artikel X voorziene mogelijkheid om tijdelijk regels te stellen in afwijking van hogere wetgeving, waaronder de formele wet. In dit verband is ook gewezen op de discussie met de Eerste Kamer naar aanleiding van de zogenaamde motie Jurgens, die kort gezegd draaide om de vraag of het aanvaardbaar is om in een hogere regeling toe te staan dat daarvan bij lagere regeling wordt afgeweken.

De uitkomst van deze gedachteswisseling (zoals neergeslagen in aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) was dat dat niet zou moeten worden toegestaan. Maar daarbij werd een uitzondering gemaakt voor a. afwijkende regelingen die bij wijze van experiment worden ingevoerd, en b. afwijkende regelingen ten behoeve van noodsituaties.

Naar mening van de regering is deze laatste uitzondering relevant voor het onderhavige geval. Hoewel het begrip noodsituatie in de discussie met de Eerste Kamer of in de Aanwijzingen niet verder is uitgewerkt, is er geen reden om dat begrip aldus uit te leggen dat daar slechts noodsituaties in de zin van het staatsnoodrecht onder verstaan mogen worden. Deze interpretatie spoort namelijk niet met de jurisprudentie dat delegatiebepalingen van deze aard regelmatig worden toegestaan bij stelselwijzigingen.

c. Verenigbaarheid met de Grondwet en internationale verdragen

In het Nederlandse recht geldt een hiërarchie van normen, waarin verdragsrechtelijke en grondwettelijke normen van hoger orde zijn dan die in gewone formele of gedelegeerde wetgeving. Een lagere regeling kan daarom slechts een uitzondering maken op hetgeen in een hogere regeling is geregeld indien a. die hogere regeling dat toestaat en b. de lagere regeling expliciet stelt dat beoogd wordt zo'n uitzondering te maken (een niet, tenzij-systeem). Dit is de reden dat bij toekenning van delegatie- of uitvoeringsbevoegdheden in wetgeving nooit wordt bepaald dat die bevoegdheden niet gebruikt mogen worden om met de Grondwet of internationale verdragen strijdige besluiten te nemen, omdat dit al een gegeven is.

Tenslotte maak ik hierbij nog de opmerking dat door de nadruk op de medewetgevende rol van het parlement het beeld opgeroepen lijkt te worden dat enkel langs de weg van medewetgeving het parlement in staat zou zijn controle uit te oefenen op de regering. Dat is niet juist. Niets in dit wetsvoorstel belemmert de Kamers gebruik te maken van de bevoegdheden die zij hebben in hun rol van controleur van de regering.

2.7. Nota van wijziging

Vraag 176 (VVD), 212 (D66), 213 (D66), 214 (D66), 215 (D66), 216 (D66), 230 (SP), 235 (CU), 236 (CU), 243 (PvdD), 244 (PvdD), 247 (50PLUS), 249 (50PLUS), 253 (50PLUS), 254 (50PLUS)

Op grond van de voorgaande overwegingen blijft de regering van mening dat bij een goede voorbereiding op alle eventualiteiten van de Brexit een voorziening als beschreven in artikel X niet gemist kan worden. De geschetste alternatieven zoals het gebruik van staatsnoodrecht of het doorvoeren van versnelde procedures zijn onvoldoende geschikt en zijn geen evenredige middelen om maatregelen te kunnen treffen van het soort dat naar verwachting aan de orde kan komen als gevolg van de Brexit. De in artikel X opgenomen voorziening is verenigbaar met het beginsel van het primaat van de wetgever en met andere relevante Grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen, en wordt naar mening van de regering gerechtvaardigd door de bijzondere omstandigheden die de Brexit in het leven roept.

Desalniettemin wil de regering tegemoetkomen aan de bezorgdheid van de Kamer over de reikwijdte van deze voorziening en het feitelijk gebruik van deze bevoegdheden. Daartoe wordt door middel van een gelijktijdig met dit verslag ingediende nota van wijziging voorzien in een nadere betrokkenheid van het parlement bij de maatregelen die op grond van deze voorziening eventueel genomen zullen worden, in aanvulling op de normale controlemogelijkheden waarover het parlement beschikt en op de reeds in het voorstel opgenomen mogelijkheden om bij behandeling van de goedkeurings- of wijzigingswet een politiek oordeel daarover uit te spreken. De nota van wijziging heeft de volgende strekking:

- Het criterium voor maatregelen in afwijking van de wet is aangescherpt door niet alleen te eisen (naast de goede tenuitvoerlegging van een bindende EU-rechtshandeling) dat sprake moet zijn van onaanvaardbare gevolgen, maar ook van onomkeerbare gevolgen na de terugtrekking. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat bezwarende gevolgen die ook op een later moment voorkomen of weggenomen kunnen worden door middel van een volgens een regulier wetgevingsproces te treffen voorziening, geen grondslag kunnen vormen voor toepassing van artikel X, tweede lid.
- Door de gewijzigde inrichting van het artikel wordt stilliger tot uitdrukking gebracht dat afwijking van de wet in beginsel slechts bij algemene maatregel van bestuur kan geschieden. Slechts indien de te treffen voorziening dusdanig spoedeisend is dat deze niet kan wachten op de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur, mag gekozen worden voor het instrument van een (tijdelijke) ministeriële regeling. In dit verband moet onder «spoedeisend» verstaan worden dat een maatregel effect moet kunnen hebben op een kortere termijn dan haalbaar is wanneer de normaal voorgeschreven weg wordt gevolgd.
- Bij het totstandbrengen van een algemene maatregel van bestuur zoals hierboven bedoeld zal een voorhangprocedure worden gevolgd overeenkomstig het model van Aanwijzing 2.36 (gecontroleerde

delegatie). Het parlement kan daardoor voorafgaand aan de vaststelling en inwerkingtreding van de maatregel zijn opvattingen tot uiting brengen. Wel wordt daarbij (gelet op het per definitie spoedeisende karakter van een voorziening die op grond van het tweede lid wordt voorgesteld) een voorhangtermijn van twee in plaats van vier weken voorgesteld.

- In zeer spoedeisende gevallen, waarin onmiddellijke inwerkingtreding van een maatregel noodzakelijk is, kan gekozen worden voor het instrument van een ministeriële regeling. In een dergelijk geval wordt de ministeriële regeling ook direct naar de beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. Indien binnen een periode van twee weken één of beide Kamers bezwaar maakt tegen de regeling wordt deze onverwijld ingetrokken. Deze procedure is zeer uitzonderlijk en slechts vergelijkbaar met de constructie in artikel 3 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, die de Kamers de mogelijkheid geeft om bij in gezamenlijke vergadering genomen besluit een door de regering afgekondigde noodtoestand te beëindigen.

Ik meen hiermee een evenwichtige voorziening voor te stellen die de regering in staat stelt om voldoende effectief en snel op te treden om waar nodig en mogelijk schade, menselijk en dierenleed te voorkomen, en tegelijkertijd het parlement voldoende gelegenheid biedt om controle over deze maatregelen te kunnen uitoefenen.

3. Systematische analyse

Vraag 1 (VVD), 2 (VVD), 3 (VVD), 4 (VVD), 5 (VVD), 6 (VVD), 7 (VVD), 40 (SP), 41 (SP), 42 (SP), 57 (50PLUS), 58 (50PLUS), 73 (PVV), 74 (PVV), 75 (CDA), 76 (CDA), 77 (CDA), 78 (CDA), 79 (GL/PvdA), 80 (GL/PvdA), 85 (GL/PvdA), 90 (CDA), 91 (CDA), 124 (CDA), 127 (CDA), 128 (D66) en 129 (D66). 147 CU

3.1. Algemeen

Het terugtrekken van een lidstaat uit de Europese Unie kent geen precedent, en er is derhalve geen bestaande systematiek die benut kan worden om alle effecten voor de mogelijke varianten van een Brexit in beeld te brengen. De Europese Commissie heeft reeds 78 *notices to stakeholders* gepubliceerd waarin voor specifieke sectoren wordt aangegeven welke effecten een Brexit zal hebben en welke stappen nodig zijn om voor te bereiden op een Brexit.

De kabinetsreactie op de aangenomen motie van het Kamerlid Van Ojik (Kamerstukken II 2018–2019, 21 501-20, nr. 1396) waarin de regering wordt verzocht om uiterlijk eind januari 2019 per departement inzichtelijk te maken welke de gevolgen zijn van een *no deal* scenario zal ik uw Kamer voorafgaand aan het AO Brexit van 23 januari 2019 doen toekomen. In deze brief zal ik uw Kamer tevens informeren over de laatste stand van zaken van de ontwikkelingen met betrekking tot de Brexit en uw Kamer een overzicht geven van de laatste stand van zaken met betrekking tot de nationale voorbereidingen voor een *no deal* scenario (*contingency planning* en *preparedness*).

Het onderhavige wetsvoorstel heeft slechts een beperkte reikwijdte en ziet slechts op maatregelen die moeten worden genomen op wetsniveau. Uit de vragen die door uw Kamer zijn gesteld blijkt echter dat er een duidelijke behoefte is om meer inzicht te krijgen in het proces van voorbereiding en analyses die ten grondslag liggen aan de keuzes van dit kabinet. In de afgelopen periode is uw Kamer geïnformeerd over diverse aspecten van de voorbereidingen voor een *no deal* scenario (*contingency*

planning en *preparedness*). Dit is gebeurd in diverse Kamerbrieven, in reactie op Kamervragen en verzoeken en tijdens rondetafelgesprekken en technische briefings. Een overzicht hiervan treft u aan in bijlage 2 van deze Nota⁵. Hieronder tracht de regering aanvullend meer inzicht in deze materie te verschaffen door eerst in algemene zin en vervolgens per departement in te gaan op het proces van voorbereiding en analyses.

De maatregelen ten gevolge van Brexit doen zich niet alleen kennen in de vorm van noodzakelijke aanpassingen of aanvullingen van wet- en regelgeving, maar ook in het treffen van noodzakelijke besluiten, voorbereiden van voorlichting, het identificeren en inrichten van benodigde uitvoerings- en toezichtcapaciteit en het maken van beleidsafwegingen, met in acht neming van inzet op Europees niveau op de desbetreffende deelterreinen. Tevens zijn aan de hand van statistieken en economische kerngegevens – voor zover beschikbaar – ramingen gemaakt van nationale, regionale en sectorale economische effecten en effecten op de uitvoerings- en handhavingsorganisaties. De inventarisatie en analyse heeft daarbij – voor zover mogelijk – ook getracht daarbij de voorgenomen beleidsinzet van het VK en voorgenomen wet- en regelgeving van het VK te verdisconteren.

Nederland heeft gekozen voor een aanpak waarbij ieder departement primair verantwoordelijk is voor de gevolgen op het eigen beleidsterrein en het informeren en activeren van de eigen stakeholders. Op sommige terreinen, zoals het onderhavige wetsvoorstel, is het noodzakelijk dat interdepartementaal intensief wordt samengewerkt. Beleidsmatig komt die samenwerking vooral tot uitdrukking rond thema's zoals burgers, grenscontroleprocessen, logistiek, transport en *mainports* en voorbereiding van bedrijfsleven, organisaties en instellingen.

Bij het informeren van stakeholders over mogelijke gevolgen van de Brexit wordt nauw samengewerkt met onder meer branche- en uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld om het MKB te activeren om zich voor te bereiden op een Brexit. Een resultaat van deze samenwerking is de «fatsoenlijke oplossing voor burgers» zoals uitgewerkt in de brief die tegelijkertijd met deze Nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer wordt gestuurd. Verder wordt samen met medeoverheden en stakeholders gewerkt aan verkeersmanagementplannen rond ferryterminals en worden Nederlandse en buitenlandse vervoerders actief geïnformeerd over de nieuwe douaneformaliteiten waaraan zij moeten voldoen om vertraging zo veel mogelijk te voorkomen.

Als onderdeel van deze aanpak zijn interdepartementale themasessies georganiseerd waarbij beleid, uitvoering, toezicht en crisisexpertise zijn samengebracht om gezamenlijk te inventariseren welke ontwikkelingen zich mogelijk zouden kunnen voordoen, welke maatregelen tevoren al genomen kunnen worden om risico's te verkleinen en om een indruk te krijgen van resterende risico's. Hierbij is bewust gewerkt met extreme scenario's die helpen om goed te doordenken wat er zou kunnen gebeuren.

Uit deze interdepartementale themasessies zijn drie onderwerpen voortgekomen waarvoor in geval van een no deal scenario er ook na het doorvoeren van voorbereidende maatregelen nog zodanige onzekerheden resteren dat er toch enig effect zou kunnen optreden. Het gaat om effecten rondom verkeer bij ferryterminals, geneesmiddelen en medische hulpmiddelen en handelsstromen. In januari 2019 zal worden geoefend met de nationale crisisstructuur door, op basis van fictieve scenario's,

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

dilemma's met betrekking tot verantwoordelijkheden, bevoegdheden, inhoudelijke tegenstrijdigheden en publieke opinie te bespreken.

Op 20 december 2018 is uw Kamer geïnformeerd over de gevolgen van een *no deal* scenario voor de zorgsector, in het bijzonder voor geneesmiddelen, medische technologie en medisch onderzoek (Kamerstukken II 2018–2019, 23 987, nr. 297). In deze brief zijn ook de voorbereidende maatregelen voor een *no deal* Brexit in deze sector uiteengezet.

Op 26 november 2018 is uw Kamer geïnformeerd over de voorbereidingen van de Douane op de Brexit (Kamerstukken II 2018–2019, 31 934, nr. 17).

3.2. Juridische analyse

Voor de wet- en regelgeving binnen de rijksoverheid is per departement systematisch alle wetgeving en regelgeving beoordeeld op de gevolgen van de Brexit. Deze inventarisatie en analyse is in de eerste maanden na de Britse referendumuitslag aangevangen. Daarbij zijn een viertal gemeenschappelijke uitgangspunten gehanteerd.

1. Inventarisatie en analyse zijn primair gebaseerd op het *no deal* scenario. Een *no deal* scenario is daarbij gedefinieerd als een terugtrekking van het VK uit de Europese Unie zonder dat een terugtrekkingsakkoord tot stand komt. Dat is namelijk het meest extreme scenario waarvan de juridische effecten zijn vast te stellen. Dat betekent overigens niet dat geen rekening is gehouden met een *deal* scenario.
2. In de inventarisatie en analyse is de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en lidstaat Nederland meegenomen en is de bron van de toepasselijke wet- en regelgeving bepaald. Voor zover bij de beoordeling gebleken is dat de desbetreffende wet- en regelgeving een zuivere uitvoering van EU-regelgeving vormt, veronderstelt dat dat maatregelen primair op EU-niveau genomen moeten worden voor zover dat noodzakelijk en gewenst is. Een belangrijke uitzondering op dit uitgangspunt vormt de EU-regelgeving die enkel de situatie binnen de EU regelt en die het aan de lidstaten laat om de verhoudingen met derde landen te regelen. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn de coördinatie van sociale zekerheid en de erkenning van beroepskwalificaties.
3. Bij de inventarisatie en analyse is ook bezien in hoeverre de toepasselijke wet- en regelgeving een oorsprong heeft in multilaterale verdragen waaraan het VK niet alleen uit hoofde van het EU-lidmaatschap gebonden is, maar ook als zelfstandige verdragspartij. Op grond hiervan kan een voortgezette binding van het VK aan deze achterliggende internationale normen worden aangenomen.
4. Bij de inventarisatie en analyse is getoetst of expliciete vermeldingen van het VK, Britse autoriteiten of gebiedsdelen zijn opgenomen in de wet- en regelgeving en of deze vermeldingen wijziging behoeven. Op het niveau van primaire wetgeving heeft dit niet tot aanpassingen geleid.

De inventarisatie en analyse aan de hand van bovengenoemde gemeenschappelijke uitgangspunten heeft geleid tot een juridische beoordelingen van de wet- en regelgeving binnen de rijksoverheid. Daarnaast zijn Rijksbreed per departement vanuit de beleidskolom ook gevolgen van Brexit in kaart gebracht. Immers de gevolgen van Brexit doen zich niet alleen kennen in de vorm van noodzakelijke aanpassingen of aanvullingen van wet- en regelgeving, maar ook in het treffen van noodzakelijke besluiten, voorbereiden van voorlichting, het identificeren en inrichten van benodigde uitvoerings- en toezichtcapaciteit en het maken van

beleidsafwegingen, met inbegrip van het bepalen van inzet op Europees niveau op de desbetreffende deelterreinen. De inventarisatie en analyse heeft- voor zover mogelijk – ook getracht daarbij de voorgenomen Britse beleidsinzet en wet- en regelgeving te verdisconteren.

De wijze waarop de verschillende departementen de juridische analyse hebben aangepakt is te kwalificeren als maatwerk. De aanpak bestaat in alle gevallen uit intra- en interdepartementale overleggen, e-mailverkeer en interne memo's. De uitkomsten van de analyses, zoals deze hun weerslag hebben gekregen in documenten, zijn opgesteld voor intern beraad en zijn niet zodanig overzichtelijk en toegankelijk vormgegeven dat zij een buitenstaander een juist en eenduidig beeld geven en bevat op onderdelen informatie die de onderhandelingen tussen EU-VK kunnen schaden.

3.3. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken

Binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is per dienstonderdeel een inventarisatie gemaakt van de Brexit-verstoringsen per beleidsdossier. Daarbij bleek dat de Brexit (mogelijk) gevolgen zou hebben voor de volgende BZK-beleidsterreinen: EU-burgerschap, rechtsbescherming, verkiezingen, bedrijfsvoering, informatie-uitwisseling en verblijfstitels. De laatste twee onderwerpen worden gezamenlijk met het Ministerie van Justitie en Veiligheid opgepakt.

Per BZK-beleidsdossier is een appreciatie gemaakt welke voorbereidingsmaatregelen nodig zijn. Vervolgens is gekeken in hoeverre wijziging van wet- en regelgeving hierbij noodzakelijk is. Op basis hiervan heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geconcludeerd dat er geen wetgeving ten aanzien van bovengenoemde beleidsterreinen is die tijdelijk of anderszins aangepast zou moeten worden. Wel kan worden gewezen op het wetsvoorstel «Mogelijke toewijzing extra zetels voor Nederland in het Europees Parlement» (Kamerstukken II 2017–2018, 35016). De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel inmiddels aangenomen.

Na vaststelling van de verblijfstitel voor VK-burgers door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid kan deze titel worden opgenomen in de gegevensset van de Basisregistratie Personen (BRP). Dit gebeurt via een ministeriële regeling die de Minister van BZK vaststelt.

In de mededeling van de Commissie van 19 december jl. over de voorbereidingen voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zijn wel enkele passages opgenomen over burgers. Deze vormen een noodzakelijke aanvulling op de Verzamelwet Brexit en hebben onder andere betrekking op de verblijfstitels.

3.4. Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken is voor een beperkt aantal wetten eerste ondertekenaar. Voor al deze wetten is gebleken dat een wijziging of een wijziging van lagere regelgeving niet noodzakelijk is als gevolg van Brexit. Het gaat hier onder andere om de Sanctiewet 1977, de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers en de Rijksvisumwet. Voor wat betreft visa wordt erop gewezen dat de Europese Commissie op 13 november 2018 een voorstel heeft gedaan tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan

de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld. Dit voorstel strekt ertoe dat Britse staatsburgers overeenkomstig de situatie voor staatsburgers uit vergelijkbare landen na een Brexit in een *no deal* scenario visumvrij kunnen blijven reizen in de EU. Het BNC-fiche over dit voorstel is inmiddels naar uw Kamer gezonden (Kamerstukken II 2018–2019, 22 112, nr.2745).

3.5. Ministerie van Defensie

Het nagaan van wetgeving door het Ministerie van Defensie op Brexit-implicaties vormde een betrekkelijk eenvoudige actie, die is uitgevoerd door betrokken directies. Dat laat zich onder andere verklaren door het feit dat het Ministerie van Defensie weinig wetten heeft waarvoor dat ministerie de positie van eerste ondertekenaar inneemt. Die wetten waarbij dat wel het geval is, zijn voorts gericht op de militaire taakuitvoering en zijn voor een groot deel van rechtspositionele aard. Het betreft hier derhalve geen regelgeving die ziet op het verkeer van personen, bedrijven, goederen en diensten tussen NL/EU en het VK en die daarom moet worden aangepast. Voor de kerntaken van Defensie heeft de Brexit geen gevolgen. Het stationeren en oefenen van eenheden vindt niet plaats op basis van EU-wet- en regelgeving, maar op basis van ofwel rechtstreekse bilaterale overeenkomsten, ofwel NAVO-samenwerking. Beide grondslagen staan los van de EU-wet- en regelgeving. De in-, uit- of doorvoer van goederen en personen, alsmede fiscale en douane-aspecten gerelateerd aan verplaatsingen van militair personeel en materieel, worden gereguleerd door het NAVO Statusverdrag. Ook hierop heeft de Brexit geen invloed.

3.6. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Voor de wet- en regelgeving binnen het domein van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en binnen het domein van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) is systematisch alle wetgeving en regelgeving beoordeeld op de gevolgen van Brexit zowel voor de inhoud als voor de werking van deze wet- en regelgeving voor de sectoren en situaties waar deze wet- en regelgeving betrekking op heeft. De inventarisatie en analyse van de wet- en regelgeving heeft stapsgewijs per beleidsdomein plaatsgevonden en is kort na de Britse referendumuitslag aangevangen. Hierbij zijn de hierboven onder het kopje «juridische analyse» beschreven vier gemeenschappelijke uitgangspunten nadrukkelijk gehanteerd, met daarbij nog als toevoegingen:

- Ad 1) Een *no deal* scenario betekent dat het VK terugvalt naar het niveau van een derde land dat als WTO-lid met de EU handel drijft.
- Ad 3) Op grond van het derde gemeenschappelijke uitgangspunt – multilaterale verdragen waaraan het VK ook als zelfstandige verdragspartij aan gebonden is – kan een voortgezette binding van het VK aan de achterliggende internationale normen worden aangenomen, zie onder andere de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, tevens Vice-Minister-President, van 13 juni 2018 inzake EU-verdragen op het terrein van LNV die geraakt worden door de Brexit (Kamerstukken II 2017–2018, 23 987, nr. 251). Voorbeeld 1: bij de terugtrekking van het VK uit de EU blijft het VK wel partij bij de Internationale Organisatie voor Diergezondheid (OIE). Dit betekent dat het VK gebonden is aan de internationale standaarden die door het OIE worden vastgesteld voor dierziekten. Voorbeeld 2: het *Montreal protocol on substances that deplete the ozone layer* blijft ook na terugtrekking van het VK uit de EU gelden voor het VK.
- Als aanvullend vijfde uitgangspunt is bij de inventarisatie en analyse expliciet getest of het wet- en regelgevingskader een zogeheten «derde

landen»-regime bevat dat toepasselijk wordt op de datum van terugtrekking van het VK uit de EU. In een aantal gevallen is daarbij geconstateerd dat in het licht van Europese regelgeving dan wel internationale afspraken verschillende regimes voor derde landen bestaan en daarin een keuze moet worden gemaakt. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan die terreinen waar Nederland fysiek verbonden is aan het VK, bijvoorbeeld in het kader van gedeelde gasvelden en energieverbindingen. In die gevallen waarbij nog geen «derde landen»-regime bestaat is afgewogen of dit alsnog geïntroduceerd moest worden. Dit heeft geleid tot de artikelen III en IV van het wetsvoorstel.

De inventarisatie aan de hand van bovengenoemde uitgangspunten heeft geleid tot een juridische beoordeling van de wet- en regelgeving binnen het domein van EZK en binnen het domein van LNV. Deze zijn vervolgens aan de beleidsafdelingen van het Ministerie van EZK en van het Ministerie van LNV ter beschikking gesteld, aangevuld met een Handreiking beleidsvragen bij het beoordelen van (sectorale) gevolgen Brexit. Immers de gevolgen van Brexit doen zich niet alleen kennen in de vorm van noodzakelijke aanpassingen of aanvullingen van wet- en regelgeving, maar ook in het treffen van noodzakelijke besluiten, voorbereiden van voorlichting, het identificeren en inrichten van benodigde uitvoerings- en toezichtcapaciteit en het maken van beleidsafwegingen, met inbegrip van het bepalen van inzet op Europees niveau op de desbetreffende deelterreinen. Tevens zijn aan de hand van statistieken en economische kerngegevens – voor zover beschikbaar – ramingen gemaakt van nationale, regionale en sectorale economische effecten en effecten op de uitvoerings- en handhavingsorganisaties. Bij de inventarisatie en analyse is – voor zover mogelijk – getracht om de voorgenomen Britse beleidsinzet en wet- en regelgeving te verdisconteren.

Voor de wet- en regelgeving binnen het domein van EZK en binnen het domein van LNV is – in het licht van het tweede uitgangspunt aangaande bevoegdheidsverdeling- aangenomen dat op deelterreinen waar de EU een bevoegdheid heeft, de EU met wetgevende voorstellen zou komen voor zover nodig en gewenst. Zo is het voorstel voor energie-efficiëntie niet onverwacht en ook als aandachtspunt bij de inventarisatie geïdentificeerd. Voor de wet- en regelgeving met name binnen het domein van LNV is in het kader van de inventarisatie gebleken dat er op EU-niveau nog enkele keuzes gemaakt moeten worden op welke wijze met het VK wordt omgegaan. Dit kan nog leiden tot aanvullende voorstellen van de EU voor met name gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, zoals expliciet aangegeven in het *Contingency Action Plan* van de Europese Commissie (Actieplan) bij het thema sanitaire en fytosanitaire voorschriften.

Zoals aangegeven focust het wetsvoorstel alleen op de terreinen die binnen de Nederlandse bevoegdheid vallen. Los daarvan heeft de EU een verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen voor zover het gaat om handelingen die voortvloeien uit EU-wetgeving. Voor de wet- en regelgeving binnen het domein van EZK en binnen het domein van LNV zijn het Actieplan en de daaraan verbonden wetgevingsvoorstellen niet van invloed op het onderhavige wetsvoorstel. Er wordt voor deze domeinen geen wijzigingen of aanvullingen op nationaal niveau verwacht.

Voor bepaalde in het wetsvoorstel opgenomen voorzieningen geldt dat deze niet relevant zijn voor de wet- en regelgeving in het domein van EZK en voor de wet- en regelgeving in het domein van LNV. De inhoud van de algemene maatregel van bestuur waarvoor de wettelijke grondslag in de artikelen III en IV van het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, is niet

afhankelijk van de keuzes die op EU-niveau worden gemaakt in de context van Brexit.

Wetsartikelen III tot en met VI van het wetsvoorstel dienen ook in werking te treden als het terugtrekkingsakkoord in werking treedt. Voor wat betreft de artikelen III en IV van het wetsvoorstel geldt, dat deze (en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur) mogelijk in de toekomst aangepast zullen moeten worden in het licht van de Europese wetgevingsinitiatieven die in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn aangehaald. Deze wijzigingen zullen dan via een regulier proces van implementatie- en uitvoeringswet- en regelgeving worden gerealiseerd.

3.7. Ministerie van Financiën

Er is een inventarisatie gedaan van wetgeving op het terrein van Financiën. Er zijn geen noodzakelijke aanpassingen geïnventariseerd op het niveau van wetten in formele zin in verband met de terugtrekking van het VK uit de EU. De reden hiervoor is dat de onderwerpen op het terrein van Financiën in hoge mate Europees gereguleerd zijn en, waar relevant in de wetgeving (waaronder fiscale wetgeving, douanewetgeving en wetgeving met betrekking tot financiële markten) een regime voor EU-lidstaten en derde landen door EU-regelgeving is bepaald. De betreffende nationale wetgeving kent dus een regime voor EU-lidstaten en voor derde landen. Het terugtrekken van het VK uit de EU heeft tot gevolg dat een ander juridische regime van toepassing is, namelijk, van een EU-lidstaat naar een derde land.

Het kabinet verwelkomde de aankondiging in het EU Actieplan van de mogelijkheid om een tijdelijk overgangsregime te creëren voor *clearing* van derivaten via centrale afwikkelingspartijen (CCP's) in het VK in het geval van een *no deal* scenario. Voor zover er nog onduidelijkheid over de concrete vormgeving en reikwijdte van het voorstel dat de Commissie voor ogen had bestond, is deze gewenste duidelijkheid er inmiddels gekomen⁶. Verder ondersteunt de regering volledig de cruciale rol die de Commissie in haar Actieplan toedicht aan de nationale autoriteiten voor de handhaving en controle aan de grenzen wanneer het VK een derde land is geworden.

De Douane zet onverminderd in op het in gereedheid brengen van de dienst voor een *no deal* scenario, waarbij alle invoer uit en uitvoer naar het VK onderhevig zal zijn aan de relevante EU-wetgeving (douaneformaliteiten, douanecontroles en de heffing en inning van rechten en belastingen). Het is goed in dat verband te onderstrepen dat daarbij de vereenvoudigde procedures die het Douanewetboek van de Unie biedt zoveel als mogelijk benut zullen worden, om het handelsverkeer zo vlot mogelijk te laten verlopen. Voorwaarde hiervoor is wel dat marktdeelnemers aan de vereisten voldoen en, conform wetgeving, tijdig een vergunningaanvraag hebben ingediend om gebruik te kunnen maken van de vereenvoudigde procedures. Tenslotte steunt de regering de constatering van de Commissie dat om de ergste gevolgen van de terugtrekking van het VK op te vangen, door alle actoren – overheid, burgers én bedrijven – gezamenlijk inspanningen moeten worden geleverd, waarbij eenieder op zijn eigen niveau de verantwoordelijkheid neemt.

⁶ https://ec.europa.eu/info/files/equivalence-decision-uk-ccps-c-2018-9139_en.

3.8. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is onderzocht welke implicaties een Brexit zou hebben voor de IenW-beleidsterreinen. Dit is niet alleen gedaan voor gevolgen die een Brexit voor de wetgeving zou hebben, maar dit is ook gedaan voor andere gevolgen die een Brexit zou hebben.

Bij het *no deal* scenario zijn voor de IenW-beleidsterreinen de volgende vragen beantwoord: wat kan misgaan; wat is de inzet en strategie voor IenW, wat moet door IenW in regelgeving worden opgenomen, waar moet dit worden geregeld, wanneer moet dit in gang worden gezet en welke andere risico's of aandachtspunten vallen op. IenW heeft op basis van deze inventarisatie een overzicht van de noodzakelijke maatregelen gemaakt.

Een belangrijke conclusie uit deze IenW-inventarisatie was en is, dat de EU op de meeste IenW-terreinen exclusief bevoegd is, en dat Nederland niet zelfstandig regels mag opstellen. Wanneer Nederland niet bevoegd is om maatregelen te treffen en de EU wel, is het van belang dat de EU dat ook doet; de inzet van IenW is daarom voor een groot deel daarop gericht in contacten met de Commissie. Voor zover als gevolg van deze EU-maatregelen aanpassing van IenW-regelgeving noodzakelijk blijkt te zijn, zullen deze maatregelen snel geïmplementeerd moeten worden in de nationale regelgeving. Zolang niet definitief duidelijk is met welke maatregelen de EU komt, kan ook niet helemaal ingeschat worden of dit toch niet leidt tot noodzakelijke aanpassingen van wet- en regelgeving. In andere gevallen bleek de nationale regelgeving al voldoende ingericht op relaties met derde landen (niet-lidstaten) en daarmee een Brexit.

Op het terrein van bijvoorbeeld luchtvaart zijn uitkomsten van deze inventarisatie gedeeld met de Tweede Kamer o.m. in de beantwoording van de vragen van de leden Paternotte en Jetten (D66) (Aanhangsel Handelingen II 2018–2019, nr. 166).

Behalve de aanpassing van de Wegenverkeerswet 1994, was en is de conclusie uit deze inventarisatie ook, dat op wetsniveau geen andere aanpassingen mogelijk en noodzakelijk waren. Dat geldt ook voor regelgeving op amvb-niveau. Enkele aanpassingen van ministeriële regelingen, zoals de Regeling omwisseling niet-Nederlandse rijbewijzen, en beleidsregels worden wel voorzien. Deze kunnen relatief snel plaatsvinden. Meer informatie over rijbewijzen kunt u vinden in de paragraaf over artikel II van dit wetsvoorstel.

Op de terreinen van luchtvaart en wegvervoer heeft de Europese Commissie op 19 december 2018 enkele voorstellen gedaan in een aanvullende Mededeling (COM(2018) 890 final). De kabinetsappreciatie van deze Mededeling zal uw Kamer binnenkort ontvangen.

3.9. Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is kort na de Britse referendumuitslag gestart met een systematische analyse van de gevolgen van Brexit per beleidsterrein. Daarbij zijn de gevolgen van verschillende uitkomsten waaronder zowel een *deal* als een *no deal* scenario in kaart gebracht op onder meer de terreinen van verblijfsrecht, grenscontroles, beveiliging burgerluchtvaart, interne veiligheid, civielrecht en gegevensbescherming. Voor het *no deal* scenario is daarbij onder andere inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn per beleidsterrein en vervolgens welke mitigerende maatregelen genomen kunnen worden en

zo ja, wat de hieraan verbonden kosten zijn en wat de beoogde planning is. Uw Kamer ontvangt in reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 12 december 2018 separaat in januari 2019 een overzicht van de gevolgen op JenV-terrein en hoe daarop wordt geanticipeerd.

Als onderdeel van deze beleidsmatige analyse is ook nagegaan of en zo ja, welke wijzigingen nodig zijn aan de relevante wet- en regelgeving. Voor een deel van deze terreinen, zoals beveiliging van de burgerluchtvaart, is daar geen sprake van omdat het een EU-bevoegdheid betreft. Nederland heeft hier ingezet op de benodigde wijzigingen op EU-niveau, in het bijzonder dat het VK ook in een *no deal* scenario onderdeel blijft uitmaken van het Europese *One Stop Security* systeem voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Dit is van groot belang voor Schiphol. De regering verwelkomt dan ook de inzet van de Commissie in haar Actieplan om in een *no deal* scenario ervoor te gaan zorgen dat *One Stop Security* met het VK na de terugtrekking van het VK uit de EU van toepassing blijft.

Op nationaal niveau heeft de analyse van wet- en regelgeving geleid tot een voorstel tot wetswijziging in formele zin, die is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft een aanpassing van de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen (Wfbv) die voorziet in een overgangsbepaling voor VK-vennootschappen die in Nederland werkzaam zijn. Daarnaast zijn enkele wijzigingen in regelgeving van lagere orde noodzakelijk met betrekking tot het verblijfsrecht van VK-burgers (en hun familieleden) in Nederland. Daarbij gaat het om een kleine wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. De verdere invulling van de regeling om VK-burgers rechtmatig in Nederland te kunnen laten verblijven worden geregeld in het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire 2000. De aanpassing van deze regelgeving is momenteel in voorbereiding.

3.10. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Begin 2018 is binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een uitgebreide analyse gedaan in het kader van een inventarisatie van wetgevingsaanpassingen voor Brexit. Hierin zijn voor OCW twee onderwerpen naar voren gekomen die nadere aandacht verdienen: Britse studenten in het NL hoger onderwijs en de erkenning van beroepskwalificaties. Daarnaast is er in augustus 2018 ook een extra brainstormsessie georganiseerd door de juridische afdeling van OCW om in kaart te brengen welke onderwerpen mogelijk door Brexit geraakt worden en waar wetgevingsaanpassingen mogelijk nodig zouden zijn. Hieruit zijn geen extra punten naar voren gekomen. Bij deze exercities is niet gebleken van een noodzaak van wetswijzigingen. De bestaande regelgeving biedt voldoende basis voor de nodige maatregelen.

Voor wat betreft de Britse studenten kan hierbij gedacht worden aan amvb's op grond van de artikelen 7.45a, tweede lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, 2.2, eerste lid, onderdeel c van de Wet studiefinanciering 2000 en 2.2, eerste lid, onder c, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Voor wat betreft de afwikkeling van lopende aanvragen tot erkenning van beroepskwalificaties bestaat de mogelijkheid binnen de huidige wetgeving om door middel van een beleidsregel in de zin van titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht maatregelen te nemen. De regering bestudeert op dit moment of het wenselijk en noodzakelijk is om op dit terrein over te gaan tot het nemen van maatregelen.

Er staan geen punten in het wetsvoorstel die rechtstreeks raken aan de OCW-beleidsterreinen. In het EU Contingency Actieplan wordt niet gesproken over hoger onderwijs of over beroepskwalificaties. Wel roept de Europese Commissie de lidstaten op om ruimhartig met VK-burgers om te gaan, waarbij het op deze terreinen primair aan de lidstaten is om in een *no deal* scenario maatregelen te nemen.

3.11. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft systematisch gekeken naar de gevolgen van Brexit voor het SZW-beleidsterreinen. Dit betreft onder meer de toegang tot de arbeidsmarkt, inburgering, toegang tot sociale zekerheid en bijstand. Deze inventarisatie is uitgevoerd in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en uitvoeringsinstellingen, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Uit dit interne onderzoek is gebleken dat regelgeving op een aantal terreinen moet worden aangepast. Dit wordt hieronder kort uiteengezet.

Voor de socialezekerheidswetten is het noodzakelijk gebleken een tijdelijke delegatiegrondslag op te nemen in artikel VII van het onderhavige wetsvoorstel. Via een bij uw Kamer ingediende nota van wijziging is aan de opsomming van socialezekerheidswetten in artikel VII, eerste lid, nog een drietal wetten toegevoegd. Van deze tijdelijke delegatiegrondslag kan zowel gebruik worden gemaakt in het geval er geen overeenstemming over de voorwaarden van de terugtrekking met het Verenigd Koninkrijk tot stand komt als in de situatie waarin dit wel geschiedt.

Het opnemen van een nieuwe delegatiegrondslag is echter niet nodig voor de aanpassing van de regelgeving op het terrein van de toegang tot de arbeid en van de inburgering. Deze aanpassingen kunnen namelijk gebaseerd worden op de in de huidige wetgeving opgenomen delegatiegrondslagen.

De grondslag voor een wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen – dat ziet op toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt – is namelijk opgenomen in de artikelen 3, eerste lid, onder c, en 4, tweede lid, onder c, van de Wet arbeid vreemdelingen.

De grondslag voor een wijziging van het Besluit inburgering is te vinden in artikel 5, vierde lid, onderdeel a, van de Wet inburgering.

Gebleken is dat de Participatiewet voldoende mogelijkheden biedt om rekening te houden met eventuele knelpunten ten gevolge van de Brexit. Er is daarom geen wijziging van de Participatiewet voorzien.

Op de terreinen die direct raken aan SZW-wetgeving heeft de Europese Commissie geen wetgevende voorstellen gedaan. In de mededeling van de Commissie van 19 december jl. (COM(2018) 890 final) over de voorbereidingen voor de terugtrekking van het VK uit de EU, zijn wel enkele passages opgenomen over burgers. Deze passages hebben echter geen dwingend karakter. De kabinetsappreciatie van deze Mededeling zal uw Kamer, zoals eerder aangegeven, via de reguliere BNC-procedure ontvangen.

Al kort na Britse referendumuitslag is binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in verschillende rondes en op verschillende manieren zo goed mogelijk nagegaan bij welke VWS-onderwerpen en -wetgeving sprake is van Brexit-implicaties. Bij een eerste inventarisatie werd al duidelijk dat op bepaalde terreinen, zoals strikt nationale wetgeving zonder raakvlakken met grensoverschrijdende situaties, Brexit-gevolgen niet aan de orde zijn. Deze eerste selectie is vooral gebaseerd op de binnen het departement en bij partners als College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) en het CAK beschikbare kennis van en de ervaring met de diverse wetten op VWS-terrein.

Op basis van deze inventarisatie zijn de gebieden geïdentificeerd waarbij ongewenste gevolgen kunnen optreden bij een *no deal* scenario. Zoals in mijn brief van 7 september jl. (Kamerstukken II 2017–2018, 23 987, nr. 261) aan uw Kamer is uiteengezet, is daarvan vooral sprake bij geneesmiddelen, medische technologie en medisch-wetenschappelijk onderzoek. Ook kunnen ongewenste gevolgen onder andere optreden op het terrein van erkenning van beroepskwalificaties in de zorg, de deelname van het VK aan het waarschuwingsmechanisme voor disfunctionerende beroepsbeoefenaren, de zorgverzekering van Nederlandse verdragsgerechtigden, maar ook voor de voedsel- en productveiligheid en het werk van de NVWA op dat gebied. Voor een nadere uitwerking van deze inventarisatie en de genomen maatregelen verwijs ik uw Kamer korthedshalve naar de brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport aan uw Kamer van 20 december 2018 (Kamerstukken II 2018–2019, 23 987, nr. 297). Daarin presenteert de Minister voor Medische Zorg en Sport een serie maatregelen om deze mogelijke ongewenste gevolgen te voorkomen of verzachten. In deze brief geeft de Minister voor Medische Zorg en Sport ook aan dat op enkele punten extra inzicht van de Europese Commissie wenselijk is aanvullend op het Actieplan van de Europese Commissie. De (lopende) reeks seminars, aangevuld met extra technische besprekingen en bilaterale gesprekken op alle niveaus bieden gelegenheid om op nog resterende vragen een antwoord van de Europese Commissie te krijgen. Parallel daaraan onderneemt Nederland actief actie om op Europees niveau de potentiële ongewenste gevolgen van een *no deal* met name in relatie tot de toepassing van bestaande EU-regelgeving te agenderen in diverse relevante gremia, met als inzet om zo gezamenlijke oplossingen te vinden binnen de EU27 die van belang zijn voor de continuïteit van zorg. Het Ministerie van VWS voorziet op dit moment geen aanvullingen op het wetsvoorstel, al dan niet als gevolg van de keuzes die op EU-niveau gemaakt worden. Zekerheid daarover kan uiteraard pas gegeven worden als de definitieve teksten beschikbaar zijn en op onderdelen het overleg met de Europese Commissie en de andere lidstaten is afgerond.

4. Contingency Action Plan (Actieplan) Europese Commissie

Vraag 8 (VVD), 43 (SP), 67 (50PLUS), 74 (PVV), 119 (CDA) en 120 (CDA)

Met het onderhavige wetsvoorstel, de voorstellen van de Europese Commissie voor EU-wetgeving in een *no deal* scenario, en de voor dat scenario door de Europese Commissie aangekondigde gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zijn voor zover mogelijk en te voorzien naar de mening van de regering alle terreinen afgedekt waarop in wet- en regelgeving aanpassingen nodig zijn. Mogelijk zal de Europese Commissie op grond van voortschrijdend inzicht of naar aanleiding van

vragen van Lidstaten, bijvoorbeeld in de Technische Seminars, met nog meer voorstellen komen waarvan de inhoud bij de regering nu nog niet bekend is. Mochten er nadere voorstellen volgen voor EU-wetgeving, dan stelt de regering daarover zoals gebruikelijk BNC-fiches op. De Commissie verwacht dat uiterlijk per 15 februari 2019 alle resterende uitvoeringshandelingen klaarliggen voor tijdige afronding in de desbetreffende comités. In het nationale traject zullen op grond van bestaande regelgeving en eventueel op grond van het wetsvoorstel al dan niet ter uitvoering van EU-regelgeving nog maatregelen moeten worden genomen.

Voor de voorstellen van de Europese Commissie zullen de procedures gelden die volgen uit de verdragsbepaling(en) of secundaire regelgeving waarop het voorstel wordt gegrond (zie ook uitgebreid hierover de Geannoteerde Agenda d.d. 2 november van de Raad Algemene Zaken van 12 november 2018, (Kamerstukken II 2018–2019, 21 501-02, nr. 1916). In de meeste voorstellen voor EU-wetgeving zal dan ook het Europees Parlement meebeslissen en de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten (gewone wetgevingsprocedure). De bevoegdheden van de EU zijn afgebakend door de EU-Verdragen. EU-recht heeft volgens vaste rechtspraak voorrang op Nederlands recht.

Op basis van de huidige inzichten heeft het Actieplan van de Europese Commissie geen invloed op de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel. Op 7 december 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over dit Actieplan (Kamerstukken II 2018–2019, 23 987, nr. 291). Op 19 december 2018 heeft de Europese Commissie een aanvullende mededeling gepubliceerd (COM(2018) 890 final) over de implementatie van het Actieplan van de Europese Commissie. Over de kabinetsappreciatie van deze mededeling en van enkele specifieke maatregelen, worden via de reguliere procedure BNC-fiches opgesteld.

Het kabinet acht optreden op EU-niveau ten behoeve van *contingency* planning noodzakelijk om ernstige verstoringen in geval van een *no deal* scenario te voorkomen, aangezien de EU op diverse beleidsterreinen bevoegd is. Het Actieplan van de Europese Commissie maakt de voornemens van de Europese Commissie inzichtelijk, inclusief op het terrein van wet- en regelgeving. Daarmee vormen de voorstellen van de Europese Commissie een noodzakelijke aanvulling op nationale maatregelen.

5. Andere landen

Vraag 14 (VVD), 15 (VVD), 16 (VVD), 17 (CDA), 68 (50PLUS) en 208 (CDA)

Leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over hoe de aanpak in andere landen is geregeld voor wat betreft wetgeving. In dat verband is van belang eerst erop te wijzen gesteld dat Nederland vooraan loopt met de voorbereidingen op de Brexit. Een Brexit heeft voor Nederland (relatief) grotere gevolgen dan voor de meeste andere lidstaten gelet op onze geografische ligging en de economische vervlechting tussen Nederland en het VK. Veel landen kijken dus met belangstelling naar wat Nederland doet en laten zich daardoor mogelijk inspireren. Op het moment van indiening van dit wetsvoorstel bij de Staten-Generaal was enkel van Frankrijk definitief bekend welke wetgeving werd voorbereid. Na indiening van het onderhavige wetsvoorstel is er meer zicht gekomen op de voorbereidingen in andere lidstaten.

Hoewel interessante lessen kunnen worden getrokken uit de situatie in andere lidstaten, lijkt de constitutionele situatie in andere lidstaten soms meer ruimte te geven voor een spoedprocedure (o.a. Italië, Roemenië) of

meer ruimte te geven om met lagere regelgeving tot een oplossing te komen (o.a. Denemarken, Frankrijk). In Duitsland worden losse wetgevingsvoorstellen door het desbetreffende ministerie gedaan. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel ontbrak de tijd om een uitgebreide studie te doen naar de verschillende systemen van de lidstaten. De regering heeft er wel oog voor, maar de situatie in andere lidstaten blijkt toch steeds weer anders waardoor nut en noodzaak van een vergelijking niet meteen voor de hand ligt. Desondanks is het goed om enig zicht te hebben op wat de landen om ons heen doen voor wat betreft Brexit met hun wetgeving.

Het relatief meest geraakte land is Ierland. Ierland heeft nog geen wetsvoorstellen gepubliceerd. Wel publiceerde de Ierse regering onlangs haar *Contingency Action Plan*⁷. Daarin kondigt ze onder andere aan dat een Ierse hoog ambtelijke commissie noodwetgeving voorbereidt die vanaf begin januari 2019 met prioriteit door het Ierse parlement zal worden behandeld, als een *no deal* Brexit een aannemelijk scenario wordt. De Ierse regering beoordeelt vroeg in 2019 of dat scenario aannemelijk is. In dat geval zal de reguliere parlementaire wetgevingsagenda zoveel mogelijk worden vrijgemaakt. In navolging van Nederland stelt de Ierse regering voor om te werken met het instrument van een verzamelwet (*omnibus bill*) om de doelmatigheid van het wetgevingsproces te verhogen. Anders dan de Nederlandse regering groepeerde de Ierse regering 43 wetgevingsgebieden in een beperkt aantal omnibuswetten. De Ierse regering streeft dus naar meerdere verzamelwetten. In hoeverre de Ierse voorstellen machtigingsbepalingen zullen bevatten is nog niet bekend.

Ook België wordt hard getroffen door Brexit. De Belgische regering is nog bezig met de voorbereidingen voor wetgeving. De inhoud daarvan is nog niet bekend.

In Duitsland maakt de regering beperkt gebruik van verzamelwetten met wetswijzigingen verspreid over diverse beleidsterreinen. In Duitsland bestaan een wet op het fiscale terrein⁸ en een wetsvoorstel op het sociaalezekerheidssterrein⁹ die meerdere wetten wijzigen in verband met Brexit. De Ministers van sociale zaken en gezondheid krijgen een ruime delegatie van bevoegdheden om bij rechtsverordening nadere voorschriften te vast te stellen. Daarvoor is dan wel toestemming van de *Bundesrat* nodig. In het laatste wetsvoorstel zijn ook overgangsbepalingen opgenomen voor studiefinanciering en aanvragen van VK-staatsburgers en Duitse staatsburgers die respectievelijk de Duitse en het VK-staatsburgerschap willen aannemen. In het laatste geval moet het gaan om aanvragen die zijn gedaan voordat het VK is teruggetrokken uit de EU. Deze overgangsregeling is onder andere getroffen om de autoriteiten de gelegenheid te geven de aanvragen te verwerken.

⁷ Government of Ireland, Preparing for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union, *Contingency Action Plan*, December 2018, zie <https://www.dfa.ie/media/dfa/eu/brexit/brexitcontingency/No-Deal-Brexit-Contingency-Action-Plan-December-18.pdf>.

⁸ Gesetz über steuerliche Begleitregelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (Brexit-Steuerbegleitgesetz – Brexit-StBG), zie https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/Brexit-StBG/0-Gesetz.html

⁹ Entwurf eines Gesetzes zu Übergangsregelungen im Bereich Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union, zie https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwurfe/ref-uebergangsregelung-nach-austritt-grossbritannien-nordirland-aus-eu.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

De Franse regering heeft een wetsvoorstel ingediend dat een delegatiegrondslag bevat tot het per *ordonnance* nemen van een reeks van maatregelen ter voorbereiding op het terugtrekken van het VK uit de EU¹⁰. De behandeling in de senaat is gepland op 17 januari 2019. Daarna moet de *Assemblée* zich er nog over buigen. De delegatie ziet op het recht op toegang en verblijf, arbeid, de uitoefening van gereguleerde activiteiten, de vervulling van voorwaarden voor openbare dienstverlening, sociale rechten en sociale voordelen. De Franse regering is voornemens rekening te houden met de status die het VK toekent aan Franse staatsburgers op zijn grondgebied. Verder ziet het voorstel op het helpen bespoedigen van de mogelijke herinvoering van grenscontroles met het VK, de ontwikkeling van gebouwen, installaties of haven-, spoorweg-, luchthaven- of wegeninfrastructuur.

6. Overige vragen over Brexit

6.1. Dierenwelzijn, milieu, natuur en medicijnen

Vraag 18 (GL/PvdA)

De WTO kent geen afspraken over dierenwelzijn, natuur- en milieustandarden. In het geval van een *no deal* scenario is het VK niet meer gebonden aan EU wet- en regelgeving op deze beleidsterreinen. Wel blijft het VK gebonden aan de verplichtingen uit de internationale verdragen waarbij het partij is, zoals de OIE (zie par. 3.6).

De invoer van geneesmiddelen van het VK naar de EU zal bij een *no deal* scenario doorgang vinden op basis van het *Most Favoured Nation* (MFN)-tarief dat de EU in de WTO heeft vastgelegd. Hoewel dit tarief naar verwachting in elk geval hoger is dan het huidige nultarief, zal de voornaamste handelsbarrière op het gebied van niet-tarifaire belemmeringen liggen.

6.2. Samenwerking in multilaterale fora en veiligheid

Vraag 19 (GL/PvdA) en 20 (GL/PvdA)

Naar verwachting zal de samenwerking met het VK voortgezet worden in multilaterale fora zoals de Verenigde Naties en de Raad van Europa, zeker waar het gezamenlijke belangen betreft. Het VK zal na de terugtrekking uit de EU echter niet meer deelnemen aan EU-coördinatievergaderingen voor deze fora ter plaatse. Dat geldt overigens ook in het scenario dat het terugtrekkingsakkoord wordt geratificeerd en in werking treedt. Het VK blijft voor Nederland een belangrijke en op een aantal terreinen gelijkgezinde partner.

Zo is het Verenigd Koninkrijk een belangrijke veiligheids- en defensiepartner van Nederland. Nederland zal dan ook na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie nauw blijven samenwerken met het VK op extern veiligheidsgebied. De samenwerking met het VK zal worden voortgezet in onder meer de NAVO en de VN, en tevens op bilaterale basis. In het geval van een *no deal* scenario ontstaat er daarom geen veiligheidsvacuüm in Europa. Hoewel de externe veiligheids- en defensiesamenwerking met het VK hoe dan ook doorgang zal vinden, is Nederland sterke voorstander van de voortzetting van deze samenwerking

¹⁰ Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne, zie <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl18-009.html>.

in EU-verband. Het is positief dat deze ambitie is vastgelegd in het conceptterugtrekkingsakkoord en de politieke verklaring.

Op het terrein van terrorismebestrijding zal de nauwe samenwerking tussen Nederland en het VK via Interpol en via verschillende multilaterale fora buiten de EU, zoals de VN, het *Global Counter-Terrorism Forum* (GCTF) en de Anti ISIS-coalitie, worden voortgezet. Ook de samenwerking door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt niet direct geraakt door de Brexit. Deze samenwerking vindt bilateraal plaats en in samenwerkingsverbanden die vooral buiten de EU om lopen, zoals de *Counter Terrorism Group* (CTG). Wel vervallen bij een *no deal* scenario de EU-instrumenten voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en justitie. Deze dragen nu bij aan een snelle en effectieve manier van samenwerken op het terrein van interne veiligheid. Politie en justitie treffen contingency maatregelen om ook in die situatie de samenwerking met het VK en het veiligheidsniveau zoveel mogelijk te bestendigen (zie ook par. 6.17).

Op het terrein van klimaat is het VK een gewaardeerde partner in de strijd tegen klimaatverandering, onder meer in VN-kader. De EU-lidstaten trekken nu samen op in de uitwerking van de internationale klimaatspraken in de *United Nations Framework Convention for Climate Change* (UNFCCC). Het is op dit moment nog niet duidelijk of het VK zich zou blijven aansluiten bij de EU. Naar verwachting zal de goede samenwerking vanwege gedeelde belangen wel worden voortgezet. Het VK speelt ook een prominente rol in de bevordering van adaptatie maatregelen, de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering, in het bijzonder in ontwikkelingslanden. Nederland en het VK weten elkaar geregeld te vinden, o.a. in het Groene Klimaatfonds en in de voorbereidingen voor de Klimaatop van de SGVN in september. De terugtrekking van het VK uit de EU zal hier naar verwachting geen noemenswaardige verandering in brengen.

Voor wat betreft het Europese Emissiehandelssysteem geldt dat bij een *no deal* scenario het VK niet langer deel van dit systeem zal uitmaken. Hierdoor zouden door het VK uitgegeven emissierechten, het surplus aan emissierechten op de markt vergroten. Om deze marktverstoring te voorkomen heeft de Commissie op 19 december jl. een besluit genomen om het kosteloos toekennen en veilen van emissierechten door het VK, vanaf januari 2019 tijdelijk op te schorten. Voor gefluoreerde broeikasgassen worden door middel van een Commissiebesluit in geval van een *no deal*, de passende quota aan bedrijven in het VK toegewezen zodat zij toegang hebben tot de Europese markt. Daarnaast wordt de rapportageverplichtingen voor bedrijven aangepast, zodat onderscheid wordt gemaakt tussen quota voor de EU en de VK-markt.

6.3. Recht van verblijf en IND

Vraag 12 (VVD), 21 (GL/PvdA), 22 (GL/PvdA), 23 (GL/PvdA), 24 (GL/PvdA), 38 (GL/PvdA) en 113 (SP)

De IND bereidt een capaciteitsuitbreiding en aanpassingen aan onder andere ICT-systemen voor om zodoende in staat te zijn de verblijfsstatus van de in Nederland verblijvende Britse burgers op een ordelijke manier te kunnen reguleren. Daarvoor zijn reeds in het voorjaar van 2018 extra middelen vrijgemaakt op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De IND behandelt, om de huidige processen niet te beïnvloeden, in projectvorm de aanvragen die verband hebben met de terugtrekking van het VK. Voor de uitvoering zal vooral een beroep worden gedaan op extra tijdelijke arbeidskrachten. Ook wordt, door middel van een uitnodigingsstrategie van de IND en de inzet van communicatie, getracht de instroom van aanvragen te spreiden. De huidige werkvoorraad zal door deze werkwijze niet worden beïnvloed.

Zoals al eerder aan uw Kamer gemeld zal ook wanneer het VK de EU zonder terugtrekkingsakkoord verlaat worden voorzien in een fatsoenlijke oplossing ten aanzien van het verblijf van de ongeveer 45.000 Britse burgers en hun familieleden in Nederland. De regering is voornemens in dat scenario een overgangperiode in te stellen voor de duur van 15 maanden. Tijdens deze overgangperiode behouden VK-burgers die voor de datum van de terugtrekking van het VK uit de EU rechtmatig in Nederland verblijven op grond van het recht van vrij verkeer van personen (richtlijn 2004/38/EG) hun rechten voor verblijf, studie en werk in Nederland. Dit geldt ook voor familieleden van Britse burgers die zelf geen VK- of EU-nationaliteit hebben. VK-burgers en hun familieleden zullen verspreid over de overgangperiode worden uitgenodigd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om een aanvraag voor een verblijfsvergunning in te dienen. Voor afgifte van deze verblijfsvergunning zullen dezelfde verblijfsvoorwaarden als voor EU-burgers gelden (zoals geformuleerd in richtlijn 2004/38/EG).

VK-burgers die langer dan 5 jaar in Nederland wonen kunnen een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd verkrijgen onder dezelfde voorwaarden als EU-burgers een duurzaam verblijfsrecht kunnen verkrijgen. Zij hoeven hierdoor niet te voldoen aan het inburgeringsvereiste. VK-burgers die korter dan 5 jaar in Nederland verblijven, krijgen een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als zij voldoen aan de verblijfsvoorwaarden die gelden voor EU-burgers die korter dan 5 jaar in de EU verblijven. Werkgevers hebben geen aparte werkvergunning nodig om deze VK-burgers in dienst te houden of nemen.

VK-burgers die zich na de datum van de terugtrekking van het VK uit de EU in Nederland willen vestigen, kunnen een verblijfsvergunning als derdelander aanvragen. Zij kunnen een aanvraag voor een verblijfsvergunning wel in Nederland aanvragen. Zij zullen worden vrijgesteld van het vereiste voor een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV), net als bijvoorbeeld Amerikanen, Canadezen, Japanners en Zuid-Koreanen.

Het wetsvoorstel gaat enkel over wetswijzigingen die noodzakelijk zijn in verband met Brexit. Om die reden bevat het wetsvoorstel onder andere bepalingen voor socialezekerheidsuitkeringen en vergoeding van gezondheidszorg. Over verblijfsrechten en andere rechten is in dit wetsvoorstel niets geregeld omdat voor eventueel te nemen maatregelen op die terreinen geen wetswijziging noodzakelijk is en kan worden volstaan met het bestaande instrumentarium. Dat geldt ook voor de positie van Nederlanders in het VK.

Ik verwijs u voor een nadere toelichting naar de brief «Fatsoenlijke oplossing burgers *no deal* Brexit» die gelijktijdig met deze Nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer wordt gestuurd.

6.4. Erkenning beroepskwalificaties

Vraag 12 (VVD), 25 (GL/PvdA), 26 (GL/PvdA), 27 (GL/PvdA), 28 (GL/PvdA), 29 (GL/PvdA) en 30 (GL/PvdA)

De richtlijn 2005/36/EG gaat over de erkenning van beroepskwalificaties met het oog op de toegang tot of uitoefening van een gereguleerd beroep in een EU-lidstaat. De richtlijn gaat daarmee ook over de erkenning van diploma's, voor zover die erkenning ziet op beroepsuitoefening van die gereguleerde beroepen en niet bijvoorbeeld op de toegang tot (vervolg)onderwijs. De erkenningen van in het VK behaalde beroepskwalificaties die vóór de terugtrekking van het VK zijn verleend in het kader van vestiging in Nederland blijven in Nederland rechtsgeldig. Werkenden en werkzoekenden met een reeds erkende beroepskwalificatie in het kader van vestiging in Nederland ondervinden daarom geen problemen met hun beroepskwalificatie als gevolg van Brexit. In het *deal* scenario worden op basis van het terugtrekkingsakkoord in ieder geval tot het einde van de overgangsperiode alle aanvragen tot erkenning in het kader van vestiging in Nederland, als een «EU-aanvraag» behandeld.

De verantwoordelijke Ministers kunnen voor de onder hun verantwoording vallende gereguleerde beroepen voorzien in een zogenoemd derdelandersregime voor het behandelen van erkenningsaanvragen die afkomstig zijn van buiten de Europese Economische Ruimte (EER). Voor beroepen waar een derdelandersregime is geregeld, zou bij een *no deal* en zonder specifieke regels ten aanzien van VK-beroepskwalificaties, de erkenningsprocedure voor een beroepskwalificatie behaald in het VK verlopen volgens het derdelandersregime.

Op dit moment wordt er (in het licht van de onderhandelingen en conform de afspraken in de Europese Raad) niet bilateraal onderhandeld met het VK over de erkenning van beroepskwalificaties.

6.5. NL studenten in VK

Vraag 31 (GL/PvdA)

Nederland heeft geen invloed op de hoogte van het collegegeld in het VK voor EU-burgers. De Ministers van onderwijs van Schotland, Wales en het gehele VK hebben eerder aangegeven dat EU-studenten die in 2019–2020 met een studie starten, nog als «home student» worden gezien en daarmee hetzelfde collegegeld betalen als Britse studenten. Voor de daaropvolgende jaren is dit nog onduidelijk.

6.6. VK-studenten in NL

Vraag 12 (VVD), 32 (GL/PvdA), 95 (CDA) en 96 (CDA)

Het kabinet is voornemens om VK-burgers die voor 30 maart 2019 in Nederland woonachtig zijn de huidige rechten te laten behouden. Voor deze VK-burgers gelden dan dezelfde voorwaarden als voor EU-burgers op het gebied van wettelijk collegegeld en studiefinanciering (en aanverwante regelingen zoals tegemoetkoming scholieren 18+). Huidige VK-studenten die in Nederland woonachtig zijn mogen dan tegen dezelfde voorwaarden de huidige studie afmaken. VK-burgers die na 29 maart 2019 naar Nederland komen, worden in het geval van een *no deal* scenario als derdelander behandeld. Dit kan gevolgen hebben voor de hoogte van het collegegeld en het recht op studiefinanciering.

6.7. Wetenschappers

Vraag 12 (VVD), 33 (GL/PvdA), 34 (GL/PvdA) en 37 (GL/PvdA)

De gevolgen van een Brexit voor wetenschappelijk onderzoek zijn afhankelijk van de wijze waarop de terugtrekking zal verlopen. De gevolgen betreffen met name de mogelijkheid van onderzoekers om zich te verplaatsen en de bekostiging van samenwerkende onderzoeksgroepen. De consequenties van het *no deal* scenario zijn dat Nederlandse onderzoekers in het VK, en VK-onderzoekers in Nederland, waarschijnlijk een verblijfsvergunning nodig hebben als zij langdurig in het betreffende land willen wonen en werken. Ook komen VK-onderzoekers in samenwerkingsverbanden niet meer in aanmerking voor financiering uit Horizon2020. De consequenties van het *deal* scenario zijn in de in het terugtrekkingsakkoord voorziene overgangsperiode minimaal. In alle gevallen kunnen Nederlandse en VK-onderzoekers met elkaar samenwerken zoals Nederlandse onderzoekers ook met onderzoekers uit landen buiten de Europese Unie samenwerken. De samenwerking strekt zich uit over de breedte van de wetenschap. Er is geen indicatie dat specifieke disciplines zwaarder worden getroffen dan anderen.

6.8. Visum VK-wetenschappers

Vraag 12 (VVD), 35 (GL/PvdA)

VK-wetenschappers die zich na 29 maart 2019 in Nederland willen vestigen zullen in eerste instantie voor een verblijfsvergunning als wetenschappelijk onderzoeker in aanmerking kunnen komen. Als ze ook aan de overige voorwaarden voldoen komen ze in aanmerking voor een kennismigrantenvergunning. In algemene zin kent Nederland voor wetenschappelijk onderzoekers een ruimhartig toelatingsbeleid.

6.9. Visum Nederlandse studenten

Vraag 36 (GL/PvdA)

Nederland heeft geen invloed op het visum- of toelatingsbeleid van het VK voor studenten en wetenschappers. In de politieke verklaring over het kader van de toekomstige betrekkingen is uitgesproken dat een speciaal visum voor wetenschappers en studenten overwogen wordt.

6.10. Dubbele nationaliteit

Vraag 12 (VVD), 39 (GL/PvdA)

In het geval er geen terugtrekkingsakkoord met het VK tot stand komt om burgerrechten wederzijds te waarborgen, zal een oplossing primair gevonden moeten worden in het verblijfsrecht en niet in het nationaliteitsrecht. De regering is daarom niet voornemens een noodwet voor te bereiden om in het kader van de Brexit een dubbele nationaliteit mogelijk te maken.

6.11. Douane

Vraag 47 (SP), 48 (SP), 109 (CDA), 110

De Douane werft in totaal meer dan 900 nieuwe douaniers ter voorbereiding op de terugtrekking van het VK uit de EU. Het gaat hierbij niet alleen om geüniformeerde medewerkers in de havens, maar ook om kantoorfuncties. Zoals reeds bij meerdere gelegenheden gesteld zullen

niet alle 928 extra douaniers al op 30 maart 2019 geworven, opgeleid en inzetbaar zijn. Eind 2018 zijn 375 fte extra douaniers aangenomen. Eind maart zijn dit er naar verwachting ruim 500 waarvan er ruim 300 inzetbaar zullen zijn. Eind 2019 zullen de 928 extra douaniers zijn ingestroomd. Alles is erop gericht om bij een vertrek van het VK uit de EU eind maart 2019 zonder overgangperiode de directe gevolgen op te kunnen vangen. Dit houdt in het borgen van de continuïteit van de bestaande douaneprocessen en het voorkomen van onnodig economisch oponthoud. Het gaat dan bijvoorbeeld om het kunnen verwerken van de extra stroom aangiften of om het uitoefenen van toezicht in het nieuwe grensproces van het goederenverkeer van de ferry's tussen het VK en NL.

De Douane zal voor het opvangen van deze directe gevolgen wel tijdelijk moeten herprioriteren omdat op 29 maart 2019 nog niet alle benodigde douaniers inzetbaar zijn. Prioriteren is overigens niet nieuw voor de Douane. De Douane is immers een risicogerichte handhavingsorganisatie en is zoals elke handhavingsorganisatie gewend keuzes te maken. Deze keuzes in de handhaving worden gemaakt in overleg met de opdracht gevende beleidsdepartementen en op basis van het beginsel dat de grootste risico's de meeste aandacht krijgen.

De herprioritering is echter geen wenselijke situatie voor de langere termijn. Uiteindelijk zijn de 928 douaniers nodig om bij een *no deal* scenario een goede Douaneorganisatie te houden, ook op de lange termijn. Hoe de Douane controleert, en waar zij op prioriteert wordt zoals gewoonlijk niet openbaar gemaakt.

De taken van de Douane vloeien voort uit de ABC-doelen (Afdracht, Bescherming en Concurrentievermogen). Aangezien dat de Douane een risicogerichte organisatie is vinden er continue herprioriteringen plaats, zowel binnen als tussen deze doelen.

6.12. AFM en DNB

Vraag 49 (SP)

De Brexit brengt veel onzekerheden met zich mee op het terrein van de financiële markten. Het Ministerie van Financiën heeft daarom de financiële toezichthouders, de AFM en DNB, gevraagd zich voor te bereiden en verschillende Brexit scenario's uit te werken. Dit heeft geleid tot begrotingen van de AFM en DNB waarin rekening is gehouden met de werkzaamheden die de Brexit met zich mee zullen brengen. Conform de Wet bekostiging financieel toezicht zijn de begrotingen voor 1 december bij de Minister van Financiën ingediend. Op dat moment (6 december jl.) heeft de Minister van Financiën bekend gemaakt dat de toezichthouders extra kosten zullen maken ten gevolge van de terugtrekking van het VK uit de EU en daarom is extra financiële ruimte aan het kostenkader 2019 en 2020 van zowel de AFM als DNB toegevoegd (Kamerstukken II 2018–2019, 33 957, nr.31). Intern zijn de toezichthouders inmiddels al geruime tijd bezig met voorbereidingen voor Brexit, onder andere in het kader van vergunningaanvragen, en werven zij extra (gespecialiseerd) personeel.

6.13. Bedrijven uit het VK en EMA

Vraag 50 (SP), 51 (SP) en 52 (SP)

De regering heeft niet het beeld dat te weinig zicht bestaat op de komst van instellingen en bedrijven uit het VK. Wel is het natuurlijk zo dat een bedrijf uit het VK dat zich in Nederland wil vestigen niet per definitie langs de centrale overheid moet om daarvoor toestemming te krijgen, of te

melden dat het zich hier wil vestigen. Of dergelijk contact bestaat is onder meer afhankelijk van de aard en omvang van het bedrijf.

Specifiek in relatie tot het Europees Geneesmiddelenagentschap (EMA) is het duidelijk dat de vestiging daarvan de aantrekkingskracht van Nederland voor sommige bedrijven heeft vergroot.

In het *bidbook* voor de Nederlandse kandidatuur voor de EMA is in juli 2017 is al ingegaan op de gunstige ligging en kennisinfrastructuur van ons land voor farmaceutische bedrijven, maar ook voor onderzoeksinstellingen in deze sector. Denk hierbij aan het Leiden *BioSciencepark*, dat op relatief korte reisafstand ligt van het nieuwe EMA-hoofdkantoor aan de Zuidas. Bij de kandidatuur voor de EMA is uitgegaan van de verwachting dat er mogelijk bedrijven en instellingen in de *lifesciences & health* sector mee zouden verhuizen, ook omdat vanwege het aanstaande vertrek van het VK uit de EU, de centrale positie van het VK in deze sector binnen de EU zal veranderen. Als gevolg van het vertrek van het VK uit de EU moeten farmaceuten die in het VK gevestigd zijn beschikken over een vestiging in de EU wanneer ze geneesmiddelen op de Europese markt willen (blijven) brengen. Mede daarom is reeds in 2017 begonnen met het uitbreiden van de capaciteit voor het overnemen van beoordelingsprocedures en productdossiers door het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen die verplaatst worden vanuit het VK.

De aanwezigheid van een goed functionerend nationaal geneesmiddelenagentschap naast de vestiging van de EMA in ons land biedt bedrijven in deze sector een aantrekkelijk regulatorisch ecosysteem.

Daarnaast is er Rijksbreed nog meer inzet gekomen voor het goed faciliteren van hoogopgeleide kenniswerkers, bijvoorbeeld door het uitbreiden van het aantal plaatsen op internationale scholen. De Kamer zal binnenkort worden geïnformeerd over de activiteiten die het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat gaat uitvoeren in nauwe samenwerking met Topsector LSH en betrokken belanghebbenden in het kader van de komst van het EMA. Zie daarvoor ook (paragraaf 2, onder e) van de brief van 18 december 2018 van de Minister van Economische Zaken en Klimaat over de bijdrage van buitenlandse bedrijven aan de Nederlandse economie (Kamerstukken II 2018–2019, 32 637, nr. 342).

6.14. Landingsrechten

Vraag 92 (CDA)

Tot aan de Brexit vliegen Britse luchtvaartmaatschappijen op grond van EU-regelgeving van en naar Nederland. Een *no deal* Brexit betekent o.a. dat er geen overgangsperiode komt op grond waarvan EU-regelgeving op het VK van toepassing blijft tot en met 31 december 2020, en dat er geen EU-VK verdrag gesloten zal zijn voor luchtvervoer. Normaliter geven lidstaten de EU-mandaat voor het onderhandelen over afspraken over landingsrechten in een verdrag met een derde land. De Europese Commissie heeft op 19 december jl. een voorstel gedaan voor een verordening die via eenzijdige verlening van rechten vervoer ook na 29 maart mogelijk maakt (uitgaande van wederkerigheid van het VK). Dit voorstel zal beoordeeld worden in de Raad, en vergt instemming van zowel de Raad als het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure.

Vraag 93 (CDA), 94 (CDA) en 117 (CU)

Een *no deal* scenario zal gevolgen hebben voor de Nederlandse visserij-sector. Het VK wordt een derde land en dat betekent dat het EU-recht niet langer van toepassing is op het VK. Vanaf de terugtrekking van het VK uit de EU wordt dus teruggevallen op het internationaal recht. Dat betekent o.a. dat het VK aanvullende eisen kan stellen over de nationaliteit van het eigenaarschap en de bemanning van vissersschepen die onder een Britse vlag varen en dat zij vissersboten die varen onder Nederlandse vlag de toegang kan ontfangen tot de Britse wateren. Dit betekent dan dat er een minder grote oppervlak aan EU-wateren resteert om de visquota op te kunnen vissen. De vastgestelde quota voor 2019 voor Nederlandse vissers blijft wel gelden.

Andersom betekent het dat Britse schepen en bemanning net zo behandeld worden als andere derde landen. Omdat het VK een derde land wordt, betekent dat dat kotters van Nederlandse eigenaren varende onder Britse vlag bij een *no deal* niet zonder meer hun vis in Nederlandse havens mogen aanlanden. Voor hen gaan dezelfde regels gelden als voor andere derde landen. Dit betekent onder meer dat bij import een vangstcertificaat overgelegd moet worden, dat het moet voldoen aan de sanitaire en fytosanitaire regels en dat over de vis de onder WTO genotificeerde invoerheffingen van toepassing zijn.

Ook de EU kan vissersboten die varen onder Britse vlag de toegang tot de exclusieve economische zone van de EU weigeren. Zoals ook wordt bevestigd door een onlangs gepubliceerde concept *Fisheries Bill*¹¹ van het VK, zal het VK de automatische wederzijdse toegang tot visgronden beëindigen. Alleen buitenlandse vissers die een vergunning krijgen, mogen dan nog in VK-water vissen. Het grootste deel van de pelagische vangsten (o.a. haring en makreel) vindt nu in VK-water plaats.

Een *no deal* scenario raakt niet de toegang van vissersboten die onder Nederlandse vlag varen tot de wateren van Noorwegen, Groenland, IJsland en de Faeröer Eilanden. In het kader van de akkoorden van de EU met Noorwegen en de zogeheten kuststaten over gezamenlijke beheerde bestanden in 2019 zijn geen afspraken gemaakt over de toegang van het VK tot de territoriale wateren van deze landen in het geval het VK de EU zonder een terugtrekkingsakkoord verlaat.

De regering overlegt nauw met vertegenwoordigers uit de visserijsector over de verschillende Brexit-scenario's, inclusief een *no-deal* scenario en spant zich tot het uiterste in om de gevolgen van Brexit voor deze sector te mitigeren.

Het wetsvoorstel bevat inderdaad geen bepalingen hoe om te gaan met de gevolgen van een *no deal* scenario voor de Nederlandse visserij. De Nederlandse wetgever kan namelijk zelf niet de toegang tot de Britse wateren regelen noch daarover een verdrag met het VK sluiten. Voor het verkrijgen van toegang tot de Britse wateren is een akkoord nodig tussen de EU en het VK. De Europese Unie is exclusief bevoegd om dergelijke verdragen te sluiten. De toegang van Britse visproducten tot de Europese en dus Nederlandse markt wordt na de terugtrekking van het VK uit de EU geregeld door de Europese douaneregels, kwaliteitsregels en veterinaire regels. Voor deze onderwerpen is de Unie bevoegd. Nederland geeft daar door middel van lagere regelgeving en besluiten uitvoering aan.

¹¹ Zie <https://services.parliament.uk/bills/2017-19/fisheries.html>.

Vraag 12 (VVD), 97 (CDA) en 98 (CDA)

De Zorgverzekeringswet kent werelddekking. Dat betekent dat de iemand die volgens die wet verzekerd is en die in het VK gebruik moet maken van zorg, een vergoeding krijgt tot het Nederlandse marktconform tarief. Daar verandert niks aan.

Vanwege het feit dat het VK na terugtrekking geen lid meer is van de Europese Unie en Verordening 883/04 niet meer van toepassing is op het VK, zal de European Health Insurance Card (EHIC) niet meer gebruikt kunnen worden in het VK.

Het VK hanteert een systeem van ingezetenschap. Mensen die in het VK wonen zullen op basis van het daar geldende recht, voor zover zij een verblijfsstatus ontvangen, onder de National Health Service (NHS) gaan vallen. Zij maken nu ook al gebruik van de NHS, het enige verschil is dat de rekening na Brexit niet meer bij Nederland terecht komt maar door het VK gedragen gaat worden. Mensen die in het VK wonen en een Nederlandse zorgverzekering hebben behouden deze, en kunnen naast de NHS ook gebruik van maken van hun zorgverzekering.

Op basis van de Nederlandse wetgeving is iedereen die in Nederland werkt of woont in principe verzekerd ingevolge de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet. Britten die in Nederland wonen raken van rechtswege verzekerd ingevolge de Wet langdurige zorg en worden geacht een zorgverzekering af te sluiten.

6.17. Politie, justitie en veiligheid

Vraag 99 (CDA) en 118 (CDA)

Het VK is een belangrijke partner in de Europese interne veiligheidssamenwerking. Nederland onderhoudt dan ook een hechte samenwerking met het VK op dit terrein. In de context van de Brexit onderhandelingen heeft Nederland erop ingezet om deze samenwerking ook in de toekomst zoveel mogelijk te bestendigen. In de politieke verklaring over het kader van de toekomstige betrekkingen, die het terugtrekkingsakkoord zal vergezellen, wordt voorzien dat afspraken gemaakt zullen worden over de belangrijkste instrumenten voor samenwerking en informatie-uitwisseling. Daarnaast worden in de verklaring de essentiële waarborgen die nodig zijn voor een zo ambitieus mogelijke samenwerking op dit terrein benoemd, zoals een rol voor het EU Hof van Justitie, gegevensbescherming en fundamentele rechten. De politieke verklaring biedt daarmee ruimte voor de ambitieuze samenwerking die de regering wenst en waar het zich voor zal blijven inzetten.

Voor een onverhoopt *no deal* scenario geldt dat de samenwerking door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet direct geraakt wordt. Deze samenwerking vindt bilateraal plaats en in samenwerkingsverbanden die vooral buiten de EU om lopen, zoals de *Counter Terrorism Group* (CTG). Wel vervallen bij een *no deal* scenario de EU-instrumenten voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en justitie¹². Deze dragen nu bij aan een snelle en effectieve manier van samenwerken. Zonder deze instrumenten kunnen bijvoorbeeld de «real time» informatie-uitwisseling met het VK bemoeilijkt worden en opsporingsonderzoeken met het VK

¹² Zoals het Schengen Informatiesysteem (SIS), het Europol Informatiesysteem (EIS) en het European Criminal Records Information System (ECRIS).

tijdrovender worden. Om ook in die situatie de samenwerking met het VK en het veiligheidsniveau zoveel mogelijk te bestendigen, nemen politie en justitie een aantal maatregelen. Zo is de politie gestart met een automatiseringsproject om het Interpol kanaal efficiënter te maken. Daarnaast investeert de politie in extra capaciteit, zowel door versteviging van het liaisonnetwerk in het VK zelf, als bij het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) ter ondersteuning van deze liaisons. Ook het Openbaar Ministerie bereidt zich momenteel voor op de benodigde uitbreiding van capaciteit. Hiermee zullen niet alle ongunstige gevolgen van de terugtrekking van het VK uit de EU volledig kunnen worden opgevangen. De voorbereidingen zijn er evenwel op gericht om politieke en justitiële samenwerking met het VK zo soepel mogelijk te laten verlopen en het veiligheidsniveau zoveel mogelijk te bestendigen.

Verder zal de uitwisseling van informatie over criminele antecedenten voor strafrechtelijke doeleinden na de Brexit doorgang kunnen vinden op basis van het Verdrag van de Raad van Europa van 1959 over wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

6.18. Europese programma's zoals Erasmus

Vraag 101 (CDA) en 103 (CDA)

In het geval van een *no deal* scenario zal het VK niet meer als EU-lidstaat in aanmerking komen voor alle EU-programma's, inclusief het Erasmus-programma. Voor een volledige lijst verwijs ik u naar de link in de voetnoot.¹³

6.19. Europees aanhoudingsbevel

Vraag 12 (VVD), 100 (CDA)

In het geval van een *no deal* scenario kan tot de datum van de terugtrekking van het VK uit de EU overlevering plaatsvinden op basis van een Europees Aanhoudingsbevel (EAB). Na die datum zal er geen overlevering meer mogelijk zijn op basis van een EAB en rest met het VK de mogelijkheid van uitlevering. Voor Nederland kan dit gebeuren door toepassing van de Uitleveringswet en het Europees Uitleveringsverdrag (EUV). Het zal aan de *Extradition Act* van het VK liggen of ook het VK dat verdrag al meteen na de terugtrekking van het VK uit de EU zal kunnen toepassen. Is dat laatste het geval, dan betekent dit dat voor hetzij Britse EABs die in Nederland in behandeling zijn, hetzij Nederlandse EABs die in het VK in behandeling zijn, tijdig voor de terugtrekking van het VK uit de EU via Interpol een verzoek tot voorlopige aanhouding, als bedoeld in artikel 16 van het EUV, moet worden gedaan. Dat verzoek kan dan op de datum van de terugtrekking van het VK uit de EU als titel voor aanhouding worden toegepast, in de plaats van het alsdan vervallen EAB. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de opgeëiste persoon ten gevolge van een *no deal* scenario moet worden vrijgelaten. Daarna kan een uitleveringsverzoek voor dezelfde feiten worden toegezonden, dat vervolgens moet worden behandeld.

¹³ http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#social

Vraag 102 (CDA)

Bij een *deal*-scenario blijft het EU acquis van toepassing op het VK tot en met het einde van de overgangsperiode, in beginsel tot en met 31 december 2020. Het VK blijft in dat geval volwaardig deelnemen aan programma's van de EU zoals Horizon2020. In het geval van een *no deal* scenario zal het VK niet meer als EU-lidstaat in aanmerking komen voor alle EU-programma's, inclusief Horizon2020. De Britse onderzoekers in samenwerkingsverbanden die vanuit Horizon2020 financiering ontvangen komen dan in beginsel niet meer in aanmerking voor financiering. Het VK heeft wel aangegeven dat Britse deelnemers in lopende projecten onder Horizon 2020 van Britse zijde worden gefinancierd voor de projectduur. Daarmee is voortgang van deze projecten in principe veiliggesteld.

6.21. Parkeerruimte ferrylocaties

Vraag 12 (VVD), 104 (CDA) en 105 (CDA)

In geval van een *no deal* scenario zal er naar verwachting onvoldoende parkeerruimte zijn bij de zes ferrylocaties van waaruit richting het VK wordt gevaren. Om die reden stelt Rijkswaterstaat binnenkort samen met lokale en regionale autoriteiten een zogeheten «calamiteitentafel transport ferryhavens» in, gericht op het nemen van operationele maatregelen om congestie op de wegen naar de ferrylocaties zoveel mogelijk te voorkomen. Mogelijke parkeerproblemen in de ferryhavens worden daarin meegenomen. Op zowel nationaal als op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn hiervoor geen aanpassingen in wet- en regelgeving voorzien.

6.22. Bestuurlijke verantwoordelijkheid Rotterdam

Vraag 12 (VVD), 106 (CDA)

De gemeente Rotterdam is ervoor verantwoordelijk om de eigen organisatie voor te bereiden op de mogelijke gevolgen van de Brexit, net als andere (mede)overheden. Dit omvat onder meer de informatievoorziening aan VK-burgers en bedrijven. Indien VK-burgers of bedrijven zich tot het loket van de gemeente wenden, is het belangrijk ervoor te zorgen dat de gemeente doorverwijst naar de juiste informatiekanalen.

De Brexit raakt ook de eigen bedrijfsvoering. De gemeente zal contracten nalopen waar gebruik wordt gemaakt van diensten of producten uit het Verenigd Koninkrijk. Op basis daarvan wordt afgewogen of werkzaamheden een risico lopen na de Brexit.

Daarnaast draagt de gemeente Rotterdam in nauwe samenwerking en overleg met overheidsorganisaties in het havengebied medeverantwoordelijkheid voor het zoveel als mogelijk vlot functioneren van het Rotterdamse havengebied. De burgemeester is daarnaast eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid in zijn regio. De gemeente werkt ten behoeve van het functioneren van het havengebied onder meer samen met het Havenbedrijf, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Provincie Zuid-Holland, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, het Loodswezen, de Douane, en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. De gemeente faciliteert deze organisaties bijv. in de vorm van een tijdsige vergunningverlening of met (het faciliteren van) tijdelijke verkeersregelaars, om in het geval van een *no deal* scenario de terminals van de verschillende ferry's die op het VK varen bereikbaar te houden, en

tegelijkertijd te voorkomen dat er files ontstaan op lokale, provinciale en rijkswegen, of de doorgang voor nooddiensten wordt belemmerd.

6.23. Vrachtwagenchauffeurs

Vraag 109 (CDA), 110 (CDA), 111 (CDA), 112 (CDA), 128 (D66)

Buitenlandse vrachtwagenchauffeurs kunnen geen douaneaangifte doen op het moment dat zij in Nederland een ferryboot willen oprijden om goederen naar het VK te brengen. De aangifte ten uitvoer moet namelijk vooraf langs elektronische weg worden ingediend door de exporteur van de goederen. De exporteur moet deze aangifte indienen bij de douane van de lidstaat waar hij is gevestigd. De aangifte wordt voornamelijk gedaan in universele codes, zoals goederencodes. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de aangifte in het Nederlands of Engels te doen. Bij een *deal*-scenario blijft het EU acquis van toepassing op het VK tot en met het einde van de overgangsperiode; in beginsel tot en met 31 december 2020. In dat geval blijft ook de Europese regelgeving van toepassing op wegvervoer van en naar het VK. Dat geldt ook voor de cabotageregeling van Verordening 1072/2009/EG, en eventuele wijzigingen van die regelgeving gedurende de overgangstermijn.

In het geval van een no deal scenario, vervalt de EU-regelgeving voor wegvervoer van en naar het VK. Met de contingency maatregel voor wegvervoer die is voorgesteld door de Europese Commissie in haar Actieplan van 19 december 2018, blijft wegvervoer van en naar het VK tot eind 2019 zonder beperkingen mogelijk.

Voor wat betreft de rijbewijzen en vakbekwaamheidsdocumenten voor beroepschauffeurs zou de meest wenselijke oplossing zijn dat op Europees niveau wederzijdse erkenning overeengekomen wordt met het VK. Daarvan kan echter niet worden uitgegaan. Voor de rijbewijzen betekent dat vervolgens dat het aan de lidstaten zelf is maatregelen te treffen.

6.24. VK-burgers in Nederland

Vraag 114 (SP), 115 (SP) en 116 (SP)

Onzekerheid van VK-burgers in Nederland leidt op zichzelf niet tot ongelijkheid omdat mensen zich niet altijd in dezelfde situatie bevinden.

Uit onderzoek van het CBS in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat van de 42.500 VK-burgers in Nederland op 1 januari 2016, 43 procent zijn inkomen vooral als werknemer verdiende en 9 procent als zelfstandige. Daarnaast ging 14 procent nog naar school of studeerde en leefde 15 procent van een (pensioen)uitkering. In totaal betrof het 6.355 personen met een uitkering, waarvan 725 met een werkloosheidsuitkering, 685 met een bijstandsuitkering, 1.005 met een ziekte- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, 3.685 met een pensioenuitkering en 260 personen met een overige sociale voorziening.

Het valt niet uit te sluiten dat de terugtrekking van het VK uit de EU financieel nadelige gevolgen kan hebben voor VK-burgers in Nederland. Mochten deze burgers in de financiële problemen geraken, dan kunnen zij, als ze aan de wettelijke vereisten voldoen, aanspraak maken op een bijstandsuitkering. De Participatiewet stelt dat iedere in Nederland woonachtige Nederlander en een met hem gelijkgestelde in Nederland rechtmatig woonachtige vreemdeling, die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de

middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, recht heeft op bijstand van overheidswege. Wanneer betrokkene korter dan vijf jaar in Nederland woonachtig is, kan het aanvragen van een bijstandsuitkering wel gevolgen hebben voor zijn verblijfsrecht. Dit is ter beoordeling aan de IND.

6.25. Maatregelen VK bij no deal scenario

Vraag 207 (CDA)

Het VK nam onlangs het besluit om de *no deal* voorbereidingen flink op te schroeven en riep het bedrijfsleven hetzelfde te doen. Het maakte bekend £ 2mld extra geld te reserveren ten behoeve van Brexit voorbereidingen op de departementen. Dit bedrag komt bovenop de £ 4.2mld die sinds 2016 is gereserveerd. Bovendien maakte de regering van het VK bekend zo'n 80.000 informatiebrieven te versturen aan bedrijven die het meest door veranderingen (op het gebied van btw, douane, regelgeving) geraakt zullen worden bij een *no deal* scenario, en zullen 3.500 soldaten gereed staan om overheidsinstanties te ondersteunen bij *no deal* (bv bij grenscontroles, de levering van voeding, medicijnen en benzine). Met het beschikbare geld zullen ook extra *Border Force guards* worden aangenomen en contingency maatregelen worden genomen voor visserij, chemische- en voedselindustrie, en nieuwe IT-systemen en voorbereidingen worden getroffen voor een nieuw satellietstelsel. Met deze bekendmakingen gaf de regering van het VK het signaal af dat ze rekening houdt met de mogelijkheid van een *no deal* Brexit.

7. Specifieke vragen over het wetsvoorstel

7.1. Constitutionele paragraaf

Vraag 46 (SP), 54 (CU), 55 (50PLUS), 56 (50PLUS), 89 (SGP), 205 (CDA), 206 (CDA)

De door de Kamer opgeworpen vragen over de constitutionele aspecten van de wet zijn beantwoord in de algemene inleiding. De tussen parlement en regering gewisselde vragen en antwoorden maken deel uit van de wetsgeschiedenis en langs die weg hebben ze betekenis voor de uitlegging van een wet.

7.2. Algemeen moratorium

Vraag 53 (CU)

De suggestie van de Raad van State om een algemeen moratorium te treffen is overwogen maar niet overgenomen. Enerzijds speelt daarbij dat voor een aantal onderwerpen Nederland niet bevoegd is zo'n moratorium af te kondigen. Daar waar Nederlandse wetgeving uitvoering van bindende Europese besluiten betreft, zoals bijvoorbeeld bij veel warenwetgeving het geval is, is Nederland niet bevoegd eenzijdig de werking daarvan uit te breiden tot een niet-EU-land. Anderzijds is een moratorium ten algemene geen geschikt middel om een status quo te handhaven. Om een status quo te kunnen handhaven zijn bijvoorbeeld nieuwe arrangementen nodig met betrekking tot toezicht, informatie-uitwisseling enz. De enkele regel dat het VK gelijkgesteld zou worden met een EU-land is daarvoor niet toereikend.

7.3. Consultatie betrokken partijen

Vraag 64 (50PLUS)

De terughoudende formulering over de consultatie van betrokken partijen in de memorie van toelichting is ingegeven door de gedachte dat indien gebruik gemaakt zal worden van de bevoegdheden die deze wet in het leven roept dat veelal spoedeisende situaties zal betreffen (in welk geval voorafgaande consultatie niet mogelijk is) of uitvoering van dwingende EU-besluiten (in welk geval consultatie niet zinvol is). Daar waar geen sprake is van dergelijke belemmerende factoren zal de regering wel de gebruikelijke procedure volgen.

7.4. Concept terugtrekkingsakkoord aanleiding voor aanpassing?

Vraag 65 (50PLUS)

Het conceptterugtrekkingsakkoord geeft geen aanleiding tot aanpassing van het voorstel.

7.5. Withdrawal Act

Vraag 66 (50PLUS)

De *European Union (Withdrawal) Act* heeft slechts juridische werking binnen de Britse rechtsorde en heeft geen rechtstreeks effect in de Nederlandse rechtsorde. Daar waar geconstateerd wordt dat in de Nederlandse rechtsorde een probleem bestaat is dus ingrijpen van de Nederlandse wetgever vereist. Slechts indien de EU rechtstreeks werkende regelgeving vaststelt kan dit anders zijn.

7.6. Afstemming met Europese Commissie

Vraag 69 (SGP), 70 (SGP), 86 (GL/PvdA) en 87 (GL/PvdA)

Afstemming over het wetsvoorstel met de Europese Commissie en de andere lidstaten heeft plaatsgevonden door in raadsverband betrokkenen te informeren over de voornemens van Nederland. Daarbij is met belangstelling kennisgenomen van de Nederlandse plannen. Daaraan voorafgaand zijn bij gelegenheid bij reguliere ambtelijke overleggen of op informele wijze ambtenaren van de Europese Commissie geïnformeerd over het wetsvoorstel. Noch bij de informele contacten, noch bij de presentatie in raadsverband bleek er enige weerstand te bestaan tegen de inhoud van het wetsvoorstel.

Het antwoord op de vraag van leden van de SGP of een ondersteunende of een aanvullende bevoegdheid van de EU of het ontbreken van een bevoegdheid van de EU de lidstaten meer ruimte geeft om naar eigen inzicht wetgeving en beleid vast te stellen luidt vanuit een juridisch perspectief bevestigend. In het geval het gaat om een gedeelde bevoegdheid is dat afhankelijk van de vraag of de EU die gedeelde bevoegdheid heeft uitgeoefend. Voor zover de EU een gedeelde bevoegdheid heeft uitgeoefend, is de situatie vergelijkbaar met de EU met een exclusieve bevoegdheid tenzij de desbetreffende EU-regelgeving weer wordt ingetrokken. Overigens betekent meer beleidsruimte niet per definitie meer beleidsvoordelen. In onderhandelingsituaties deel uitmaken van een groter geheel heeft immers veelal voordelen voor de nationale onderhandelingspositie.

Vraag 61 (50PLUS), 62 (50PLUS)

Met de passage «Doel en opzet van het voorstel» in de memorie van toelichting is bedoeld op situaties waarin bepaalde wenselijke maatregelen zijn geïdentificeerd, maar waarvoor de bestaande regelgeving al een basis biedt. Dat kan zijn omdat het bestaande recht al rechtstreeks voorziet in de bestuurlijke bevoegdheid om de maatregel te kunnen treffen. Ook kan het zijn dat die bevoegdheid nog niet bestaat maar binnen het kader van de bestaande regelgeving (dus: zonder afwijking van de wet in formele zin) in het leven geroepen kan worden, door wijziging of aanvulling van een amvb of ministeriële regeling. Dit wetsvoorstel is slechts bedoeld voor die situaties waarin de bevoegdheid nog niet bestaat en evenmin binnen het kader van de bestaande regelgeving die bevoegdheid in het leven geroepen kan worden.

Vraag 65 (50PLUS), 66 (50PLUS), 81 (GL/PvdA), 82 (GL/PvdA)

De regering is van mening dat het ten algemene noodzakelijk en wenselijk is dat bestuurlijk optreden gebaseerd is op formele wetgeving die in samenspraak tussen regering en parlement tot stand is gekomen. Dat gaat echter niet zover dat iedere concrete bestuurshandeling onderwerp van parlementair debat behoort te zijn geweest. Daar waarbij of krachtens formele wetgeving bevoegdheden worden toegekend aan bestuursorganen, verschuift de bron van democratische legitimatie van dat optreden in zekere mate van de betrokkenheid van het parlement als medewetgever naar de betrokkenheid van het parlement in zijn rol van controleur.

Vraag 89 (SGP)

De algemene staatsrechtelijke regel is dat het parlement controle uitoefent op de regering (daaronder mede begrepen de wijze waarop de regering gebruik maakt van delegatiegrondslagen om uitvoeringsregelingen op te stellen) langs andere weg dan door middel van de medewetgevende rol. Niets in dit wetsvoorstel doet afbreuk aan deze controlerende rol en bevoegdheden van het parlement.

Vraag 121 (CDA)

De regering ziet op dit moment niet de noodzaak om de Raad van State voor te bereiden op een toename van speedprocedures. De praktijk heeft uitgewezen dat daar waar de noodzaak zich voordoet de Afdeling advisering op zeer korte termijn kan adviseren.

Vraag 122 (CDA), 123 (CDA)

Het gaat te ver om uitgebreid in te gaan op het leerstuk van het staatsnoodrecht in het kader van dit wetsvoorstel. In algemene zin is de regering van mening dat de strekking van het bestaande stelsel van staatsnoodrecht tot doel heeft om ook in dergelijke situaties volgens de wet het overheidshandelen ook volgens de wet te laten verlopen.

7.8. Reciprociteit

Vraag 88 (SGP)

In de bepalingen in het wetsvoorstel is de opstelling van het VK (na terugtrekking uit de EU) ten aanzien van EU-burgers of Nederlanders niet als voorwaarde opgenomen. Drie bepalingen bieden de ruimte om met dit

aspect van reciprociteit rekening te houden. Dat zijn artikel II (rijbewijzen), artikel VII (socialezekerheidswetten) en artikel X (vangnetbepaling).

Voor wat betreft de socialezekerheidswetten bestaat niet het voornemen daarvan gebruik te maken. Wel is de verwachte situatie in het VK in geval van een *no deal* Brexit meegewogen net als bij andere situaties die niet door dit wetsvoorstel geregeld worden.

Voor wat betreft de rijbewijzen geldt dat als in een *memorandum of understanding* met het VK moet worden bereikt dat VK-burgers hun rijbewijs ook na terugtrekking van het VK uit de EU kunnen omwisselen in Nederland, reciprociteit het uitgangspunt zal zijn. Het is echter de bedoeling nog voor de terugtrekking van het VK uit de EU eenzijdig een voorziening te treffen door middel van wijziging van een al bestaande ministeriële regeling, op basis waarvan houders van een VK-rijbewijs die al voor de terugtrekking van het VK in Nederland woonachtig waren, ook na die datum het rijbewijs kunnen omwisselen zonder eerst theorie- en praktijkexamen te moeten doen.

Voor wat betreft artikel X geldt dat de opstelling van het VK mede in acht genomen kan worden bij de afweging of sprake is van een onaanvaardbaar en onomkeerbaar gevolg van de Brexit.

7.9. Bestuurlijke verantwoordelijkheid lagere overheden

Vraag 107 (CDA) en 108 (CDA)

Er is geen reden geconstateerd om voor decentrale overheidsniveaus aanvullende wettelijke voorzieningen te treffen. De kans dat een dergelijke maatregel nodig is, acht de regering echter uiterst gering. De Gemeentewet en de Provinciewet bevatten immers voldoende mogelijkheden om in spoedsituaties te voorzien in maatregelen zoals het afvaardigen van noodbevelen en noodverordeningen in situaties waarin geen andere oplossingen meer voorhanden zijn.

In dit wetsvoorstel worden voorzieningen getroffen voor wetten waarin EU-burgers een andere rechtspositie hebben dan niet-EU-burgers. Voor veel gedelegeerde verantwoordelijkheden die door bijvoorbeeld gemeenten worden uitgevoerd, geldt dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen omdat de gemeentelijke verantwoordelijkheden zich richten tot alle ingezetenen. Waar wel specifieke voorzieningen vereist zijn, bieden de organieke wetten voldoende handvatten.

7.10. Derde landen

Vraag 130 (GL/PvdA)

De noodzaak voor de in de artikelen I-VI beschreven wijzigingen is onderkend bij de analyse van de gevolgen van de terugtrekking van het VK uit de EU. Bij de wetstechnische formulering is er echter vanuit het oogpunt van wetgevingsefficiëntie voor gekozen om deze wijzigingen niet uitsluitend toe te schrijven naar deze specifieke situatie, maar een algemener strekking te geven.

Vraag 131 (SP)

De Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen (Wfbv) is van toepassing op vennootschappen die buiten de EU en de Europese Economische Ruimte (EER) zijn opgericht, indien die 1) hun werkzaamheden (nagenoeg) geheel in Nederland verrichten en 2) geen werkelijke band hebben met de staat volgens welk recht ze zijn opgericht. Indien ten aanzien van zo'n vennootschap niet is voldaan aan de verplichtingen die de Wfbv oplegt (kort gezegd: registratie in het Handelsregister en het opmaken en deponeren van een jaarrekening) is de sanctie dat de bestuurders hoofdelijk aansprakelijk zijn voor elke tijdens hun bestuur verrichte rechtshandeling waardoor de vennootschap wordt gebonden (artikel 4, lid 2 Wfbv).

De in dit wetsvoorstel opgenomen overgangsbepaling in het Wfbv zorgt ervoor dat indien het VK zich terugtrekt uit de EU zonder tegelijkertijd tot de EER toe te treden, bestuurders van vennootschappen naar Brits recht niet direct met ingang van het moment van terugtrekking persoonlijk aansprakelijk worden als gevolg van een ontbrekende of onjuiste inschrijving in het Handelsregister. In plaats daarvan krijgen zij nog drie maanden de tijd om zich als formeel buitenlandse vennootschap in te schrijven in het Handelsregister. Dit overgangsregime komt overeen met het regime dat bij invoering van de Wfbv gold ten aanzien van op dat moment bestaande buitenlandse vennootschappen.

Vraag 132 (SP)

Vennootschappen die onder de Wfbv vallen, hoeven niet juridisch omgezet te worden. Wel moeten zij voldoen aan de in de Wfbv genoemde verplichtingen.

Vraag 133 (SP)

De SP-fractie wil weten hoeveel buitenlandse vennootschappen uit het Verenigd Koninkrijk actief zijn in Nederland die geraakt worden door de Brexit. Op 21 september 2018 stonden er 2027 Britse *Limited Liability Companies* (het Britse equivalent van de Nederlandse BV) geregistreerd in het Handelsregister. Bij een deel van deze Britse *Limited Liability Companies* gaat het om formeel buitenlandse vennootschappen die na de terugtrekking van het VK uit de EU onder de Wfbv zullen vallen, omdat zij hun werkzaamheden (nagenoeg) geheel in Nederland verrichten en bovendien geen werkelijke band hebben met het VK. Hoeveel van deze vennootschappen het betreft valt echter niet vast te stellen.

Vraag 134 (D66), 135 (D66), 136 (D66), 137 (SP), 138 (SP), 141 (SP), 142 (SP)

Als een rijbewijs niet langer aangemerkt is als een document dat is afgegeven door een daartoe bevoegde autoriteit in een andere lidstaat van de Europese Unie dan betekent dat dat rijbewijs met ingang van de terugtrekking van het VK wordt aangemerkt als een rijbewijs afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een derde land. Houders van deze rijbewijzen mogen nog 185 dagen na vestiging in Nederland met dat rijbewijs blijven rijden. Deze termijn gaat in op de datum van vestiging in Nederland. Daarna moeten ze beschikken over een Nederlands rijbewijs. Daartoe moeten zij hun geschiktheid aantonen en (theorie- en praktijk-

examen doen. Dat is ook de regeling die geldt voor alle houders van een rijbewijs uit een derde land.

Als deze houders van VK-rijbewijzen op datum terugtrekking al langer dan 185 dagen in Nederland woonachtig zijn, dan is het Britse rijbewijs direct niet meer geldig. Als zij op de datum van terugtrekking korter dan 185 dagen in Nederland wonen, dan kunnen zij na datum terugtrekking nog enige tijd met hun Britse rijbewijs blijven rijden, afhankelijk van het moment van vestiging.

Echter, in bijzondere gevallen kan een rijbewijs uit een derde land, voor alle of voor een bepaalde rijbewijscategorie, worden aangewezen als omwisselbaar. In dat geval kan worden volstaan met het aantonen van de geschiktheid, waaruit blijkt dat zij beschikken over de vereiste lichamelijke of geestelijke geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen, en is geen (theorie- en praktijk)examen vereist.

Zoals is aangegeven in mijn brief met het onderwerp «Fatsoenlijke oplossing burger no deal scenario» heeft de regering het voornemen om VK-rijbewijzen van houders die voor de terugtrekking van het VK al in Nederland woonachtig waren, aan te wijzen als omwisselbaar. Tot de terugtrekking van het VK kunnen hier woonachtige houders van Britse rijbewijzen nog gewoon een verzoek doen tot omwisseling van het Brits rijbewijs overeenkomstig de regels die gelden voor omwisseling van EU-rijbewijzen.

Het is niet de regering die ervoor heeft gekozen om een rijbewijs niet meer geldig te laten zijn in de EU als die houders geen verdere actie ondernemen. Afhankelijk van de timing en modus van de Brexit zal aan hen duidelijk gemaakt moeten worden dat documenten die zijn afgegeven door Britse autoriteiten niet meer worden beschouwd als documenten die zijn afgegeven door een bevoegde autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie. Dit volgt uit artikel 50, derde lid, van het Verdrag inzake de Europese Unie en de terugtrekking van het VK uit de EU. In haar Kennisgeving aan belanghebbenden van 19 januari 2018 inzake de terugtrekking van het VK en EU-regels op het gebied van het wegvervoer heeft de Europese Commissie aanzien van rijbewijzen en documenten in het kader van de richtlijn vakbekwaamheid expliciet aangegeven dat deze met ingang van de terugtrekkingsdatum niet langer door de lidstaten worden erkend op basis van die wetgeving. Deze passages, gelezen in samenhang met artikel 50, derde lid, van het VEU, maken duidelijk dat vanaf het moment van terugtrekking uit de Unie de lidstaten de rijbewijzen, en de met de richtlijn vakbekwaamheid samenhangende documenten, uit het VK niet langer erkennen uit hoofde van het Unierecht. Het VK is dan immers geen lidstaat meer en de Europese verdragen en de afgeleide wetgeving zijn niet langer op het VK van toepassing.

De regering betreurt de gevolgen van de Brexit en de onzekerheid die de Brexit voor alle betrokkenen teweegbrengt.

Vraag 139 (SP), 140 (SP)

Er wonen op dit moment rond de 45.000 Britten in Nederland. Hoeveel daarvan een Brits rijbewijs hebben, is niet bekend. Het is ook mogelijk dat niet-Britten een Brits rijbewijs hebben. Ook hiervan zijn geen cijfers bekend en evenmin over het aantal ongelukken waar zij bij betrokken zijn. Wel is bekend dat het Verenigd Koninkrijk in de afgelopen jaren een van de laagste aantallen verkeersslachtoffers liet zien in de Europese statistieken over verkeersveiligheid. Maar zoals is aangegeven, is de Britse rijvaardigheid niet de aanleiding voor het niet meer geldig zijn van Britse rijbewijzen voor inwoners van Nederland. De oorzaak is dat door de Brexit VK-rijbewijzen ingevolge EU-recht derde land-rijbewijzen worden. De wijziging van artikel II (Wegenverkeerswet) is geen wijziging die afhankelijk is van nog niet gemaakte keuzes op EU-niveau. Afhankelijk van de timing en modus van de Brexit zal duidelijk gemaakt moeten worden dat

documenten die zijn afgegeven door Britse autoriteiten niet meer kunnen worden beschouwd als documenten die zijn afgegeven door een bevoegde autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie.

7.13. Artikelen III en IV

Vraag 143 (SP)

Diverse wetgevingscomplexen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat vallen, zijn in de uitvoeringspraktijk relevant voor activiteiten die samenhangen met de economische relatie met het Verenigd Koninkrijk. Zoals ook weergegeven in de toelichting bij artikelen III en IV van wetsvoorstel is dit het geval met de elektriciteits- en gastransportverbinding met het Verenigd Koninkrijk. Een ander voorbeeld is zijn de gedeelde olie- en gasvelden waarvoor specifiek voor het *Markham*-veld wat geregeld moest worden (zie artikel V van het wetsvoorstel). Andere voorbeelden van uitvoeringspraktijken zijn de certificaten van oorsprong voor goederen die naar derde landen worden geëxporteerd en die door de Kamer van Koophandel worden verstrekt; de in- en uitschrijvingen van ondernemingen in het Handelsregister; de registratie van aanbieders van openbare elektronisch communicatienetwerken of een openbare elektronische communicatiediensten in Nederland bij de Autoriteit Consument en Markt; het mededingingstoezicht door de Europese Commissie en de Autoriteit Consument en Markt; en de handhaving van het consumentenrecht door de rechtspraak en de Autoriteit Consument en Markt.

Vraag 144 (SP) en 145 (CU)

Voor de toekomstige energiesamenwerking met het Verenigd Koninkrijk, ook bij een *no deal* scenario, is primair de EU aan zet om een nieuwe economische samenwerking met het VK tot stand te brengen. In de Politieke Verklaring zoals overeengekomen op onderhandelaarsniveau, is bij randnummers 66–67 expliciet de Europese en Britse inzet voor een energiesamenwerking opgenomen. Deze inzet heeft mede betrekking op de grensoverschrijdende energienetwerken.

Daarnaast zal energiesamenwerking ook via het Verdrag inzake het Energiehandvest kunnen plaatsvinden waar zowel de EU, Nederland als het Verenigd Koninkrijk partij bij zijn. Los daarvan kan worden gewezen op een bestaand internationaal verdrag dat is toegespitst op de gastransportverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk, namelijk het Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake het transport van natuurlijk gas door middel van een pijpleiding tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (Trb. 2005, nr. 163). De amvb zal beschrijven hoe schaarse transportcapaciteit op de grensoverschrijdende verbindingen met het Verenigd Koninkrijk wordt toegewezen aan marktpartijen voor de handel. Hiervoor zijn in Europese netcodes (regelgeving) technische randvoorwaarden opgenomen, die in *no deal*-scenario niet langer van toepassing zouden zijn op deze verbindingen met het Verenigd Koninkrijk. Deze randvoorwaarden, voor zover relevant, worden overgenomen in de amvb. Het doel hiervan is om te waarborgen dat energiehandel tussen beide landen onverstoord voortgezet kan worden. Er is geen Nederlands voornemen om in het geval van een *no deal* apart een overeenkomst te sluiten gericht op samenwerking met het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van beide bestaande energieverbindingen, omdat dit ook niet noodzakelijk is. Omdat het uitgangspunt is dat de regelgeving grotendeels hetzelfde blijft en de handel voortgezet kan blijven, worden er geen noemenswaardige

veranderingen verwacht ten aanzien van de beprijzing van transport, leveringszekerheid of de balancering. Omdat het Verenigd Koninkrijk in een «no deal» scenario niet meer deel uitmaakt van bepaalde samenwerkingsverbanden, zal de beprijzing van het transport wel op een andere wijze worden vormgegeven. Dit kan een klein prijseffect hebben.

Vraag 146 (CU)

Door de nieuwe regelgeving maximaal teijken op de bestaande regelgeving voor de interconnectoren en af te stemmen met betrokken stakeholders, waaronder ACM, TenneT, en de interconnectorbeheerders zelf, kan sprake zijn van een soepele overgang na een eventuele no deal Brexit. Daarmee is de betrouwbaarheid maximaal geborgd. Het is niet duidelijk dat bij het opstellen van regelgeving voor de interconnectoren het uitgangspunt van duurzaamheid concreet in het geding is. In algemene zin is het eenvoudiger om een hoog aandeel weersafhankelijke energie in te passen in het energiesysteem van een lidstaat, wanneer dit systeem goed gekoppeld is met haar buurlanden. Vanuit dat oogpunt is het belang van duurzaamheid goed geborgd door de inzet van Nederland op continuering van de energiehandel tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Vraag 147 (CU), 148 (CU) en 149 (CU)

Er waren noch zijn concrete plannen voor de uitbreiding van de grensoverschrijdende verbindingen tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland. De waarschijnlijkheid van de aanleg van een nieuwe of zelfs hybride grensoverschrijdende verbindingen (gecombineerd met een windpark) met het Verenigd Koninkrijk is afhankelijk van een groot aantal factoren, waarvan de belangrijkste is de invulling van de toekomstige relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. Op dit moment is de invulling van die relatie onvoldoende duidelijk om daar concrete uitspraken over te kunnen doen. Het nationale doel voor hernieuwbare energieproductie wordt voorts gemeten aan de hand van nationaal (in Nederland) opgewekte energie. De Brexit heeft daar naar verwachting geen effect op.

7.14. Artikel V

Geen vragen

7.15. Artikel VI

Vraag 150 (SP)

Het aantal gedeponeerde topografieën op grond van de Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderproducten is beperkt. De op dit moment van kracht zijnde inschrijvingen in het register van Octrooiencentrum Nederland zijn afkomstig van minder dan 10 bedrijven. Wel dient daarbij de kanttekening worden gemaakt dat depot en inschrijving van de topografie vereist is voor de uitoefening van het recht ten opzichte van derden. Het recht zelf ontstaat van rechtswege door het enkele maken van de topografie. Derhalve kan het aantal bedrijven dat bescherming op topografieën en halfgeleiderproducten geniet, groter zijn dan op basis van het register kan worden vastgesteld. Het is ook niet bekend noch te achterhalen welke van deze gedeponeerde topografieën al dan niet een relatie hebben met de aanwezigheid van deze ondernemingen in het Verenigd Koninkrijk, omdat dit samenhangt met de interne structuur van deze multinationale ondernemingen.

Vraag 151 (VVD), 166 (50PLUS)

Met het alternatieve tekstvoorstel van professor De Lange wordt slechts voorzien in een overgangperiode van ten hoogste een jaar waarin, door de gelijkstelling van het VK met een EU-lidstaat, het wettelijk regime vooralsnog ongewijzigd blijft en waarin de terugtrekking vooralsnog geen gevolgen heeft voor bestaande of nieuwe uitkeringsrechten. Het alleen hanteren van een overgangperiode betekent feitelijk dat de gevolgen van de terugtrekking worden opgeschoven naar een latere datum, waarop de gevolgen van de terugtrekking zich alsnog voordoen. Voor uitkeringsgerechtigden zou dit betekenen dat het tijdstip waarop zij als gevolg van de terugtrekking hun uitkering geheel of gedeeltelijk verliezen voor een periode van ten hoogste een jaar wordt opgeschoven. Met alleen een dergelijke bepaling kan daarom naar het oordeel van de regering niet worden volstaan. Daarom voorziet het voorgestelde artikel VII, eerste lid, ook in de mogelijkheid om direct na de terugtrekking of na afloop van de overgangperiode ter voorkoming van onevenredig nadeel voor uitkeringsgerechtigde te voorzien in overgangsrecht. Dit overgangsrecht zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat lopende uitkeringsrechten geheel of voor een bepaalde periode worden gerespecteerd.

Vraag 152 (VVD), 153 (VVD)

De in artikel VII, tweede lid, gekozen formulering is ontleend aan de in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 2.40, tweede lid) opgenomen modelformulering voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. De opgenomen acht-weken-termijn is niet een in het bijzonder voor deze specifieke bepaling gekozen termijn, maar een algemeen gebruikelijke. Deze termijn was bijvoorbeeld ook opgenomen in artikel V, derde lid, van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd. Een wetsvoorstel tot goedkeuring van de algemene maatregel van bestuur is een gewoon wetsvoorstel dat voorafgaand aan indiening bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal de voor een wetsvoorstel gebruikelijke stappen zal moeten doorlopen, zoals (nog afgezien van voorafgaande behandeling in ambtelijk voorportaal en onderraad) behandeling in de ministerraad, voordracht aan de Koning met het oog op advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, advisering door de Afdeling advisering, nader rapport aan de Koning en vervolgens indiening door de Koning. Dat beslaat normaliter al snel een periode van ca. acht weken. Een snellere voorbereiding is te realiseren door af te zien van behandeling van het wetsvoorstel in het ambtelijk voorportaal en de onderraad en het wetsvoorstel direct in de ministerraad te brengen en door een snelle advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Dat lijkt mogelijk omdat het een eenvoudig wetsvoorstel betreft dat er slechts toe strekt een vastgestelde algemene maatregel van bestuur goed te keuren. In dat geval zou indiening binnen vijf á zes weken haalbaar kunnen zijn. Overigens schrijft artikel VII, tweede lid, in de eerste plaats voor dat het goedkeuringswetsvoorstel zo spoedig mogelijk na vaststelling van de algemene maatregel van bestuur moet worden ingediend en is de acht-weken-termijn een uiterste grens. De regering zal zich ervoor inspannen dat indiening zo spoedig mogelijk zal plaatsvinden. Daarbij wordt erop gewezen dat bijvoorbeeld het wetsvoorstel Goedkeuringswet verhoging AOW-leeftijd al op 27 november 2012 werd ingediend na de totstandkoming op 2 augustus 2012 van het Besluit aanpassing wetten inzake verhoging AOW-leeftijd.

Vraag 154 (PVV)

Artikel VII, eerste lid, van het wetsvoorstel is doelbewust zodanig geformuleerd dat dit voor de regering nog alle opties openhoudt ten aanzien van de te nemen maatregelen zodat rekening kan worden gehouden met de aanpak van andere lidstaten, mogelijke voorstellen van de Europese Commissie en de aanpak van het VK. De grondslag kan niet alleen worden gebruikt indien het VK zich terugtrekt uit de Europese Unie zonder akkoord over de voorwaarden voor deze terugtrekking (no deal scenario) en er overgangsrecht met betrekking tot de uitkeringsrechten nodig is. Ook ingeval er wel een terugtrekkingsakkoord met het VK tot stand komt, kan met een op deze delegatiegrondslag te baseren amvb, het overgangsrecht worden geregeld conform de in dat terugtrekkingsakkoord vastgelegde beginselen. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat de Europese Commissie, zowel in het geval dat een terugtrekkingsakkoord wordt overeengekomen als in het geval dat dat niet gebeurt, met voorstellen komt die aanpassing van nationale regelgeving vragen, hetgeen mogelijk op zeer korte termijn gerealiseerd zal dienen te worden. Met de in artikel VII voorgestelde grondslag wordt de regering de nodige ruimte geboden om bij amvb de noodzakelijke maatregelen te nemen.

Vraag 155 (PVV), 156 (PVV), 158 (SP), 159 (SP)

De leden van de fracties van de PVV en SP vragen op welke periode wordt bedoeld in artikel VII, eerste lid, wat met «na afloop van die periode» is bedoeld en hoe lang die periode kan duren.

In artikel VII, eerste lid, is geregeld dat het Verenigd Koninkrijk na de terugtrekking uit de Europese Unie voor de toepassing van de genoemde socialezekerheidswetten gedurende een daarbij aangegeven periode nog als EU-lidstaat kan worden aangemerkt. Het gaat dus om een nader te bepalen (overgangs-)periode. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt op nationaal niveau, maar ook wanneer daartoe besloten zou worden op EU-niveau. Het hanteren van een overgangsperiode als hier bedoeld leidt er feitelijk toe dat de gevolgen van de Brexit worden uitgesteld tot na afloop van die periode, waarmee wordt bedoeld dat die periode is verstreken. Omdat het naar zijn aard om een overgangsperiode gaat zal die in tijd beperkt moeten zijn.

Vraag 157 (SP)

In artikel VII, eerste lid, wordt de bevoegdheid van de wetgever om bij wet wetten te wijzigen door de wetgever gedelegeerd aan de regering. Het betreft hier de in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 2.40) geregelde figuur van de tijdelijke delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. De nog steeds bestaande onduidelijkheid over de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie met of zonder akkoord brengt ook onduidelijkheid mee over de vraag of uitkeringsgerechtigden recht behouden op hun uitkering op de datum van terugtrekking van het VK uit de Europese Unie en welke wetswijziging daartoe nodig zal zijn. Deze vraag kan thans echter niet worden beantwoord. Dit zal eerst mogelijk zijn nadat er duidelijkheid over het totstandkomen van een terugtrekkingsakkoord is gegeven. Die duidelijkheid zal – gelet op de huidige stand van zaken – eerst op een zeer laat moment gegeven kunnen worden. Die laat te verwachten duidelijkheid heeft een negatief effect op de wens van de regering om de uitkeringsrechten goed te regelen. Op dat late moment van duidelijkheid resteert immers te weinig tijd om het reguliere traject van een wetswijziging te volgen indien dit nodig zou zijn om de positie van de betrokkenen te kunnen regelen overeenkomstig zo'n akkoord. Het gevolg hiervan zal zijn dat de uitvoerders UWV en SVB vanaf het moment van terugtrekking van het VK niet langer de uitkeringen

mogen betalen. Dit levert een onevenredig nadeel voor uitkeringsgerechtigden op omdat zij in financiële problemen kunnen geraken, niet als gevolg van de gewijzigde positie van het VK, maar van het feit dat de aanpassing van de regelgeving zou na-ijlen op de dan ontstane situatie. Om genoemd onevenredig nadeel voor uitkeringsgerechtigden zowel in Nederland als in het VK te kunnen voorkomen, heeft de regering in dit voorstel gekozen voor de bijzondere figuur van tijdelijke delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. De regering acht deze keuze gezien de situatie gerechtvaardigd. Met artikel VII, tweede lid, waarin wordt geregeld dat er zo spoedig mogelijk na de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur een wetsvoorstel tot goedkeuring van die algemene maatregel van bestuur bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal moet worden ingediend wordt naar de mening van de regering recht gedaan aan de grondwettelijke taakverdeling tussen regering en parlement. Het bedoelde tweede lid voorziet immers in de verplichte onverwijld intrekking van de algemene maatregel van bestuur en de verplichting om onverwijld een wetsvoorstel in te dienen dat ertoe strekt de bij de algemene maatregel van bestuur vastgestelde wijzigingen ongedaan te maken, indien een van de kamers van de Staten-Generaal besluit het goedkeuringswetsvoorstel niet aan te nemen. Het voorgestelde artikel VII heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding gegeven om over de rechtsstatelijkheid daarvan opmerkingen te maken.

Vraag 160 (SP), 165 (GL/PvdA)

De leden van de fracties van de SP, GL en de PvdA vragen waarom er overgangsrecht nodig is als het Verenigd Koninkrijk in de overgangsperiode nog blijft functioneren als EU-lidstaat.

De in artikel VII, eerste lid, opgenomen delegatiebepaling biedt de regering twee mogelijkheden. Bij algemene maatregel van bestuur kan in de genoemde socialezekerheidswetten worden bepaald dat het Verenigd Koninkrijk na de terugtrekking uit de Europese Unie voor de toepassing van die wetten gedurende een bepaalde (overgangs-)periode nog als EU-lidstaat wordt aangemerkt. Ook is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur in de genoemde socialezekerheidswetten overgangsrecht op te nemen voor de situatie na de terugtrekking of na afloop van de overgangsperiode. Na de terugtrekking kan dus hetzij worden voorzien in een overgangsperiode, hetzij in ander overgangsrecht, dan wel in een overgangsperiode met overgangsrecht voor na de overgangsperiode. Het hanteren van een overgangsperiode betekent feitelijk dat de gevolgen van de uittreding worden opgeschoven naar een latere datum. Het kan noodzakelijk zijn om vanaf die datum te voorzien in overgangsrecht om die gevolgen voor uitkeringsgerechtigden te mitigeren.

Vraag 161 (SP)

Met het voorgestelde artikel VII, eerste lid, beoogt de regering om alle opties open te houden ten aanzien van de te nemen maatregelen teneinde onevenredig nadeel voor uitkeringsgerechtigden ten gevolge van de terugtrekking zoveel als mogelijk te voorkomen. Het artikel biedt zowel de mogelijkheid om een overgangsperiode vast te stellen waarin het wettelijk regime vooralsnog ongewijzigd blijft als de mogelijkheid om voor de situatie na de terugtrekking of na de overgangsperiode overgangsrecht vast te stellen teneinde de gevolgen van de terugtrekking te mitigeren.

Vraag 162 (GL/PvdA)

Met betrekking tot de socialezekerheidswetgeving is doelbewust gekozen voor de constructie van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. Deze keuze is ingegeven door de voortdurende onzekerheid over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie met of zonder akkoord en de wens van de regering om onevenredig nadeel voor uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk te voorkomen. De delegatie van de bevoegdheid om socialezekerheidswetten te wijzigen aan de regering biedt ruimte om rekening te houden met actuele ontwikkelingen en tijdig voor de uittreding de door de regering wenselijke geachte maatregelen te treffen. Deze keuze is ingegeven door de wijze waarop in de socialezekerheidswetten de export van uitkeringen naar EU-lidstaten en derde landen is geregeld. Voor andere wetgevingscomplexen kan de keuze voor een bepaalde constructie anders uitvallen in verband met de wijze waarop een en ander in die wetten is geregeld.

Vraag 163 (GL/PvdA), 164 (GL/PvdA)

De regering acht deze keuze gezien de situatie gerechtvaardigd. Met artikel VII, tweede lid, waarin wordt geregeld dat er zo spoedig mogelijk na de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur een wetsvoorstel tot goedkeuring van die algemene maatregel van bestuur bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal moet worden ingediend wordt naar de mening van de regering recht gedaan aan de grondwettelijke taakverdeling tussen regering en parlement. Het bedoelde tweede lid voorziet immers in de verplichte onverwijld intrekking van de algemene maatregel van bestuur en de verplichting om onverwijld een wetsvoorstel in te dienen dat ertoe strekt de bij de algemene maatregel van bestuur vastgestelde wijzigingen ongedaan te maken, indien een van de kamers van de Staten-Generaal besluit het goedkeuringswetsvoorstel niet aan te nemen.

Vraag 167 (50PLUS)

Zoals eerder aangegeven biedt artikel VII, eerste lid, de regering twee mogelijkheden, waaronder de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur in de genoemde socialezekerheidswetten te bepalen dat het Verenigd Koninkrijk na de terugtrekking uit de Europese Unie voor de toepassing van die wetten gedurende een bepaalde (overgangs-)periode nog als EU-lidstaat wordt aangemerkt. Het tijdelijk aanmerken van het VK als EU-lidstaat leidt ertoe dat de terugtrekking vooralsnog voor de toepassing van de genoemde wetten geen gevolgen heeft. Weliswaar kan deze mogelijkheid in beginsel ook in andere wetten worden toegepast, maar het is afhankelijk van de gevolgen die de uittreding zal hebben of met alleen een overgangsperiode zal kunnen worden volstaan. Artikel VII, eerste lid, van het wetsvoorstel is doelbewust zodanig geformuleerd dat dit voor de regering nog alle opties openhoudt ten aanzien van de te nemen maatregelen zodat rekening kan worden gehouden met de aanpak van andere lidstaten, mogelijke voorstellen van de Europese Commissie en de aanpak van het VK. Bij de huidige stand van zaken zijn er overigens geen voorstellen van de Europese Commissie op dit punt te verwachten.

Vraag 168 (GL/PvdA)

Het merendeel van de behandelingen zal binnen 6 maanden na afloop van Brexit voltooid zijn. Daarnaast is 6 maanden een redelijke periode voor de betrokkenen om te bezien op welke andere wijze de behandeling vergoed zal worden. De Britse regering heeft een mandaat gegeven aan een van zijn Ministers om een regeling te formuleren waarmee behandelingen buiten het VK vergoed kunnen worden onder meer ter compensatie van het verdwijnen van de European Health Insurance Card. Of deze regeling voltooid is voor de terugtrekking, is onduidelijk.

Vraag 169 (GL/PvdA)

Een afgewezen verzoek tot vergoeding is een besluit van het CAK in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hier staat conform de geldende procedures bezwaar en beroep tegen open. Het feit dat deze mensen formeel geen verdragsgerechtigde ten laste van Nederland meer zijn zal hier niets aan afdoen.

Vraag 170 (CU)

Alle verdragsgerechtigden zijn bekend bij het CAK. Deze zullen in aanloop naar de datum van terugtrekking door het CAK per brief geïnformeerd worden over het overgangsrecht en de voorwaarden van de vergoeding.

Vraag 171 (CU)

Alle verdragsgerechtigden zijn reeds geregistreerd bij het CAK en betalen een bijdrage. De verplichting tot het betalen van de bijdrage komt per datum terugtrekking te vervallen bij een *no deal*. Bij een *deal* blijft de Verordening van kracht en zijn de verdragsgerechtigden gehouden een bijdrage te betalen.

Vraag 172 (CU)

De criteria om in aanmerking te komen voor de vergoeding zijn reeds gesteld in het wetsvoorstel. De nadere uitwerking hiervan zal bij ministeriële regeling plaatsvinden. Begin 2019 zal de regeling door het Ministerie van VWS in samenspraak met het CAK opgesteld worden en zal in ieder geval vóór het terugtrekken van het VK gepubliceerd.

7.18. Artikel X

Vraag 9 (VVD), 10 (VVD), 11 (VVD), 196 (PVV)

De termijn van een jaar is gebaseerd op de inschatting dat de meeste, zo niet alle, overgangsproblemen zich binnen die periode zullen manifesteren en afgedaan kunnen worden, maar ook dat aanvullende regelgeving vanuit de EU in dat jaar haar beslag zal hebben gevonden. Een kortere toepassingsduur van artikel X zou een groter risico geven dat problemen die zich pas na een aantal maanden manifesteren (bijvoorbeeld als gevolg van verschuiving van handelsstromen) niet meer aangepakt kunnen worden met deze bepaling. Mocht op basis van de ervaringen in het eerste jaar blijken dat ook na verloop van dat jaar nog (nieuwe) overgangsproblemen zullen kunnen opkomen, zal dat aanleiding geven tot reguliere regelgeving (dus niet gebaseerd op artikel X). Daarbij valt primair te denken aan regelgeving waarmee de mogelijkheid voorzieningen te treffen ingevlochten zal worden in de betreffende reguliere

regelgeving. Ook is denkbaar dat een voorstel tot verlenging van de werkingsduur van artikel X voorgelegd zou worden aan de Kamers.

Vraag 13 (VVD), 200 (PVV), 225 (GL/PvdA)

Een maatregel die voor een vooralsnog onbepaalde termijn of een onbepaald aantal gevallen zal moeten gelden, zal moeten worden aangemerkt als een structurele afwijking. In een dergelijk geval is het wenselijk deze maatregel op reguliere wijze in de bestaande regelgeving in te vlechten, ter vervanging en opvolging van de tijdelijke regeling die spoedshalve aanvankelijk op basis van artikel X vastgesteld is. Van een niet-structurele afwijking zou sprake kunnen zijn als de maatregel voor een tijdelijke, kortdurende periode zal moeten gelden (bijvoorbeeld in afwachting van technische of organisatorische voorzieningen die deze tijdelijke maatregel overbodig maken). Verder valt te denken aan maatregelen die slechts op een op voorhand bepaalbaar, beperkt aantal gevallen betrekking hebben.

Vraag 59 (50PLUS), 63 (50PLUS), 126 (CDA), 194 (PVV), 197 (PVV)

Er zijn veel vragen om voorbeelden te geven van de onvoorziene situaties of noodsituaties die een toepassing van artikel X rechtvaardigen. Dat is echter niet mogelijk omdat deze situaties anders in dit wetsvoorstel zouden zijn geregeld in een van de andere artikelen. In meer abstracte termen kunt u denken aan bijvoorbeeld overgangssituaties waarin bepaalde administratieve procedures nodig zijn die niet in bestaande regelgeving zijn voorzien noch daarop binnen de vereiste termijn kunnen worden gebaseerd. Gedacht kan worden aan het verplicht stellen van een formulier, het melden van een bepaalde situatie of het vragen van toestemming. Als er niet wordt afgeweken van de wet, kan dit instrument gebruikt worden om een soepele overgang te verzekeren als andere mogelijkheden zijn uitgeput. Als wel wordt afgeweken van de wet zullen zwaardere belangen zoals het voorkomen van menselijk en dierlijk leed en het voorkomen van onevenredige schade aan de orde zijn. Het zal dan gaan om hele specifieke situaties waarin de wetgever dit zonder meer op het gewenste niveau had geregeld ware het niet dat met dit specifieke geval op voorhand geen rekening is gehouden.

Vraag 177 (VVD)

Om de geldende regelgeving op een bepaald terrein overzichtelijk te laten zijn is het wenselijk een structurele afwijking van de wet in het bestaande geheel van regelgeving in te bedden en daarmee de tegenstrijdigheid tussen wet en spoedvoorziening weg te nemen. Bij een maatregel die slechts gedurende een beperkte periode naast de structurele regelgeving zal gelden is de noodzaak daartoe minder groot. Vanuit een oogpunt van wetgevingsefficiëntie is het weinig zinvol wetgevingscapaciteit en parlementaire behandeltijd in een dergelijk voorstel te steken, in het bijzonder wanneer aannemelijk is dat de maatregel al zal zijn vervallen voordat dat wetgevingstraject afgerond zou zijn.

Vraag 178 (VVD)

De beëindiging van de gelding van een bij amvb of ministeriële regeling getroffen voorziening wordt door middel van een wettelijk instrument op hetzelfde niveau geregeld. Ook is denkbaar dat de voorziening zelf al een bepaling bevat die tot effect heeft dat de regeling na verloop van een bepaalde periode vervalt, of dat de toepasselijkheid daarvan beperkt is tot een in de tijd beperkte groep gevallen zodat intrekking niet nodig is om de

toepasselijkheid te laten eindigen. In deze gevallen is er dus geen formeel wetgevingstraject vereist om de tijdelijke afwijking te beëindigen.

Vraag 179 (VVD), 180 (VVD), 181 (VVD), 182 (VVD)

Deze vraag heeft betrekking op de situaties die na de nota van wijziging zijn voorzien in de leden 6, 8 en 9 van artikel X. Deze leden bepalen dat bij bezwaren van één van beide kamers tegen het voorgelegde voorstel de betreffende regeling onverwijld wordt ingetrokken. De intrekking heeft effect voor de toekomst maar laat de gelding onverlet voor de periode tussen inwerkingtreding en intrekking. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is het niet wenselijk en aanvaardbaar om aan een bevoegd vastgestelde en formeel in werking getreden regeling met terugwerkende kracht het effect te ontnemen. Wel kan de consequentie van de intrekking zijn dat een verkregen rechtspositie weer beëindigd wordt, eventueel onder toepassing van overgangsrecht.

Vraag 183 (VVD)

In het antwoord op de kamervragen gesteld op 6 december 2018 noemde ik een aantal voorbeelden van wetgeving waarin voorzien is in de mogelijkheid om eventueel in afwijking van de wet tijdelijk voorschriften bij lagere regeling te stellen:

- art. V Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd;
- art. 22 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba;
- art. IV Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten (2007);
- art. 176 Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht;
- art. 5.1 Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet;
- art. IV Wet introductie premiepensioeninstellingen;
- art. 7g Kadasterwet;
- Art. 61t Woningwet;
- Art. II Wijzigingswet Wet op de omzetbelasting 1968 (afschaffing van de fiscale grenzen);
- Art. XXX Wijzigingswet Wet op het basisonderwijs, enz. (het totstandbrengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra)
- Art. 128 Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- Art. 4.23 Wet studiefinanciering 2000

Vraag 190 (VVD)

Het is in dit verband nodig onderscheid te maken tussen de ambtelijke afstemming over overwogen maatregelen en de formele betrokkenheid van bewindspersonen bij voorgenomen besluiten door een andere bewindspersoon. Het eerste is van groot belang met name om onvoorziene consequenties van een besluit op andermans beleidsverantwoordelijkheid tijdig te onderkennen en waar nodig tot afstemming te komen. Daar waar een maatregel geen consequenties heeft voor het beleids-terrein van een andere bewindspersoon kan in principe natuurlijk volstaan worden met besluitvorming door één bewindspersoon. Bij maatregelen die bredere consequenties hebben of ingrijpender van karakter zijn kan het aangewezen zijn dat ook andere bewindspersonen daarbij een zekere betrokkenheid hebben. Een interdepartementale overlegstructuur geeft de garantie dat dergelijke gevallen tijdig geïdentificeerd kunnen worden en bestaat uit wekelijks interdepartementaal overleg op laag ambtelijk niveau en een driewekelijks interdepartementaal overleg op hoog-ambtelijk niveau.

Vraag 191 (VVD)

In het kader van deze wet wordt onder «spoedeisend» verstaan dat een maatregel effect moet kunnen hebben op een kortere termijn dan haalbaar is wanneer de normaal voorgeschreven weg wordt gevolgd (dat wil zeggen: door middel van wijziging van formele wetgeving of in het geval van art. lid door het totstandbrengen van een algemene maatregel van bestuur).

Vraag 192 (VVD)

Het begrip «zo spoedig mogelijk» impliceert dat zo snel als onder de omstandigheden haalbaar, redelijk en verstandig is. Daarbij bestaat enige beleidsruimte. In dit geval zou dat aan de orde kunnen zijn wanneer bijvoorbeeld al vaststaat dat een tijdelijke voorziening vervangen zal moeten worden door een gelijksoortige voorziening ter uitvoering van een bindend EU-rechtshandeling waarvan de voorbereidingen al vergevorderd zijn. Het kan dan verstandig zijn om te wachten met indiening van een wetsvoorstel tot het moment dat daarmee direct deze implementatie ter hand genomen kan worden, mede om te voorkomen dat een eerder ingediend wetsvoorstel ingetrokken moet worden om het tweede daarvoor in de plaats te stellen.

Het begrip «onverwijld» heeft een sterkere betekenis omdat de implicatie daarvan is dat de handeling zonder vermijdbare vertraging wordt uitgevoerd.

Vraag 195 (PVV)

In de tekst van het wetsvoorstel is het criterium toegevoegd dat afwijking van de wet door middel van een ministeriële regeling slechts zal gebeuren indien de spoedeisendheid van de voorziening het noodzakelijk maakt te kiezen voor het instrument van een ministeriële regeling. Verder is bepaald dat in alle gevallen (dus niet slechts bij structurele afwijking) goedkeuring achteraf gevraagd zal worden van het parlement.

Vraag 198 (PVV), 199 (PVV), 223 (GL/PvdA)

Het begrip «bindende EU-rechtshandeling» correspondeert met hetgeen artikel 288 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie daarover bepaalt: daaronder worden verordeningen, richtlijnen en besluiten van de instellingen verstaan. Aanbevelingen en adviezen van de instellingen zijn niet verbindend.

Vraag 201 (CDA)

De stelling dat artikel X een inconstitutionele inbreuk op de bevoegdheden van de wetgevende macht is, geeft in feite een rechtspolitiek oordeel weer, dat ik niet deel.

Vraag 218 (D66), 229 (GL/PvdA)

In hun inbreng hebben de geraadpleegde hoogleraren deze stelling niet nader onderbouwd, noch voorzien van verwijzingen naar arresten die deze stelling zouden onderbouwen. Gelet op de formulering «een jurisprudentielijn van de afgelopen 140 jaar» neem ik aan dat wordt bedoeld op de jurisprudentie in de lijn van het Meerenberg-arrest. Deze jurisprudentie gaat niet rechtstreeks over de kwestie van het primaat van de wetgever maar over de vraag of voor een bepaald, voor de rechter ter discussie gesteld overheidsbesluit een deugdelijke wettelijke basis aanwezig was. In enkele gevallen oordeelde de rechter dat dat niet het

geval was, omdat de aangedragen grondslag onvoldoende specifiek was om aan te nemen dat de wetgever inderdaad had beoogd de gedelegeerde wetgever te machtigen tot een ingrijpende maatregel als in die gevallen aan de orde was. Daarbij ging het geschil dus over de interpretatie van een bestaande delegatie- of machtigingsbepaling in de situatie dat niet evident was óf de wetgever had beoogd een bepaalde bevoegdheid toe te kennen aan de regering of het bestuur, niet over de vraag of zo'n bevoegdheidstoedeling juridisch aanvaardbaar was. Het beginsel van het primaat van de wetgever is hierbij in enkele gevallen indirect aan de orde gekomen, omdat de rechter hieraan een argument ontleende voor het oordeel dat de wetgever niet dat oogmerk had gehad. Daarbij werd overwogen dat het voor de hand had gelegen dat de wetgever ten aanzien van zo'n wezenlijk element expliciet in de regelgeving tot uitdrukking zou hebben gebracht dat zo'n bevoegdheidstoedeling inderdaad beoogd was. Bij gebreke van zo'n expliciete machtiging moest het er naar mening van de rechter voor worden gehouden dat de wetgever een dergelijke bevoegdheid niet had willen toekennen aan de regering of het bestuur (of althans: daar niet toe besloten had). Uit deze jurisprudentie valt niet af te leiden dat het naar geschreven of ongeschreven recht ontoelaatbaar zou zijn geweest dat de wetgever de bevoegdheid daartoe zou hebben gedelegeerd aan de regering, maar slechts dat het ervoor gehouden moest worden dat dat in het gegeven geval (nog) niet was gebeurd.

Niet ter discussie staat dat de in artikel X beschreven bevoegdheid buiten twiifel stelt dat dit ook maatregelen mag betreffen die afwijken van een bestaand wettelijk voorschrift; dit is juist de reden die de betreffende hoogleraren aanleiding heeft gegeven hiertegen in het geweer te komen. Evenmin staat ter discussie dat de beschreven bevoegdheid slechts een beperkte reikwijdte heeft: voor inbreuken op grondwettelijke rechten in afwijking van bestaand recht is geen ruimte.

Vraag 219 (D66), 220 (D66)

Ja; met name zal dit aan de orde kunnen zijn als op EU-niveau spoedeisende maatregelen worden genomen die onmiddellijke implementatie door de lidstaten behoeven, en daarvoor in de bestaande regelgeving geen basis is te vinden om dit met de vereiste spoed te kunnen realiseren.

Vraag 224 (GL/PvdA)

Het gebruik van normale wetgevingsprocedures wordt voor en na de Brexit ongewijzigd voortgezet en blijft de te prefereren weg om zaken te regelen die formele wetgeving vereisen. Slechts in het geval dat een maatregel dusdanig spoedeisend is dat deze procedure in de weg zou staan aan een tijdige voorziening kan tijdelijk gebruik worden gemaakt van de grondslag die artikel X biedt om, vooruitlopend op een gebruikelijke procedure, zaken te regelen.

Vraag 232 (SP)

De artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet verschaffen de burgemeester de bevoegdheid om in een (dreigende) noodsituatie een noodbevel te geven respectievelijk een noodverordening vast te stellen. Deze bevoegdheden zijn met waarborgen omkleed, zodanig dat weliswaar van wettelijke voorschriften mag worden afgeweken, maar niet van Grondwets- en verdragsbepalingen. Dit betekent bijvoorbeeld, dat grondrechten slechts bij noodbevel/noodverordening kunnen worden beperkt, voor zover Grondwet of verdrag dit toelaat. Voor de noodverordening geldt bovendien, dat deze door de raad moet worden bekrachtigd (en zolang dat niet is geschied, door de commissaris van de Koning kan

worden opgeschort) en moet worden ingetrokken zodra geen sprake meer is van de (dreigende) noodsituatie.

Vraag 234 (CU)

Wij zijn van mening dat artikel X aan de eisen van Ar 2.23 voldoet omdat de delegatiegrondslag zo nauwkeurig en concreet is omschreven als in de gegeven situatie mogelijk is.

Vraag 241 (PvdD)

Het verdragsrecht en de Grondwet staan boven (andere) formele wetgeving (de zgn. normenhiërarchie). Wetgeving en lagere regelgeving moeten met deze (hogere) rechtsnormen in overeenstemming zijn. Gelet hierop is het overbodig dit expliciet in de wet te bepalen.

Vraag 242 (PvdD)

Bij de toepassing van artikel X valt enerzijds te denken aan het toekennen van vrijheden die bij gebreke van een voorziening niet zou bestaan als gevolg van wettelijke (onbedoelde) belemmeringen. Anderzijds moet ook gedacht worden aan inperking van vrijheden, bijvoorbeeld doordat voor het transport van dieren aanvullende regels of formulieren worden voorgeschreven die bij gebreke van die regeling niet zouden gelden. Indien zou blijken dat door het achterblijven van controles elders aanvullende controles in Nederland noodzakelijk zijn is dat vanuit het perspectief van de betrokkene aan te merken als een beperking waar deze niet aan onderworpen zou zijn als die aanvullende maatregel niet genomen zou zijn.

Vraag 245 (PvdD)

Een zelfstandige amvb is naar algemeen aanvaard wordt geen toelaatbaar middel om verplichtingen aan burgers en bedrijven op te leggen.

Vraag 59 (50PLUS), 63 (50PLUS), 126 (CDA), 194 (PVV), 197 (PVV)

Er zijn veel vragen om voorbeelden te geven van de onvoorziene situaties of noodsituaties die een toepassing van artikel X rechtvaardigen. Dat is echter niet mogelijk omdat deze situaties anders in dit wetsvoorstel zouden zijn geregeld in één van de andere artikelen. In meer abstracte termen kunt u denken aan bijvoorbeeld overgangssituaties waarin bepaalde administratieve procedures nodig zijn die niet in bestaande regelgeving zijn voorzien noch daarop binnen de vereiste termijn kunnen worden gebaseerd. Gedacht kan worden aan het verplicht stellen van een formulier, het melden van een bepaalde situatie of het vragen van toestemming. Als er niet wordt afgeweken van de wet, kan dit instrument gebruikt worden om een soepele overgang te verzekeren als andere mogelijkheden zijn uitgeput. Als wel wordt afgeweken van de wet zullen zwaardere belangen zoals het voorkomen van menselijk en dierlijk leed en het voorkomen van onevenredige schade aan de orde zijn. Het zal dan gaan om hele specifieke situaties waarin de wetgever dit zonder meer op het gewenste niveau had geregeld ware het niet dat met dit specifieke geval op voorhand geen rekening is gehouden.

Vraag 255 (VVD), 262 (D66), 271 (50PLUS)

Het tweede en derde lid zijn opgenomen om te voorzien in de situatie dat de parlementaire behandeling van dit voorstel niet tijdig genoeg zal zijn afgerond om de wet met ingang van 30 maart 2019 in werking te kunnen laten treden. Het tweede lid geeft daarom de mogelijkheid om in het inwerkingtredingsbesluit te bepalen dat aan de wet of delen daarvan terugwerkende kracht tot en met 30 maart 2019 gegeven kan worden. Dat zou echter op zichzelf geen effect hebben voor die bepalingen (met name artikel X) die niet zelf rechtsgevolgen in het leven roepen maar slechts een grondslag bieden om uitvoeringsbesluiten te kunnen nemen die dat wel doen. Indien niet ook aan dergelijke uitvoeringsbesluiten terugwerkende kracht gegeven zou kunnen worden, zou het tweede lid niet het beoogde effect kunnen hebben dat ook voor de tussen 30 maart 2019 en de latere datum van inwerkingtreding uitvoeringsbesluiten vastgesteld kunnen worden. Daarom wordt in het derde lid geregeld dat ook aan besluiten die op basis van zo'n grondslag genomen worden terugwerkende kracht gegeven kan worden.

Vraag 256 (VVD)

Op dit moment is de situatie nog dat alle onderdelen van het wetsvoorstel met ingang van 30 maart 2019 in werking zullen treden. Het door de onderhandelaars bereikte akkoord over een terugtrekkingsovereenkomst heeft als zodanig geen betekenis indien dit niet ook door de EU en het VK aanvaard wordt.

Vraag 257 (VVD), 273 (SGP)

Bij de huidige stand van zaken zouden alle artikelen van de wet in werking moeten treden per 30 maart 2019 indien op dat moment geen terugtrekkingsakkoord tot stand gekomen zou zijn.

Voor artikel VII is denkbaar dat van inwerkingtreding afgezien kan worden indien tussen nu en 30 maart 2019 nog afspraken of besluiten tot stand komen op EU-niveau over de betreffende materie.

Artikel IX, onderdeel B introduceert een nieuw artikel 69c in de Zorgverzekeringswet dat slechts relevant is indien geen terugtrekkingsakkoord tot stand gekomen zou zijn. In het tegengestelde geval hoeft dit artikel onderdeel niet in werking te treden omdat dat geen effect zou hebben.

Vraag 258 (VVD)

Indien het VK zijn kennisgeving om zich terug te trekken uit de EU intrekt, verliest dit wetsvoorstel zijn relevantie en zal het worden ingetrokken.

Vraag 259 (PVV), 260 (D66), 261 (D66), 263 (D66), 265 (GL/PvdA), 266 (SP), 267 (SP), 268 (SP), 269 (CU)

Artikel XI geeft in het tweede en derde lid de mogelijkheid om aan concrete uitvoeringsmaatregelen terugwerkende kracht te verlenen tot en met 30 maart 2019. Deze mogelijkheid van terugwerkende kracht is opgenomen omdat niet valt uit te sluiten dat de parlementaire behandeling van dit voorstel niet tijdig genoeg zal zijn afgerond om inwerkingtreding van de wet mogelijk te maken met ingang van 30 maart 2019, de dag waarop (behoudens het geval dat wordt besloten tot verlenging van de onderhandelingen) de terugtrekking van het VK een feit zal zijn. Mochten op of direct na die datum al maatregelen nodig zijn die passen

binnen, en gebaseerd kunnen worden op één van de artikelen van deze wet geeft artikel XI de mogelijkheid het desbetreffende artikel en de daarop te baseren maatregel terugwerkende kracht te verlenen. Dit zal dus slechts nodig zijn indien en voor zover zo'n maatregel al juridische effect moet hebben in het tijdvak tussen terugtrekking en inwerkingtreding van de wet. Dit artikel geeft niet de mogelijkheid om aan maatregelen die na inwerkingtreding van de wet genomen worden terugwerkende kracht te verlenen over een tijdvak dat ligt na inwerkingtreding van de wet. Voor de vraag of het verlenen van terugwerkende kracht in een concreet geval aan de elementaire eisen van rechtszekerheid voldoet, zijn de feitelijke omstandigheden van dat geval van doorslaggevend belang. Ik verwijs in dit verband naar het voorbeeld van de Reparatiwet inzake de heffing van rechten voor een identiteitskaart (Wet van 13 oktober 2011, houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart, Stb. 2011, 440). In dat geval was aangekondigd door de regering dat een wetsvoorstel ingediend zou worden met de strekking dat een heffing verschuldigd zou zijn voor identiteitskaarten die werden aangevraagd na het moment waarop deze aankondiging had plaatsgevonden (en wel door terugwerkende kracht aan die wet te verlenen tot het moment van aankondiging daarvan). Het parlement heeft ingestemd met deze wet, waarbij met name deze voorafgaande aankondiging van doorslaggevend belang werd geacht. Nu er op dit moment nog geen zicht bestaat op situaties waarin daadwerkelijk de verlening van terugwerkende kracht overwogen wordt en op de wijze waarop dat dan vormgegeven zou moeten worden, valt evenmin op dit moment te onderbouwen waarom dat niet in strijd is met de eisen van de rechtszekerheid zou zijn. Deze onderbouwing zal gegeven worden op het moment dat daadwerkelijk een dergelijk besluit wordt vastgesteld. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de toelichting uitgebreid om de motivering te versterken en is het artikel aangepast door toevoeging van een derde lid.

Vraag 270 (50PLUS), 272 (50PLUS)

Ik acht het niet wenselijk een hard criterium in de wet op te nemen dat slechts aan begunstigende maatregelen terugwerkende kracht gegeven kan worden. Onder omstandigheden is denkbaar dat het geven van terugwerkende kracht aan een belastende maatregel ook wenselijk en aanvaardbaar is. Ik wijs hierbij op het voorbeeld van de Reparatiwet inzake de heffing van rechten voor een identiteitskaart (Wet van 13 oktober 2011, houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart, Stb. 2011, 440). In dat geval stemde het parlement er mee in dat terugwerkende kracht werd gegeven aan een wet op grond waarvan alsnog een heffing verschuldigd was voor identiteitskaarten die waren aangevraagd in de periode tussen de aankondiging van deze voorgenomen wettelijke regeling en de inwerkingtreding daarvan. Stel dat wij geconfronteerd worden met de noodzaak om specifieke keuringen of toelatingsprocedures in te stellen in verband met het wegvallen van de EU-regelingen dienaangaande, zou het niet wenselijk zijn dat ondernemers in het geheel geen leges zouden hoeven betalen voor keuringen die ze wel verschuldigd zouden zijn geweest indien het VK nog lid van de EU zou zijn geweest. Dat zou een oneigenlijk concurrentievoordeel opleveren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok