
Vergaderjaar 2017–2018

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1827

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2018

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de Raad Algemene Zaken inclusief Art. 50 van 27 februari 2018.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Raad Algemene Zaken

Prioriteiten Bulgaars voorzitterschap

Het Bulgaars voorzitterschap zet met het voorzitterschapsprogramma in op een viertal prioriteiten: in de eerste plaats de toekomst van de EU, jongeren, economische groei en sociale cohesie, in de tweede plaats het Europees perspectief en verbondenheid voor de Westelijke Balkan, in de derde plaats veiligheid en stabiliteit in een sterk en verenigde EU en in de vierde plaats digitale EU en vaardigheden voor de toekomst.¹ Wat het kabinet betreft is het van belang dat onder Bulgaars voorzitterschap voortgang wordt geboekt op de wetgevende voorstellen die op dit moment nog in de Raad en het Europees Parlement worden behandeld. Wat het kabinet betreft dienen voorts op prioritaire terreinen, zoals economische groei, migratie, interne en externe veiligheid en klimaat onder het Bulgaars en het daarop volgende Oostenrijkse voorzitterschap voortgang te worden geboekt, voordat in 2019 de Europese verkiezingen volgen en een nieuwe Commissie aan zal treden. Het kabinet zal hier in de Raad Algemene Zaken aandacht voor vragen.

Voorlopige agenda ER maart 2018

De voorlopige agenda van de ER van maart noemt bespreking van de Interne Markt Strategieën, Handel (o.a. vrijhandelsakkoorden en *investment screening*), een oriënterend debat over verdere acties op klimaat- en energiebeleid. In het kader van de leidersagenda spreekt de ER over de *e-commerce* en auteursrecht en over belastingen. Daarnaast wordt over onderzoek en ontwikkeling gesproken.

Door afronding van de Digitale Interne Markt, een ambitieus energie- en klimaatbeleid en het versterken van de concurrentiekracht door investeringen in onderzoek en ontwikkeling toont de EU zijn toegevoegde waarde aan de burger. Voor Nederland zijn dit belangrijke onderwerpen. Een nadere positiebepaling van het kabinet gaat uw Kamer toe voor de RAZ van 20 maart a.s., die een inhoudelijke discussie zal wijden aan deze onderwerpen.

Rechtsstaat Polen – presentatie Europese Commissie

Dit informatiepunt staat in het teken van een toelichting van de Europese Commissie aan de Raad over het met redenen omkleed voorstel van 20 december 2017². Besluitvorming is niet voorzien.

Appreciatie voorstel

Het kabinet verwelkomt de maatregelen die de Europese Commissie heeft aangekondigd op 20 december 2017, waaronder een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de vaststelling van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de rechtsstaat door de Republiek Polen.

Het kabinet steunt de belangrijke rol die de Europese Commissie heeft om kernwaarden van de Unie te waarborgen, zoals ook verwoord in de kabinetsreactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken d.d. 26 januari 2018 (Kamerstuk 34 775 V, nr. 52). Nederland heeft

¹ <https://eu2018bg.bg/en/programme>

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

die steun al meerdere malen kenbaar gemaakt in Raadsverband en roept ook in bilaterale contacten op tot het werken aan een oplossing.

Tegelijkertijd met het voorstel voor een Raadsbesluit in het kader van artikel 7(1), heeft de Commissie een vierde aanbeveling gepubliceerd waarin de zorgen worden beschreven over maatregelen die invloed kunnen hebben op de onafhankelijkheid van de Poolse rechtspraak. De aanbevelingen zijn mede gebaseerd op analyses van de gezaghebbende Venetië Commissie van de Raad van Europa.

De Poolse regering heeft drie maanden de tijd gekregen om werk te maken van de aanbevelingen en dit heeft ertoe geleid dat een dialoog tussen de Commissie en de Poolse regering nu op gang lijkt te komen³. Het kabinet acht dit een positieve en noodzakelijke ontwikkeling, die ertoe moet leiden dat de gerezen zorgen kunnen worden weggenomen. Het kabinet volgt de verdere ontwikkelingen op de voet en zal de Kamer via de gebruikelijke kanalen informeren over het verloop van dit agendapunt.

RAAD ALGEMENE ZAKEN ARTIKEL 50

Stand van zaken

De Europese Raad in Artikel 50 samenstelling (ER Artikel 50) heeft op 15 december 2017 zowel «voldoende vooruitgang» vastgesteld in de eerste fase van de Brexit-onderhandelingen, als ook algemene richtsnoeren aangenomen waarin de Europese Commissie als onderhandelaar is opgeroepen om de werkzaamheden met betrekking tot alle aspecten van de terugtrekking, ook die tijdens de eerste fase nog niet aan de orde zijn gekomen, af te ronden op basis van de richtsnoeren van de ER Artikel 50 van 29 april 2017. Daarnaast is de Europese Commissie gevraagd de al behaalde resultaten te consolideren in juridische teksten voor het terugtrekkingsakkoord. Een eerste concept van het terugtrekkingsakkoord wordt eind februari a.s. verwacht. Omdat er nog relatief weinig tijd resteert tot het moment waarop de onderhandelingen moeten zijn afgerond, zullen deze vanaf nu worden geïntensiveerd en is in beginsel het voornemen om deze om de twee weken te laten plaatsvinden.

Op basis van de algemene richtsnoeren van de Europese Raad heeft de Raad Algemene Zaken in Artikel 50 samenstelling (RAZ Artikel 50) op 29 januari 2018 aanvullende onderhandelingsrichtsnoeren vastgesteld om het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie uit te breiden voor de overgangperiode. Hierover is uw Kamer reeds geïnformeerd (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1820).

De Europese Commissie heeft op 6 februari 2018 haar onderhandelingsinzet gepubliceerd inzake de «Overgangsregelingen in het terugtrekkingsakkoord». Dit concept-hoofdstuk van het terugtrekkingsakkoord is door de Europese Commissie opgesteld op basis van de algemene richtsnoeren van de ER Artikel 50 van 29 april en 15 december 2017 en de aanvullende onderhandelingsrichtsnoeren van de RAZ Artikel 50 van 29 januari 2018.

Het hoofdstuk is naar het oordeel van het kabinet in het algemeen een goede afspiegeling van de inhoud van de bovengenoemde richtsnoeren van de ER Artikel 50 en de RAZ Artikel 50 en wordt door het kabinet beschouwd als een goed uitgangspunt voor de onderhandelingen met het VK. Het kabinet steunt in deze context het voorstel van de Commissie om in het terugtrekkingsakkoord, in het hoofdstuk over *governance* en geschillenbeslechting, een mechanisme op te nemen dat de EU in staat

³ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-86_en.htm

stelt om bepaalde voordelen die het Verenigd Koninkrijk (VK) geniet door deelname aan de interne markt op te schorten wanneer de EU vaststelt dat een rechtsgang naar het EU Hof van Justitie niet tijdig de noodzakelijke remedie zou brengen. Een dergelijk mechanisme moet nog worden uitgewerkt en worden getoetst op belangrijke criteria als proportionaliteit, rechtszekerheid en met name ook praktische uitvoerbaarheid.

De eerste verkennende gesprekken tussen de Europese Commissie en het VK over de overgangperiode tijdens de onderhandelingsronde van 6–9 februari 2018 verliepen moeizaam, zoals hoofdonderhandelaar Barnier ook na afloop van deze onderhandelingsronde in zijn persconferentie vermeldde.⁴ Over een aantal belangrijke onderdelen van de overgangperiode bestaat vooralsnog verschil van opvatting tussen de EU27 en het VK. Zo wil het VK zeker stellen dat EU-regelgeving die tijdens de overgangperiode wordt vastgesteld, het VK niet nadelig kan raken. Ook de inzet van de EU27 dat EU-burgers die zich tijdens de overgangperiode in het VK vestigen dezelfde rechten toekomen als de EU-burgers die er nu al wonen en werken, is voor het VK niet acceptabel.

Om de toezegging die is gedaan tijdens het AO Brexit van 24 januari 2018 (Kamerstuk 23 987, nr. 215) gestand te doen, verwijst het kabinet uw Kamer naar de bijlage van deze geannoteerde agenda voor informatie over de implicaties van de Brexit voor de verdragen van de EU in de vertaling naar het uittredingsakkoord en de nieuwe relatie met het Verenigd Koninkrijk.

Voorlopige agenda ER Artikel 50 maart 2018

De ER Artikel 50 van 23 maart 2018 wil aanvullende richtsnoeren vaststellen voor een onderhandelingsmandaat voor het kader voor de toekomstige betrekkingen.

In voorbereiding op de inhoud van de aanvullende richtsnoeren zijn de afgelopen weken technische seminars in de Raadswerkgroep in Artikel 50 samenstelling (Raadswerkgroep Artikel 50) georganiseerd. In deze technische seminars heeft de Commissie de EU27 geïnformeerd over de gevolgen van Brexit voor een aantal onderwerpen, en welke mogelijkheden bestaande handels- en integratie-akkoorden en modellen bieden om die gevolgen te beperken. De belangrijkste conclusies van deze technische seminars zullen als bouwstenen dienen voor de aanvullende richtsnoeren.

In reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken van 8 februari jl. om te reageren op het artikel in de *Financial Times* «*EU seeks powers to stop post-Brexit bonfire of regulation*» en de daarin besproken voorstellen van de Commissie merkt het kabinet het volgende op. Het artikel verwijst naar de presentatie van de Commissie in de Raadswerkgroep Artikel 50 tijdens het technische seminar *level playing field* van 31 januari 2018.⁵ Wanneer het VK geen verandering aanbrengt in zijn bestaande positie ligt het in de lijn der verwachting dat de toekomstige handelsrelatie tussen de EU en het VK zal worden vormgegeven op basis van een vrijhandelsovereenkomst. In de richtsnoeren van 29 april 2017 heeft de ER Artikel 50 reeds benadrukt dat een dergelijke vrijhandels-overeenkomst moet zorgen voor een gelijk speelveld, met name op het gebied van mededinging en staatssteun, en in dat verband garanties moet bieden tegen oneerlijke concurrentievoordelen door, onder andere, voorschriften en praktijken op fiscaal, sociaal, milieu- en regelgevings-

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-725_en.htm

⁵ https://ec.europa.eu/commission/publications/slides-level-playing-field_en

gebied. Vanwege het grote belang dat de EU27 aan dit onderwerp hecht, heeft er een specifiek technisch seminar plaatsgevonden over een gelijk speelveld. Hierin heeft de Commissie een overzicht gegeven van de huidige afspraken om het gelijk speelveld tussen de EU-lidstaten te waarborgen, en op welke wijze handelsakkoorden met derde landen hierin zouden kunnen voorzien. De Commissie heeft hierbij geen concrete voorstellen gepresenteerd; de seminars vormen onderdeel van de interne gedachtenvorming en concrete onderhandelingsvoorstellen zijn nog niet aan de orde. Het kabinet hecht aan afspraken op het gebied van een gelijk speelveld in de nieuwe relatie met het VK en spant zich hier – mede in het licht van de motie Ploumen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1277) – actief voor in.

Het is voor het kabinet van belang dat het VK voorafgaand aan de vaststelling van aanvullende richtsnoeren meer duidelijkheid geeft over hoe het VK de toekomstige relatie met de EU ziet. Het VK heeft hierover nog geen duidelijke positie ingenomen. De diepe verdeeldheid binnen de Britse Conservatieve Partij en het uitblijven van duidelijkheid over de Britse inzet maakt het voor de EU27 moeilijk een meer toegespitst onderhandelingsmandaat op te stellen.

De onderhandelingen tussen de Europese Commissie en het VK over het kader voor de toekomstige betrekkingen kunnen beginnen na vaststelling van de aanvullende richtsnoeren door de ER Artikel 50 en zullen moeten leiden tot een gezamenlijke politieke verklaring, die tegelijkertijd met het terugtrekkingsakkoord aan de Raad, het Europees Parlement en het parlement in het VK zal moeten worden voorgelegd. Om genoeg tijd te hebben voor de sluitingsprocedure moeten de onderhandelingen over het terugtrekkingsakkoord en deze gezamenlijke politieke verklaring uiterlijk in oktober 2018 afgerond zijn. De formele onderhandelingen over de toekomstige relatie kunnen starten op het moment dat het VK derde land is geworden.

Een groot aantal verdragen zal na de uittreding van het VK uit de EU niet meer van toepassing zijn op het VK. In de brief van het kabinet van 22 januari 2018 heeft het kabinet reeds een overzicht gegeven van de belangrijkste typen internationale overeenkomsten die na de uittreding van het VK niet meer op het VK van toepassing zijn.⁶ Het gaat met name om 1) *EU only* verdragen tussen de EU (en/of Euratom) enerzijds en een derde staat/staten anderzijds, 2) gemengde verdragen tussen de EU (en/of Euratom) en haar lidstaten enerzijds en een derde staat/staten anderzijds, en 3) multilaterale verdragen die niet door het VK, maar wel door de EU zijn geratificeerd.

De EU zal na de uittreding van het VK uit de EU haar rechten en verantwoordelijkheden ten aanzien van internationale overeenkomsten behouden. In dat verband verwacht de Europese Raad in Artikel 50 samenstelling van het VK dat het zijn aandeel in alle internationale verbintenissen die het in het kader van zijn EU-lidmaatschap is aangegaan, zal nakomen. In dergelijke situaties moet er een constructieve dialoog met het VK worden gestart over een mogelijke gemeenschappelijke benadering vis-à-vis de betrokken niet EU-partnerlanden, internationale organisaties en verdragen.⁷ Een dergelijke dialoog vindt voor de WTO reeds plaats, en heeft geresulteerd in een *joint letter* die op 11 oktober 2017 door de EU en het VK naar de WTO gemeenschap is verstuurd (zie over de WTO ook hieronder)⁸. Deze dialoog loopt parallel aan de onderhandelingen tussen de EU en het VK over het terugtrekkingsakkoord.

Er zijn ook internationale overeenkomsten die na de uittreding van het VK uit de EU wel van toepassing blijven op het VK. Het gaat dan met name om multilaterale gemengde overeenkomsten die gesloten zijn in het kader van de VN en de Raad van Europa, en die daarom wel door het VK zijn geratificeerd.

Het is op dit moment nog niet bekend welke gevolgen een mogelijke overgangsperiode zal hebben voor de toepassing van internationale overeenkomsten op het VK. De inzet van de EU27 is dat het VK gedurende de overgangsperiode gebonden blijft aan de verplichtingen die voortvloeien uit overeenkomsten die zijn gesloten door de Unie, door de lidstaten handelend namens de Unie of door de Unie en haar lidstaten samen.⁹ De regering van het VK heeft op 8 februari 2018 zijn inzet bekend gemaakt via een «*Technical Note*», waarin het VK voorstelt gebonden te blijven aan de rechten en plichten die uit deze internationale overeenkomsten voortvloeien.¹⁰ Onderhandelingen over de overgangsperiode moeten echter nog plaatsvinden. Ook de positie van derde landen is nog niet bekend.

⁶ Kamerstuk 23 987, nr. 210.

⁷ Zie de richtsnoeren ER Artikel 50 van 29 april 2017, paragraaf 13.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-letter-eu-and-uk-permanent-representatives-wto_en

⁹ Zie de aanvullende richtsnoeren van de RAZ Artikel 50 van 29 januari 2018, paragraaf 15.

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/technical-note-on-international-agreements>. Punt drie van de «*Technical note*» luidt: «*The UK proposes that these third country agreements which apply to the UK in its capacity as an EU Member State (as referred to at paragraph 15 of the EU's negotiating directives of 29 January) should continue to apply to the UK in the same way for the duration of the implementation period. In other words, the UK would continue to be bound by the rights and obligations flowing from the agreements for this period.*»

Uit het verslag van de Brexit-rapporteurs van 21 maart 2017 bleek reeds dat er vragen bestaan rondom de gemengde verdragen van de EU met derde landen.¹¹ Over de gevolgen van Brexit voor dit type verdragen merkt het kabinet het volgende op. Daarbij is het onderscheid van belang tussen de «open» multilaterale gemengde verdragen (zoals bijv. het Klimaatakkoord) waar alle staten partij bij kunnen worden en de «gesloten» gemengde verdragen van de EU en lidstaten gezamenlijk met derde staten, waarbij het VK partij is omdat het lid is van de EU. Zoals hierboven reeds weergegeven blijven de «open» multilaterale gemengde overeenkomsten die door het VK zijn geratificeerd na de uittreding van het VK uit de EU van toepassing op het VK. De «gesloten» gemengde overeenkomsten van de EU en lidstaten gezamenlijk met derde landen zijn daarentegen na uittreding van het VK uit de EU niet meer op het VK van toepassing. Een wijziging van dergelijke gesloten gemengde overeenkomsten naar aanleiding van de uittreding van het VK uit de EU is naar de mening van het kabinet juridisch niet noodzakelijk. De uittreding van het VK uit de EU leidt ook niet tot een noodzaak om de gemengde verdragen opnieuw te ratificeren. Tenslotte is het voor de inwerkingtreding van gemengde verdragen na uittreding van het VK uit de EU ook niet meer noodzakelijk dat het VK deze verdragen ratificeert.

Tariefcontingenten

Uw Kamer heeft in het bijzonder gevraagd naar de gevolgen van uittreding van het VK uit de EU voor in handelsakkoorden afgesproken tariefcontingenten (TRQ's). In algemene zin moet hier onderscheid worden gemaakt tussen afspraken over TRQ's in de context van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (zogenaamde «schedules») en in handelsverdragen. Alvorens in te gaan op de gevolgen voor in handelsakkoorden afgesproken tariefcontingenten, zal ik eerst ingaan op de WTO. De EU en het VK erkennen beide het belang van duidelijkheid en voorspelbaarheid voor hun handelspartners in WTO verband. Met de op 11 oktober 2017 aan de WTO gemeenschap verstuurde gezamenlijke brief willen de EU en het VK vroegtijdig hun intenties met betrekking tot de implicaties van de uittreding van het VK uit de EU verduidelijken, zonder daarbij vooruit te willen lopen op de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK.

De EU én haar lidstaten zijn beide partij bij de oprichtingsverdragen van de WTO. Na de uittreding van het VK uit de EU blijft het VK lid van de WTO. Het VK herkrijgt zijn rechten en verplichtingen die op dit moment door de Europese Commissie namens de gehele EU worden uitgeoefend. Het VK maakt op dit moment onderdeel uit van het markttoegangsschema van de EU, het overzicht waarin de EU per productcategorie aangeeft welke invoerheffingen bij import vanuit andere WTO-landen worden geheven. Het VK zal naar verwachting dit schema kopiëren. In het markttoegangsschema van de EU zijn voor sommige goederen, met name bepaalde landbouwgoederen, verlaagde invoerheffingen enkel voor een bepaalde hoeveelheid goederen toegestaan. Dit wordt een tariefcontingent genoemd. Het VK en de Europese Commissie zijn nu in overleg hoe met deze tariefcontingenten om te gaan. Een optie is dat deze tariefcontingenten verdeeld worden tussen de EU en het VK op basis van de huidige handelsstromen. De EU en het VK zijn hierover in gesprek met de WTO-leden die zijn uitgenodigd hiervoor hun input te leveren. Zij moeten het aangepaste schema van de EU en van het VK goedkeuren. Daarom moeten de EU en het VK tijdig met deze leden de onderhande-

¹¹ Kamerstuk 23 987, nr. 171.

lingen hierover aangaan. Het is niet noodzakelijk dat deze onderhandelingen al op Brexit-dag afgerond zijn. Het is mogelijk voor de EU om op dat moment een markttoegangsschema bij de WTO te notificeren, waarna dit voorlopig kan worden toegepast in afwachting van de onderhandelingen tussen de EU en andere WTO-leden.

Ook in handelsakkoorden tussen de EU en derde landen (bijvoorbeeld het handelsakkoord tussen de EU en haar lidstaten, en Zuid-Korea) worden tariefcontingenten voor bepaalde goederen opgenomen. De EU is niet voornemens deze tariefcontingenten te gaan heronderhandelen met derde landen. Bij uitbreiding van de EU in het verleden zijn tariefcontingenten en andere afspraken over markttoegang in handelsakkoorden eveneens niet aangepast aan de veranderende omvang van de Europese markt.

Euratom

Het VK zal na uittreding uit de EU geen lid meer zijn van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). Zoals in algemene zin reeds bij brief van 22 januari 2018¹² is aangegeven heeft dit tot gevolg dat het VK niet langer gebonden is aan de verdragen die Euratom (exclusief) met een derde land heeft gesloten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Overeenkomst tot samenwerking bij het vreedzaam gebruik van kernenergie tussen de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Verenigde Staten van Amerika.

Daarnaast zal de «*Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the European Atomic Energy Community and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in the United Kingdom Great Britain and Northern Ireland in connection with the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons*» moeten worden vervangen door een nieuw bilateraal verdrag tussen het VK en het Internationaal Atoomenergieagentschap. Dit is noodzakelijk, omdat Euratom na uittreding geen rol meer zal vervullen bij het bewaken van de *safeguards* in het VK.

Tot slot zal de uittreding van het VK uit de EU, voor het kabinet dit kan beoordelen, geen gevolgen hebben voor de binding van het VK als zodanig aan verdragen zoals het non-proliferatieverdrag, het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten of het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, omdat het hier gaat om multilaterale gemengde overeenkomsten die door het VK zijn geratificeerd. Ook zal de uittreding van het VK uit de EU, naar oordeel van de verdragspartijen, de binding van het VK aan het Verdrag van Almelo en het Verdrag van Cardiff niet aantasten. Deze verdragen hebben noch de EU noch Euratom als verdragspartij. De in deze verdragen voorziene samenwerking tussen de verdragspartijen vereist niet dat alle verdragspartijen lid zijn van de EU of van Euratom en deze vorm van samenwerking is door het Euratom-verdrag toegestaan.

¹² Kamerstuk 23 987, nr. 210.