

Vergaderjaar 2019–2020

35 393

Betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2020

Na voltooiing van de ratificatieprocedure van het terugtrekkingsakkoord aan de zijde van zowel de Europese Unie als het Verenigd Koninkrijk heeft het VK zich op 31 januari 2020 om 24.00 uur Nederlandse tijd teruggetrokken uit de EU. Op 1 februari 2020 is de in het terugtrekkingsakkoord overeengekomen overgangsperiode van start gegaan. Deze duurt tot en met 31 december 2020. De overgangsperiode kan eenmalig verlengd worden met maximaal 24 maanden. Vóór 1 juli moeten de EU en het VK gezamenlijk besluiten tot een eventuele verlenging. De overgangsperiode zal worden gebruikt om te onderhandelen over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK. De Europese Commissie zal de onderhandelingen voeren namens de EU op basis van een mandaat dat de Raad zal vaststellen. Daartoe heeft de Commissie op 3 februari een aanbeveling voor een conceptmandaat gepresenteerd. De snelheid van het proces in Brussel noopt er in dit geval toe af te wijken van de gebruikelijke procedure en uw Kamer ontvangt daarom een appreciatie van het conceptmandaat met deze brief in plaats van via een BNC-fiche. Dit is in lijn met de werkwijze voor gevallen waar een spoedige reactie van Nederland noodzakelijk is (Kamerstuk 22 112, nr. 2232).

Algemeen

Het kabinet verwelkomt de presentatie van het conceptmandaat door de Europese Commissie op de eerste werkdag na de terugtrekking van het VK. Het conceptmandaat bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste een aanbeveling voor een Raadsbesluit tot machtiging van de Europese Commissie tot het voeren van de onderhandelingen namens de EU. Ten tweede een Annex bij het Raadsbesluit met richtsnoeren met de inhoudelijke inzet voor de onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK.

In lijn met de Nederlandse positie is de inhoudelijke inzet van de conceptrichtsnoeren breed en zoals verwacht vertoont deze grote gelijkenissen met de politieke verklaring over de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK. De richtsnoeren dekken de Nederlandse belangen voor de toekomstige relatie in voldoende mate af en bieden de basis voor de brede en diepe toekomstige relatie die het kabinet graag zou zien. Maar ondanks de brede en ambitieuze inzet van de conceptrichtsnoeren zal de relatie met het VK onherroepelijk in diepte en intensiteit afnemen als gevolg van de terugtrekking van het VK uit de EU. Daar komt bij dat de beschikbare tijd voor onderhandelingen in alle gevallen beperkt is en het aantal complexe onderwerpen groot. Binnen die beperkingen blijft het kabinet inzetten op de best mogelijke uitkomst, waarbij rekening moet worden gehouden met het risico dat er aan het einde van dit jaar een beperkter akkoord ligt dan het kabinet zou wensen, of zelfs geen akkoord. De uitkomst van de onderhandelingen zal uiteraard afhangen van het verloop daarvan, alsmede de opstelling en inzet van het VK. In aanloop naar de vaststelling van het mandaat door de Raad en gedurende de daarop volgende onderhandelingen door de Commissie zal het kabinet de Nederlandse belangen op alle niveaus blijven inbrengen. Daarbij zal het kabinet het belang van ambitie blijven benadrukken en nauw toezien op de verdere uitwerking van de onderwerpen in de conceptrichtsnoeren. Het doel is het mandaat tijdens de Raad Algemene Zaken van 25 februari 2020 vast te stellen, waarna de onderhandelingen met het VK van start kunnen gaan. Het VK heeft eveneens op 3 februari 2020 een eerste indruk gegeven van zijn inzet in de onderhandelingen met een speech van premier Johnson en een korte geschreven verklaring in het parlement.

Juridische vorm toekomstige relatie

Voor de vorm van de toekomstige relatie is en blijft de Nederlandse positie dat die de inhoud van de afspraken moet volgen. Het concept-mandaat gaat uit van een breed partnerschap op basis van een overkoepelend akkoord op grond van Artikel 217 VWEU. Onder Artikel 217 VWEU wordt met eenparigheid van stemmen besloten in de Raad. Het kabinet steunt dit uitgangspunt voor de onderhandelingen, mede omdat het van groot belang is dat de verschillende onderdelen van het akkoord met elkaar verbonden zijn via een overkoepelende governance structuur en dat tijdig een akkoord tot stand komt. Het VK heeft immers laten weten de overgangperiode niet te willen verlengen dus er is weinig tijd. Nu kiezen voor Artikel 217 VWEU als uitgangspunt laat onverlet dat het mogelijk blijft in een later stadium op onderwerpen eigenstandige, maar aan het geheel via de governance structuur gekoppelde akkoorden te sluiten indien de Raad daartoe besluit. Dit kan van pas komen als de onderhandelingen op die onderwerpen niet op tijd zijn afgerond of als het wenselijk blijkt om daarvoor een andere rechtsgrondslag of juridische aard te kiezen. Voor Nederland is van groot belang dat een zo groot mogelijk deel van het voorziene partnerschap aan het einde van de overgangperiode van toepassing kan worden. Bij de bepaling van de architectuur, rechtsgrondslag en juridische aard van het voorziene partnerschap moet steeds rekening worden gehouden met het krappe tijdsbestek voor de onderhandelingen, het unieke karakter van het Brexit-proces en de breedte van het voorziene akkoord.

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de aanbeveling van de Commissie is positief. De doelstelling om een breed partnerschap met het VK te sluiten dat waar mogelijk van toepassing is na het einde van de overgangperiode, vraagt een gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is ook positief. Om te komen tot een nieuw partnerschap met het VK is deze machtiging noodzakelijk evenals het meegeven van

onderhandelingsrichtsnoeren. Het voorgestelde mandaat is geschikt en gaat niet verder dan noodzakelijk om een dergelijk partnerschap te creëren. Hieronder volgt een appreciatie per deelonderwerp van de conceptringsnoeren.

Omvang, onderliggende beginselen en uitgangspunten

Het doel van de onderhandelingen is een breed partnerschap te bereiken dat alle onderdelen bestrijkt die in de politieke verklaring staan. De conceptringsnoeren dragen de Commissie op om zoveel mogelijk te bereiken in de beperkt beschikbare tijd en om klaar te staan om onderhandelingen voort te zetten over eventueel resterende onderwerpen aan het einde van de overgangperiode. Wat het kabinet betreft is dit een belangrijk uitgangspunt gezien de grote en brede belangen van Nederland bij de toekomstige relatie. De richtsnoeren laten ook ruimte om, indien beide partijen gedurende de onderhandelingen het in wederzijds belang achten, ook andere onderwerpen te regelen die niet in de politieke verklaring staan. Tevens wordt bevestigd dat het partnerschap door de tijd heen verder kan evolueren. Het voorziene partnerschap zou gebaseerd moeten zijn op een aantal onderliggende beginselen, waaronder het belang van individuele rechten en de rechtsstaat, hoge arbeids- en milieustandaarden en consumentenbescherming, de strijd tegen klimaatverandering en vrije en eerlijke handel. Daarnaast herbevestigen de conceptringsnoeren de EU-uitgangspunten zoals eerder vastgelegd in de richtsnoeren van de Europese Raad. Zo moet het toekomstige partnerschap een balans tussen rechten en plichten bevatten die de autonomie van de besluitvorming en rechtsorde van de Unie waarborgt, met name op het gebied van de integriteit van de interne markt, de douane-unie en de ondeelbaarheid van de vier vrijheden. Ook dient het toekomstige partnerschap de status van het VK als een niet-Schengen derde land te reflecteren, dat niet dezelfde rechten en plichten als een lidstaat heeft.

Het voorziene partnerschap moet worden gegrond op gedeelde waarden en wederzijdse verplichtingen, conform de vijf bindende politieke clausules die de EU altijd opneemt in akkoorden met derde landen. Bovendien dient het partnerschap het belang van een hoog niveau van de bescherming van persoonsgegevens te bevestigen. In dat kader geven de conceptringsnoeren aan dat het vaststellen van adequaatheidsbesluiten een faciliterende rol kan spelen bij het uitwisselen van informatie. Nederland vindt het belangrijk dat er zo snel mogelijk wordt gestart met de EU-procedure om tijdig voor het einde van de overgangperiode te komen tot adequaatheidsbesluiten met betrekking tot het VK.

Handel en gelijk speelveld

Het voorziene economische partnerschap moet verzekeren dat beide partijen beleidsvrijheid behouden om legitieme overheidsdoelen na te streven bijvoorbeeld op het gebied van volksgezondheid, dier- en plantgezondheid en -welzijn, sociale dienstverlening, openbaar onderwijs, veiligheid, het milieu, gegevensbescherming, consumentenbescherming, culturele diversiteit en de strijd tegen witwassen.

Voor handel is de inzet van de conceptringsnoeren als onderdeel van het brede partnerschap een breed en evenwichtig economisch partnerschap te bereiken bestaande uit een vrijhandelsakkoord en bredere sectorale samenwerking. Voor goederen is het doel tarief- en quotavrije markt-toegang mits het gelijk speelveld wordt verzekerd met robuuste afspraken. De conceptringsnoeren zetten in op het maken van afspraken

die waar mogelijk ook non-tarifaire belemmeringen (TBT) wegnemen, onder meer door technische samenwerking en soepele douaneprocessen. Ook voor samenwerking en afspraken over dierenwelzijn en sanitaire en fytosanitaire (SPS) zaken, zoals antimicrobiële resistentie (AMR), bieden de conceptrichtsnoeren een basis voor nader uit te werken afspraken. Voor diensten is het doel tot ambitieuze en gebalanceerde afspraken te komen met het VK. Naast (sectorale) markttoegang dienen hierbij ook afspraken gemaakt te worden over nationale behandeling van dienstverleners, erkenning van beroepskwalificaties en tijdelijk verblijf van dienstverleners. Ook het maken van afspraken over onder andere investeringen, openbare aanbestedingen, intellectueel eigendom (incl. kwekersrecht) wordt voorzien in de conceptrichtsnoeren.

De conceptrichtsnoeren bevatten een uitgebreid hoofdstuk over het gelijk speelveld (incl. duurzaamheid). De richtsnoeren maken in lijn met de Nederlandse positie duidelijk dat de voorziene markttoegang wordt geboden op basis van voldoende gelijk speelveld afspraken. Voor Nederland is het van groot belang dat er wordt ingezet op brede bepalingen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie en ter bescherming van mens, dier, plant en milieu. De ambitieuze inzet is nodig vanwege de geografische nabijheid van het VK en de economische verwevenheid van de EU en het VK. De conceptrichtsnoeren voorzien afspraken over staatssteun, mededinging, staatsbedrijven, sociale- en arbeidsstandaarden, milieustandaarden, klimaatverandering en relevante belastingzaken. De afspraken zouden ervoor moeten zorgen dat zowel de EU als het VK hun bestaande beschermingsniveaus blijven verbeteren. De geschetste inzet voldoet aan de Nederlandse inzet op dit belangrijke punt.

Financiële diensten

Op het gebied van financiële diensten geven de conceptrichtsnoeren aan dat het sleutelinstrument wordt gevormd door de zowel in de EU als het VK bestaande equivalentieraamwerken. Beide partijen kunnen op verschillende deelterreinen elkaars financiële regelgeving en toezicht als equivalent bestempelen, waardoor op bepaalde terreinen markttoegang mogelijk is. Deze equivalentiebepalingen zijn daarmee in principe geen onderdeel van het akkoord over de toekomstige relatie en de EU behoudt de unilaterale vrijheid om maatregelen te nemen, onder andere ten behoeve van financiële stabiliteit. In de conceptrichtsnoeren is verder de ambitie opgenomen om op vrijwillige basis aanvullende (institutionele) afspraken te maken over onder meer samenwerking en bilaterale gesprekken over (veranderingen in) regels ten behoeve van equivalentie. In lijn met de politieke verklaring bieden de conceptrichtsnoeren daarmee de ruimte voor afspraken conform de Nederlandse inzet op het gebied van financiële diensten. Op een aantal terreinen is tijdige duidelijkheid over equivalentiebesluiten daarbij van extra belang gezien de onderlinge verwevenheid en mogelijke financiële stabiliteitsimplicaties.

Gegevensstromen

De conceptrichtsnoeren voorzien in lijn met de Nederlandse inzet afspraken over gegevensstromen. Op dat gebied is het van belang digitale handel te faciliteren en onrechtmatige barrières tegen te gaan. Afspraken op dit terrein dienen de EU-regels over gegevensbescherming niet aan te tasten.

Mobiliteit van burgers

Op het gebied van de mobiliteit van burgers benoemen de conceptrichtsnoeren non-discriminatie en reciprociteit als de belangrijkste uitgangspunten.

punten. De te maken afspraken zullen mede afhankelijk zijn van de inzet van het VK op dit gebied, waarbij het duidelijk is dat het VK een einde wil maken aan het vrij verkeer van personen – dit was een van de drijvende krachten achter de wens om de EU te verlaten. Het voor Nederland belangrijke punt coördinatie van sociale zekerheid wordt eveneens genoemd in de conceptrichtsnoeren. Ondanks het einde van het vrij verkeer van personen zal er naar verwachting ook na de overgangsperiode aanzienlijke migratie tussen de EU en het VK blijven op basis van nationale regelingen. Daarom zal Nederland ook aandacht blijven vragen voor afspraken met het VK op het gebied van familierecht.

Luchtvaart

Conform de Nederlandse inzet zetten de conceptrichtsnoeren in op afspraken tussen de EU en het VK over luchtvaart en luchtvaartveiligheid. Hierbij gaan de conceptrichtsnoeren uit van wederzijdse markttoegang op basis van eerlijke en gelijke concurrentiemogelijkheden. Het is daarbij van belang dat alle Europese luchtvaartmaatschappijen gelijk worden behandeld. Naast afspraken om connectiviteit te garanderen wordt ook een opening geboden om, indien dat in het belang van de EU is en indien het VK voldoende verplichtingen aangaat, afspraken te maken over elementen van de vijfde luchtvaartvrijheid. De conceptrichtsnoeren benoemen echter ook specifiek dat het VK op het gebied van luchtvaart niet dezelfde voordelen mag genieten als een lidstaat. Voor Nederland is bij de te maken afspraken over luchtvaart dit uitgangspunt leidend, waaruit ook volgt dat het VK niet meer rechten mag krijgen dan het had als lidstaat. Zoals eerder aan uw Kamer medegedeeld, hecht Nederland groot belang aan het zelf blijven uitoefenen van de (gedeelde) bevoegdheden aangaande luchtverkeersrechten en heeft Nederland daarom voorkeur voor een gemengd akkoord op het gebied van luchtvaart.¹

Wegtransport

Voor wegtransport gaan de conceptrichtsnoeren uit van wederkerige markttoegang voor bilateraal vrachttransport tussen de EU en het VK. De conceptrichtsnoeren benoemen expliciet dat VK-bedrijven niet dezelfde rechten mogen krijgen als EU-bedrijven en daarom geen toegang kunnen krijgen tot cabotage binnen de EU. Naast de horizontale gelijk speelveld afspraken dienen er conform de Nederlandse inzet specifiek afspraken te worden gemaakt over sociale standaarden in het internationale transport.

Energie en grondstoffen

De conceptrichtsnoeren zetten in op horizontale afspraken met betrekking tot aspecten van handel en investeringen in energie en grondstoffen. Deze afspraken zouden moeten voorzien in een open, transparant, niet discriminatoir en voorspelbaar ondernemingsklimaat. Hier horen ook afspraken bij over samenwerking ter bevordering van een duurzame en CO₂-arme economie via gezamenlijke inzet op hernieuwbare energie. Op het gebied van elektriciteit en gas voorzien de richtsnoeren in robuuste gelijk speelveld afspraken ten behoeve van kosten-efficiënte en schone levering van energie, waarbij leveringszekerheid van belang is. Het streven is om middels een kaderovereenkomst efficiënte handel via interconnectoren en technische samenwerking tussen netbeheerders te faciliteren, waarbij leveringszekerheid wordt gegarandeerd. De conceptrichtsnoeren geven het VK de mogelijkheid aan te sluiten bij het ETS-systeem van de EU. Ook hierbij is het van belang een gelijk speelveld te behouden. Ook wordt de Overeenkomst van Parijs expliciet genoemd

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2766 en Kamerstuk 23 987, nr. 363

als belangrijk multilateraal klimaatverdrag waar zowel EU als VK aan dienen te voldoen.

Visserij

Visserij-afspraken dienen volgens de conceptrichtsnoeren de wederzijdse toegang tot wateren en verdeling van de visbestanden te reguleren. Daarnaast dienen afspraken te worden gemaakt over gelijk speelveld en duurzaam beheer. Conform de Nederlandse inzet noemen de conceptrichtsnoeren dat deze afspraken moeten worden bezien in de context van de brede economische relatie, waarmee er een koppeling is tussen EU toegang tot VK wateren, de verdeelsleutel inzake de visbestanden en toegang tot de EU markt voor VK (vis-)producten. De conceptrichtsnoeren benoemen tevens als doel economische dislocatie van EU vissers te voorkomen en in lijn daarmee blijft het kabinet zich inzetten voor het behoud van de huidige visserijmogelijkheden.

Interne veiligheid

Op het gebied van interne veiligheid streven de conceptrichtsnoeren naar nauwe samenwerking gebaseerd op volledige wederkerigheid en met oog voor het feit dat het VK een derde land is dat geen deel uitmaakt van Schengen en geen vrij verkeer van personen accepteert. De richtsnoeren benoemen de voor Nederland belangrijke elementen. In de eerste plaats de uitwisseling van Passenger Name Record (PNR) gegevens en toegang tot gegevens in nationale databases via Prüm. Daarnaast zetten de richtsnoeren in op rechtshulpsamenwerking en samenwerking met Europol en Eurojust en afspraken over overlevering, anti-witwaspraktijken en de aanpak van terrorismefinanciering. Ook het voor Nederland belangrijke punt uitwisseling van informatie over criminele antecedenten wordt benoemd, daaronder valt ook de uitwisseling van justitiële documentatie die nodig is voor de VOG-screening van mensen die werken met kinderen. Deze ambitieuze en nauwe samenwerking dient te worden gebaseerd op essentiële waarborgen, zoals respect voor fundamentele rechten en in het bijzonder het recht op gegevensbescherming, waarbij de samenwerking op het gebied van interne veiligheid automatisch wordt beëindigd indien het VK zich terugtrekt uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Binnen deze kaders zal Nederland gezien de geografische nabijheid van het VK blijven inzetten op een zo ambitieus en effectief mogelijke interne veiligheidssamenwerking, in het bijzonder op de mogelijkheid tot «real-time» en actiegericht gegevens uitwisselen met betrekking tot vermiste of gezochte personen en objecten.

Externe veiligheid

Voor externe veiligheid gaan de conceptrichtsnoeren uit van afspraken die zien op samenwerking op buitenlands- en veiligheidsterrein in den brede, sancties, missies en operaties, capaciteitsontwikkeling, inlichtingenuitwisseling, cyber-security en ontwikkelingssamenwerking. Hierbij is het van belang dat het VK binnen de grenzen van de EU-uitgangspunten kan deelnemen en bijdragen aan EU instrumenten en programma's. Die grenzen betekenen samenwerking binnen bestaande samenwerkingsmodellen met derde landen en behoud van de autonomie van de EU-besluitvorming en de strategische autonomie van de EU. Hoewel het VK de EU verlaat, blijft het een belangrijke strategische partner op het wereldtoneel. Het kabinet acht het dan ook van belang dat als onderdeel van de toekomstige relatie afspraken worden gemaakt over een zo breed mogelijke samenwerking op het gebied van externe veiligheid.

Governance

Met betrekking tot de governance van het voorziene partnerschap gaan de conceptrichtsnoeren uit van een brede overkoepelende governance die alle onderwerpen aan elkaar koppelt, aangevuld met specifieke afspraken voor de deelonderwerpen. Er dienen robuuste, effectieve en efficiënte mechanismen opgericht te worden voor implementatie, toezicht, geschillenbeslechting en handhaving, inclusief de mogelijkheid tot sancties en opschorting van delen van het voorziene partnerschap. Daarbij dient er in het geval van uitlegging van EU-recht een rol voor het EU-Hof te zijn. Dit is conform de Nederlandse inzet waarbij moet worden aangetekend dat de uiteindelijke vorm van de governance-afspraken dient te worden bepaald aan de hand van de inhoud van het partnerschap: hoe ambitieuzer de afspraken, hoe ambitieuzer en effectiever de governance daarvan dient te zijn.

Procedurevoorschriften

De conceptrichtsnoeren bevatten een aantal procedurevoorschriften voor de onderhandelaar, bijvoorbeeld met betrekking tot volledige en tijdige informatievoorziening van de lidstaten. Nederland zal blijven inzetten om een zo nauw mogelijke betrokkenheid van de Raad bij de onderhandelingen te garanderen. Het kabinet zal uw Kamer steeds zo volledig mogelijk blijven informeren over de onderhandelingen met het VK.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok