

Vergaderjaar 2022–2023

35 393

Betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2023

Op 27 februari jl. hebben de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) een principeakkoord bereikt over de implementatie van het Protocol Ierland/ Noord-Ierland (hierna: Protocol), genaamd het Windsor Raamwerk. Via deze brief ontvangt uw Kamer, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Staatssecretaris Douane en Toeslagen, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, een kabinetsappreciatie van dit principeakkoord.

De Commissie en het VK spraken sinds het begin van 2021 over de gebrekkige implementatie van het Protocol door het VK, met tot doel het vinden van gemeenschappelijke oplossingen om de implementatie te verbeteren. Over het verloop van deze gesprekken heeft vicepresident van de Commissie Maroš Šefčovič de Raad Algemene Zaken regelmatig geïnformeerd. Over de Nederlandse steun voor de koers van de Commissie in deze gesprekken is uw Kamer eerder geïnformeerd, onder meer in de beantwoording van Kamervragen over dit onderwerp¹, en de geannoteerde agenda's voor en verslagen van de afgelopen Raden voor Algemene Zaken².

Tijdens de gesprekken is meermaals gebleken dat de inhoudelijke posities van de Europese Unie (EU) en het VK op verscheidene punten uit elkaar lagen. Ook heeft het VK via verschillende modaliteiten overwogen unilateraal maatregelen te nemen die de werking van het Protocol ernstig ondermijnd zouden hebben. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie en het VK er na een lange periode van gesprekken in geslaagd zijn om een gemeenschappelijke oplossing voor de implementatie van het Protocol te bereiken. Het kabinet ziet het bereiken van het principeakkoord

¹ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 496 en 3462.

² Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 2607 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 2601.

dan ook als vertrouwenwekkende stap en is hoopvol dat dit een positieve impuls geeft aan de betrekkingen tussen de EU en het VK. Mede gelet op de huidige geopolitieke context acht het kabinet het van belang dat de EU en het VK werken aan een positief en stabiel partnerschap om mondiale uitdagingen gezamenlijk aan te gaan. Dit is nadrukkelijk in het Nederlandse belang, gelet op de gedeelde waarden en de brede en diepe relatie die Nederland en het VK op alle niveaus onderhouden.

Het kabinet heeft tevens een positieve grondhouding tegenover de inhoud van het Windsor Raamwerk. Het kabinet is van mening dat het Windsor Raamwerk de precaire balans tussen de beleidsdoelen van het Protocol, namelijk 1) de bescherming van het Goede Vrijdag (Belfast-) akkoord, 2) het voorkomen van een harde grens op het Ierse eiland, en 3) het beschermen van de integriteit van de interne markt van de EU, behoudt. Het kabinet acht het Windsor Raamwerk een kansrijke weg om te komen tot de volledige implementatie van het Protocol, waarmee de integriteit van de interne markt van de EU beter gewaarborgd wordt ten opzichte van de huidige situatie.

Tegelijkertijd erkent het kabinet dat het verbeteren van de implementatie van het Protocol afhankelijk is van diverse (praktische) stappen die het VK tot en met medio 2025 moet zetten. Het kabinet zal kritisch monitoren of het VK deze stappen neemt en heeft er bij de Commissie op aangedrongen hetzelfde te doen, waarbij de Raad nauw betrokken zal blijven. Het kabinet is hoopvol dat concrete en zichtbare vooruitgang, waarvoor een gefaseerde aanpak tot en met medio 2025 voorzien is, zal bijdragen aan het verder opbouwen van wederzijds vertrouwen tussen de EU en het VK. Bovenstaande overwegende, is het kabinet voornemens om de verschillende stappen te steunen die aan de zijde van de Raad nodig zijn om het principeakkoord te formaliseren.

Besluitvormingsproces

De Raad zal naar verwachting tijdens de Raad Algemene Zaken van 21 maart a.s. (Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 2621) instemmen met de twee voorliggende Raadsbesluiten over standpuntinname van de Unie in het gemengd comité van het Terugtrekkingsakkoord, waarna deze via het gemengd comité tussen de EU en het VK zullen worden vastgesteld (voorzien voor eind maart). Vanaf dat moment zal de gefaseerde implementatie van het Windsor Raamwerk van start gaan. Parallel daaraan zal de gewone wetgevingsprocedure voor de drie voorgestelde verordeningen doorlopen worden, waarin de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid en besluitvorming in het Europees Parlement verloopt op basis van medebeslissing. Gelet op de positieve ontvangst in de Raad en het Europees Parlement is het de verwachting van het kabinet dat het proces aan zijde van de Unie zonder inhoudelijke wijzigingen doorlopen zal worden. Het kabinet zal uw Kamer op de gebruikelijke wijze, via geannoteerde agenda's en verslagen van Raden waar de betrekkingen tussen EU en VK besproken worden, informeren over de voortgang van de formalisatie en implementatie van het Windsor Raamwerk.

Inhoud Windsor Raamwerk

Het Windsor Raamwerk bevat afspraken over douaneformaliteiten en controles, sanitaire en fytosanitaire (SPS) maatregelen, BTW en accijnzen, staatssteun, tariefcontingenten, medicijnen en de *governance* van het Protocol, naast politieke afspraken over de betrekkingen tussen de EU en het VK. Het Windsor Raamwerk bestaat aan de zijde van de Unie uit een

met het VK overeengekomen gemeenschappelijke politieke verklaring³, twee Raadsbesluiten over standpuntinname van de Unie in het gemengd comité van het Terugtrekkingsakkoord inclusief annexen (over de aanpassingen aan het Protocol en de uitvoering daarvan⁴ en over de wijziging van het reglement van orde voor de *Joint Consultative Working Group*⁵), twee nieuwe EU-verordeningen (over regels voor *sanitaire en fytosanitaire (SPS)* producten in Noord-Ierland⁶ en over regels voor medicijnen in Noord-Ierland⁷), een uitvoeringsbesluit (over bepaalde hoog-risico planten⁸), een wijzigingsverordening (over regels voor het gebruik van EU tariefcontingenten in Noord-Ierland⁹), twee Commissie *position papers* (over agro-food producten, planten en huisdieren¹⁰ en over vereenvoudigingen op het terrein van douane¹¹) en een Commissie verklaring (over versterkte betrokkenheid van Noord-Ierse *stakeholders*¹²). Deze documenten moeten in samenhang gezien worden en zullen de implementatie van de afspraken in het Windsor Raamwerk aan de zijde van de Unie formaliseren. Vanwege de onderlinge samenhang en de verwachte snelheid van het proces aan Raadszijde vervangt deze kabinetsappreciatie de BNC-fiches over de verschillende (wetgevende) onderdelen van het principeakkoord (COM(2023)122¹³, COM(2023)124¹⁴ en COM(2023)125¹⁵). De bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen, de implicaties voor de uitvoering en het krachtenveld worden aan het einde van deze brief uitgewerkt.

Het Windsor Raamwerk wijzigt de beleidsdoelen van het Protocol niet en laat zo de essentie van het Protocol ongemoeid. Het principeakkoord voorziet enkel in wijzigingen van de manier waarop het Protocol geïmplementeerd en toegepast wordt, met als doel het oplossen van praktische problemen die Noord-Ierse belanghebbenden de afgelopen twee jaar bij de implementatie van het Protocol ondervonden hebben. Dit is mogelijk binnen de kaders van het Terugtrekkingsakkoord, op basis van artikel 164, lid 5, onder d waarin is vastgelegd dat het gemengd comité, het politiek orgaan dat onder andere toezicht houdt op de implementatie van het Terugtrekkingsakkoord, besluiten kan nemen om fouten, omissies of andere tekortkomingen te verhelpen of andere situaties te adresseren die niet voorzien waren op het moment dat het Terugtrekkingsakkoord ondertekend werd, met uitzondering van onderdelen 1, 4 en 6 van het Terugtrekkingsakkoord¹⁶ en mits deze aanpassingen de essentie van het Protocol niet wijzigen. Dit artikel kan enkel binnen vier jaar na afloop van de overgangsperiode (dus uiterlijk tot en met 31 december 2024) geactiveerd worden, en schept dus geen precedent.

³ Windsor Political Declaration by the European Commission and the Government of the United Kingdom (europa.eu).

⁴ Proposal for a Council Decision on the position to be taken on behalf of the EU in the Joint Committee established by the EU-UK Withdrawal Agreement (europa.eu).

⁵ Proposal for a Council Decision on the position to be taken on behalf of the EU in the Joint Consultative Working Group (europa.eu).

⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council – Sanitary and Phytosanitary measures (europa.eu).

⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council – Medicinal products for human use (europa.eu).

⁸ Commission Implementing Regulation (EU) High-risk plants (*Ligustrum delavayanum* and *Ligustrum japonicum*) originating in the UK (Document in all EU languages) (europa.eu).

⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council – Tariff Rate Quotas (europa.eu).

¹⁰ Position paper on agri-food, plants and pet animals (europa.eu).

¹¹ Position paper on simplifications in the area of customs (europa.eu).

¹² https://commission.europa.eu/publications/commission-statement-enhanced-engagement-northern-ireland-stakeholders_en.

¹³ EUR-Lex – 52023PC0122 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

¹⁴ EUR-Lex – 52023PC0124 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

¹⁵ EUR-Lex – 52023PC0125 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

¹⁶ Deel 1 (Gemeenschappelijke bepalingen), 4 (overgang) en 6 (institutionele en slotbepalingen).

Het Windsor Raamwerk zal de implementatie van het Protocol vereenvoudigen, verduidelijken of technisch aanpassen op basis van drie kernprincipes die het kabinet onderschrijft. Ten eerste worden enkel vereenvoudigingen en aanpassingen doorgevoerd nadat het VK waarborgen heeft geïmplementeerd en aan gestelde voorwaarden voldoet, om de integriteit van de interne markt van de EU te beschermen. Ten tweede wordt in het Windsor Raamwerk rekenschap gegeven van de noodzaak om een gelijk speelveld tussen Noord-Ierland en de EU te bewaren. Ten derde worden aanpassingen aangebracht die het Protocol toekomstbestendig maken, door beter rekening te houden met de specifieke context van Noord-Ierland en Noord-Ierse stakeholders duurzame oplossingen te bieden voor praktische problemen. Deze kernprincipes acht het kabinet in lijn met de EU-inzet voor de gesprekken over het Protocol, die de Commissie met het VK heeft gevoerd en die zijn vastgelegd in de *position papers* uit juni 2022¹⁷, die een verdere uitwerking zijn van de *non-papers* uit oktober 2021¹⁸.

Politiek

De gezamenlijke politieke verklaring moet worden gezien als een overzicht van de afspraken die de Commissie en het VK onder het Windsor Raamwerk voorzien. De verklaring markeert bovenal de gezamenlijke wens voor een positieve bilaterale relatie tussen de EU en het VK, gebaseerd op het Terugtrekkingsakkoord en de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst. De verklaring bevat tevens een toezegging van het VK om de parlementaire behandeling van de *Northern Ireland Protocol Bill* – het Britse wetsvoorstel dat in strijd is met een groot aantal onderdelen van het Protocol – stop te zetten. Dit vindt het kabinet een belangrijke stap vooruit in de betrekkingen op alle niveaus. De politieke verklaring stelt tegelijkertijd dat, zolang de afspraken correct en volledig geïmplementeerd worden door het VK, er geen reden meer is voor de Commissie om de zeven lopende inbreukprocedures te continueren. Het kabinet kan zich daar in vinden. Tevens komen de Commissie en het VK overeen het volledige potentieel van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst te benutten. Tot slot spreken zij af alle oplossingen te goeder trouw en voortvarend te implementeren. Het kabinet acht deze elementen passend bij de wens van alle partijen om de betrekkingen te verbeteren.

Douaneformaliteiten Noord-Ierland

Het Windsor Raamwerk beoogt een significante vereenvoudiging van de vereiste douaneprocedures voor goederen verhandeld vanuit Groot-Brittannië met eindbestemming Noord-Ierland, waarvoor geen risico op doorvoer naar de interne markt van de EU wordt onderkend. Dit geldt enkel voor goederen die worden verhandeld door bedrijven die zich geregistreerd hebben onder het gewijzigde *Trusted Traders Scheme*. Om voor een registratie in aanmerking te komen, moet een bedrijf aan voorwaarden voldoen, welke het voor de EU mogelijk maken om de goederenstroom te monitoren en die het voor de EU en het VK mogelijk maken om te handhaven bij overtredingen of misbruik. Voor goederen waarvoor een risico op doorvoer naar de interne markt van de EU bestaat, of welke verhandeld worden door bedrijven die niet geregistreerd zijn onder het *Trusted Traders Scheme*, gelden de reguliere EU douane procedures. Soortgelijke vereenvoudigingen zijn voorzien voor het versturen van pakketten tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en consumenten. Pakketpost tussen consumenten wordt volledig vrijgesteld van formaliteiten.

¹⁷ Protocol on Ireland/Northern Ireland (europa.eu).

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5215.

De voornoemde vereenvoudigingen worden slechts van kracht op voorwaarde dat de EU *in real time* toegang heeft tot de relevante Britse douane IT-systemen. Ook is goed beheer en adequate monitoring en handhaving van het *Trusted Traders Scheme* door het VK een noodzakelijke voorwaarde. De EU en het VK kunnen de vereenvoudigingen opschorten of stopzetten wanneer niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover de voorgestelde oplossingen. Het kabinet meent dat het toekennen van de vereenvoudigingen pas nadat het VK aan de noodzakelijke voorwaarden heeft voldaan, de integriteit van de interne markt van de EU beschermt. De exacte impact hangt af van de manier waarop deelaspecten van deze oplossing, zoals het opzetten en het monitoren van het *Trusted Traders Scheme*, zullen worden ingevuld. Het kabinet zal de ontwikkelingen hieromtrent volgen en heeft de Commissie gevraagd om nadere details over de uitwerking. Tevens ziet het kabinet de *real time* toegang tot de Britse douane IT-systemen als belangrijke voorwaarde. Het kabinet zal daarom nu en in de toekomst bij de Commissie informeren naar het functioneren daarvan. Bij het niet (langer) vervullen van de gestelde voorwaarden door het VK, worden de vereenvoudigingen niet toegekend, dan wel opgeschort. Het is aan de Commissie om hierop toe te zien.

Agro-food producten en Sanitaire en Fytosanitaire (SPS) maatregelen

De betreffende verordening onder het Windsor Raamwerk zorgt voor een vereenvoudiging en vermindering van de reguliere EU SPS maatregelen voor de toegang van bepaalde agro-food producten die vanuit Groot-Brittannië naar Noord-Ierland worden vervoerd en bedoeld zijn voor eindconsumptie in Noord-Ierland. Ook geldt toepassing van de Britse volksgezondheidswet op goederen bedoeld voor eindconsumptie in Noord-Ierland. Hiermee wordt het mogelijk om producten van dierlijke of plantaardige oorsprong – vanuit Groot-Brittannië en derde landen – die binnen de EU verboden zijn als retail goederen op de Noord-Ierse markt aan te bieden (zoals gekoeld vlees).

Tevens worden de certificeringsvereisten voor zendingen planten en bepaalde landbouwmachines vanuit Groot-Brittannië naar Noord-Ierland vereenvoudigd. Die moeten daarvoor wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Ook kunnen pootaardappelen afkomstig uit Groot-Brittannië die bedoeld zijn voor de Noord-Ierse markt onder voorwaarden toegang krijgen tot Noord-Ierland. Voor bovengenoemde drie categorieën is een speciaal plantgezondheidslabel vereist voor toegang tot Noord-Ierland.

Tenslotte zijn er afspraken gemaakt over het vergemakkelijken van het reizen met huisdieren tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Voorwaarde voor de vereenvoudiging is dat de huisdieren gechipt zijn, en voorzien zijn van een reisdocument en een verklaring van de eigenaar dat het huisdier niet naar de EU zal reizen. Huisdieren die met hun eigenaren van Noord-Ierland naar Groot-Brittannië reizen en weer terug naar Noord-Ierland hoeven alleen voorzien te zijn van een chip.

Bovenstaande vereenvoudigingen zijn enkel mogelijk op voorwaarde dat voornoemde producten en huisdieren aan de relevante EU SPS-wetgeving voldoen (met uitzondering van producten die onder de Britse volksgezondheidswet toegestaan zijn), het VK correct functionerende SPS grenscontroleposten inricht en de retail goederen bestemd voor eindconsumptie Noord-Ierland gelabeld worden met «*Not for EU*». De reductie van identiteitscontroles en fysieke controles is bovendien afhankelijk van de mate waarin producten individueel gelabeld worden. Daarnaast moet

het VK het markttoezicht versterken en moet de oorsprong, plaats en bestemming van retail goederen door de EU gemonitord kunnen worden. Ook is toegang voor de EU tot de relevante Britse douane IT-systemen voorwaardelijk voor de vereenvoudigingen op het gebied van SPS-maatregelen. Wanneer niet langer aan de voorwaarden is voldaan kunnen de EU of het VK de vereenvoudigingen en reductie van controles opschorten of stopzetten.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover de voorgestelde oplossingen. Het kabinet meent dat – indien het VK aan alle noodzakelijke voorwaarden heeft voldaan – het toekennen van het vereenvoudigde systeem de integriteit van de interne markt van de EU voldoende waarborgt. Daarbij erkent het Kabinet dat dit mede zal afhangen van de manier waarop deelaspecten van deze oplossing, zoals het in toenemende mate individueel labelen van producten, zullen worden ingevuld en nageleefd door het VK. Het kabinet zal de ontwikkelingen hieromtrent nauwgezet volgen. Het kabinet heeft de Commissie ook verzocht om specifiek aandacht te hebben voor mogelijk misbruik omtrent de labeling.

BTW en accijnzen

Het Windsor Raamwerk maakt het mogelijk dat in Noord-Ierland voor bepaalde producten waarvoor geen risico op doorvoer naar de EU bestaat, kan worden afgeweken van geldende Btw-tarieven. Het gaat bijvoorbeeld om onroerende zaken zoals geïnstalleerde warmtepompen. Bovendien mag het VK haar eigen Btw-vrijstellingsregeling hanteren voor het Noord-Iers MKB, zolang het VK zich houdt aan de EU-definitie voor het MKB. Daarnaast zullen de Commissie en het VK gezamenlijk de mogelijkheden verkennen om een lijst op te stellen van goederen zonder risico op doorvoer naar de EU, zodat deze niet langer onder de EU Btw-regels hoeven te vallen. Ook mag het VK, in afwijking van de door EU-regelgeving voorgeschreven accijnsstructuur, alcoholische producten belasten naar sterkte zoals in de rest van het VK het geval is. Bovendien mag een verlaagd tarief gehanteerd worden voor alcoholische dranken die voor directe consumptie bedoeld zijn.

Voornoemde afwijkingen van EU-regelgeving zijn alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden, zoals het naleven van minimum tarieven en de regelmatige evaluatie van effecten, zodat het gelijk speelveld tussen Noord-Ierland en de EU niet verstoord wordt. Met dit doel richten de Commissie en het VK een *enhanced coordination mechanism* op, waar Protocol-gerelateerde BTW- en accijnsvraagstukken besproken zullen worden.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover de voorgestelde oplossingen. Het kabinet ziet uit naar de oprichting van het *enhanced coordination mechanism* en heeft de Commissie in het algemeen verzocht om de monitoring van het gelijk speelveld voortvarend op te pakken, net zoals dat gebeurt voor afspraken die onder de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst vallen.

Staatssteun

Het Windsor Raamwerk verduidelijkt de omstandigheden waaronder EU staatssteunregels van toepassing zijn in Noord-Ierland. Er wordt verduidelijkt dat het enkel gaat om situaties waarin er een materieel en niet slechts hypothetisch of verondersteld effect te verwachten is op handel tussen Noord-Ierland en de EU. Het betreft hier geen nieuwe afspraken, maar enkel een verduidelijking richting belanghebbenden.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover deze verduidelijking en zal zich blijvend inzetten voor een consistente toepassing, ten behoeve van het waarborgen van een gelijk speelveld.

Tariefcontingenten

Onder de huidige afspraken gelden de tariefcontingenten van de EU vrijwaringsmaatregelen voor staalproducten niet voor staalproducten die vanuit Groot-Brittannië naar Noord-Ierland worden geëxporteerd. Hierdoor geldt er op dit moment een 25% invoerheffing tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland. De betreffende verordening onder het Windsor Raamwerk maakt het mogelijk voor bedrijven in Noord-Ierland om voor de import van bepaalde staalproducten uit het Groot-Brittannië gebruik te maken van de EU- tariefcontingenten. Daarnaast wordt voorgesteld dat de Commissie de bevoegdheid krijgt om de lijst van staalproducten waarvoor de tariefcontingenten beschikbaar worden gesteld, aan te passen door middel van gedelegeerde handelingen. Deze bevoegdheid is aan een aantal voorwaarden onderworpen. De Commissie en het VK zullen tevens samen bekijken of er aanvullende afspraken over tariefcontingenten voor andere producten noodzakelijk zijn.

Gezien de specifieke omstandigheden in Noord-Ierland, en de unieke rechtsverhouding tussen de Unie en het VK, heeft het kabinet begrip voor de voorgestelde oplossing. Wel is het van belang dat wordt gewaarborgd dat alleen producten met oorsprong uit het VK onder deze uitzondering vallen. Het kabinet heeft de Commissie gevraagd hoe hierop wordt toegezien. Ook heeft het kabinet de Commissie om verduidelijking gevraagd over eventuele aanvullende afspraken voor andere goederen dan staal. De Commissie zal hier op terugkomen.

Medicijnen

Binnen het Windsor Raamwerk doet de Commissie een voorstel voor een verordening tot vaststelling van specifieke voorschriften betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik die bestemd zijn voor Noord-Ierland. Dit voorstel maakt het mogelijk dat goedkeuring van nieuwe medicijnen en beschikbaarstelling voor de Noord-Ierse markt plaats zal vinden op basis van Britse regels en autorisatieprocedures. Om (her)introductie op de EU-markt te voorkomen, is levering van geneesmiddelen vanuit Groot-Brittannië aan de Noord-Ierse markt gebonden aan voorwaarden. Zo mogen op recept plichtige geneesmiddelen de EU-veiligheidskenmerken niet langer zichtbaar zijn. Verder moet op de verpakking zijn vermeld dat het medicijn enkel voor het VK bestemd is middels labeling. Het VK dient zich tevens te committeren aan versterkte monitoring en handhaving. De EU kan deze afspraken opschorten of stopzetten, indien er sprake is van risico's of misbruik. Deze oplossing vormt een aanvulling op de eerdere aanpassing van EU-wetgeving uit april 2022 voor generieke medicijnen¹⁹, die tezamen met dit voorstel de beschikbaarheid van medicijnen in Noord-Ierland op peil moet houden.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover de voorgestelde oplossing, aangezien deze recht doet aan de specifieke situatie van Noord-Ierland en geen impact op Nederland heeft.

Governance

Het Windsor Raamwerk geeft Noord-Ierse *stakeholders* een grotere rol bij deelaspecten van de *governance* van het Protocol. De rol van het EU Hof

¹⁹ Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 2444.

van Justitie (EUHvJ) is ongewijzigd: het EUHvJ blijft de enige en finale arbiter in geschillen over de implementatie van de delen van het Protocol als gevolg waarvan Unierecht van toepassing is op Noord-Ierland.

Meer specifiek zullen Noord-Ierse belanghebbenden, bijvoorbeeld het georganiseerd bedrijfsleven, geconsulteerd worden bij het opstellen van nieuwe EU-regelgeving die onder de reikwijdte van het Protocol valt. Bovendien zal de Commissie een specifiek onderdeel voor de effecten op Noord-Ierland voor regelgeving die valt onder de reikwijdte van het Protocol aan haar impact-assessment toevoegen. In algemene zin hebben de partijen afgesproken om op alle niveaus het contact met belanghebbenden te bestendigen. Tevens wordt het reglement van orde van de zgn. *joint consultative working group*, het ambtelijk uitwisselingsforum over de implementatie van het Protocol tussen de Commissie en het VK, aangepast, zodat deze werkgroep bijgestaan kan worden door nog op te richten subgroepen, die thematisch te werk zullen gaan.

Ook wordt in het Windsor Raamwerk een mechanisme geïntroduceerd dat het voor de Britse regering mogelijk maakt om niet in te stemmen met de automatische overname van aangepaste of vervangende bepalingen van EU-regelgeving die onder de reikwijdte van het Protocol vallen, de zogenaamde *Stormont Brake*²⁰. De Britse regering kan hier enkel gebruik van maken op verzoek van minimaal 30 leden van minimaal twee verschillende partijen van het Noord-Ierse parlement (Stormont), uitsluitend in zeer uitzonderlijke omstandigheden, wanneer alle andere mogelijkheden uitgeput zijn. Dit mechanisme is gebaseerd op de zogenaamde *petition of concern*-bepalingen in het Goede Vrijdag (Belfast-) akkoord.

Een beroep op dit mechanisme is enkel mogelijk indien het gaat om aanpassing of vervanging van EU-regelgeving met significante en duurzame impact op het alledaags leven van Noord-Ierse gemeenschappen. Een arbitragepanel kan gevraagd worden uitspraak te doen over de rechtmatigheid van een beroep op dit mechanisme. Indien dit arbitragepanel oordeelt dat niet aan de voorwaarden voldaan is, zal de gewijzigde EU-regelgeving alsnog van toepassing zijn. Als de Britse regering een passend beroep doet op dit mechanisme, zal de betreffende wetgeving niet automatisch op Noord-Ierland van toepassing worden. Bovendien zullen consultaties in het gemengd comité worden opgestart om een oplossing te vinden die de werking van het Protocol moet verzekeren. Wanneer het gemengd comité niet tot een oplossing komt, kan de EU evenwichtsherstellende maatregelen nemen. In de politieke verklaring hebben de Commissie en het VK afgesproken eventuele toekomstige geschillen in gezamenlijkheid, in de structuren voorzien onder het Terugtrekkingsakkoord, op te lossen en dat voornoemd mechanisme dus enkel in het uiterste geval in werking zal worden gesteld.

Het kabinet ziet de toegevoegde waarde van nauwere betrokkenheid van Noord-Ierse belanghebbenden bij het Protocol, gelet op de unieke geschiedenis van het landsdeel en de situatie die in Noord-Ierland als gevolg van het vertrek van het VK uit de EU is ontstaan. De manier waarop de Commissie dit vorm geeft, lijkt doeltreffend om toekomstige problemen te voorkomen. Het kabinet vindt het zowel positief als essentieel dat de rol van het EUHvJ ongewijzigd is. Dit borgt juridische zekerheid en voorspelbaarheid. Het kabinet is tevens positief over het voornemen van de partijen om toekomstige geschillen via consultaties binnen de bestaande organen voor de *governance* van het Protocol op te lossen en alleen als laatste mogelijkheid een beroep te doen op de

²⁰ Voor de toepassing van nieuwe EU wetgeving blijft Artikel 14, lid 4 van het Protocol gelden.

geschillenbeslechtsmechanismes. Het kabinet verwacht dat zowel de impact als het gebruik van de *Stormont Brake* beperkt zullen blijven, mede ingegeven door strenge voorwaarden waaronder een beroep op dit mechanisme mogelijk is. Deze verwachting wordt nog verder kracht bij gezet door de unilaterale verklaring van het VK, waarin de strikte voorwaarden voor een beroep op het mechanisme verduidelijkt worden. Dit moet een situatie waarin de EU en het VK verschillend denken over de mogelijkheden om dit mechanisme in te roepen, zoals eerder het geval was voor artikel 16 uit het Protocol²¹, voorkomen. In het geval dat het VK gebruik maakt van de *Stormont Brake*, hecht het kabinet aan het snel kunnen nemen van evenwichtsherstellende maatregelen ten behoeve van het waarborgen van een gelijk speelveld.

Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Onderstaande appreciatie gaat specifiek in op de verschillende (wetgevende) onderdelen van het principeakkoord (COM(2023)122²², COM(2023)124²³ en COM(2023)125²⁴).

Verordening inzake medicijnen (COM(2023)122)

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. De Unie baseert het voorstel op artikel 114 VWEU. Artikel 114 biedt de bevoegdheid maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Artikel 114 is een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en lidstaten op basis van artikel 4, lid 2, onder a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. De verordening heeft tot doel om de beschikbaarheid van medicijnen in Noord-Ierland op peil te houden door middel van een uitzondering op de EU-wetgeving voor medicijnen die alleen op de markt van het VK terecht komen. Gezien het feit dat de EU-wetgeving rondom geneesmiddelen ook ziet op Noord-Ierland kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Het is noodzakelijk dat deze uitzondering geregeld wordt op EU-niveau.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. De verordening heeft tot doel om de beschikbaarheid van medicijnen in Noord-Ierland op peil te houden door middel van een uitzondering op EU-wetgeving. Het voorgestelde optreden is geschikt om het doel te bereiken omdat middels de verordening een uitzondering op EU-regels wordt gemaakt mits die geneesmiddelen alleen beschikbaar worden voor de markt op het VK. Het voorstel gaat niet verder dan strikt noodzakelijk omdat het slechts beperkte en gerichte wijzigingen bevat die enkel voorzien in het op peil houden van de beschikbaarheid van medicijnen in Noord-Ierland door

²¹ Artikel 16 van het Protocol biedt de EU en het VK de mogelijkheid om, wanneer de toepassing van het Protocol leidt tot ernstige economische, maatschappelijke of milieuproblemen of leidt tot verlegging van handelsverkeer, unilateraal passende vrijwaringsmaatregelen te nemen.

²² EUR-Lex – 52023PC0122 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

²³ EUR-Lex – 52023PC0124 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

²⁴ EUR-Lex – 52023PC0125 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

middel van een uitzondering op de EU-wetgeving voor medicijnen die alleen op de markt van het VK terecht komen.

Verordening inzake SPS (COM(2023)123)

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. Het voorstel voor een verordening heeft betrekking op specifieke regels voor bepaalde zendingen van retail goederen, planten bedoeld voor planten, pootaardappelen, machines die gebruikt zijn voor landbouw- of bosbouwdoeleinden en het reizen met huisdieren voor niet-commerciële doeleinden die vanuit Groot-Brittannië Noord-Ierland binnengaan. Het voorstel heeft als rechtsbases de artikelen 43, lid 2, artikel 114 en artikel 168, lid 4, onderdeel b van het VWEU. Deze bepalingen zien respectievelijk op het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid (GLB), de interne markt en maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied gericht op de bescherming van de volksgezondheid. In dit geval past het voorstel bij de genoemde rechtsbases en daarom kan het kabinet zich vinden in deze rechtsgrondslagen.

Het GLB en de interne markt betreffen gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en lidstaten in de zin van artikel 4, lid 2, onder a en d, van het VWEU. Ook artikel 168, lid 4, onder b, betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en lidstaten, zoals neergelegd in artikel 4, lid 2, onder k, van het VWEU.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Het voorstel heeft tot doel de verschillende problemen die volgens het VK zijn ontstaan bij de implementatie van het Protocol Noord-Ierland te adresseren. Het gaat hier om kwesties die spelen bij de procedures en controles op handel tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland en heeft een nauwe relatie met afspraken tussen de EU als geheel enerzijds en het VK anderzijds. Gelet daarop kunnen de doelen van dit voorstel onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. Dit voorstel heeft tot doel om het vervoer van bepaalde goederen tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland te vergemakkelijken. De achterliggende belangen hierbij zijn het in stand houden van het Goede Vrijdag Akkoord en de bescherming van de integriteit van de interne markt van de EU. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Enerzijds wordt het vervoeren en verhandelen van bepaalde goederen van Groot-Brittannië naar Noord-Ierland vergemakkelijkt en anderzijds zijn er in het voorstel voorwaarden ingebouwd om de integriteit van de interne markt te beschermen.

Verordening inzake Tariefcontingenten (COM(2023)125)

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 207, lid 2, VWEU. Hieruit volgt dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordening de maatregelen vaststellen die het kader voor de

uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek bepalen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. De EU is op basis van artikel 3, eerste lid, sub e, VWEU exclusief bevoegd als het gaat om de gemeenschappelijke handelspolitiek.

b) Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. De voorgestelde wijzigingen gaan niet verder dan noodzakelijk om mogelijk te maken dat het VK gebruik kan maken van de betreffende EU-tariefcontingenten.

Financiële gevolgen

Uit alle voorstellen ter formalisatie van het Windsor Raamwerk aan de zijde van de Unie vloeien geen kosten of consequenties voor de EU-begroting en nationale begroting voort. Voor onvoorziene kosten die voortvloeien uit het Windsor Raamwerk zullen op EU-niveau middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027, zodat deze passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Nationale onvoorziene kosten zullen moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het Windsor Raamwerk heeft geen gevolgen voor Nederlandse uitvoeringsorganisaties. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de gemaakte afspraken ligt volledig bij verschillende dienstonderdelen en agentschappen van de Commissie en het VK.

Krachtenveld

Het Windsor Raamwerk is positief ontvangen in de Raad. De nauwe betrokkenheid bij en expliciete steun van de Raad voor de gesprekken tussen de Commissie en het VK, alsmede het voor de Raad leidende principe van EU-eenheid bij de onderhandelingen met het VK, hebben bijgedragen aan de goede ontvangst van het principeakkoord. Het is de verwachting dat de Raad het Windsor Raamwerk kan steunen en dat de verschillende procedures om het Windsor Raamwerk aan de zijde van de Unie te formaliseren voortvarend zullen worden doorlopen.

Het Europees Parlement (EP) heeft het principeakkoord tevens verwelkomd. Het EP zal enkel de drie verordeningen met specifieke regels over tariefcontingenten, medicijnen en SPS als EU-medewetgever moeten behandelen. Het is de verwachting dat het Europees Parlement met voornoemde verordeningen in zal stemmen. Het Europees Parlement heeft op grond van de verdragen geen rol bij het aannemen van de twee voorziene Raadsbesluiten die zien op de standpuntinname van de Unie in het gemengd comité van het Terugtrekkingsakkoord waarin het Windsor Raamwerk zal worden geformaliseerd.

De Britse premier Sunak zal vanuit het politieke belang dat er in het VK aan de onderhandelingen wordt gehecht het Windsor Raamwerk ter politieke instemming voorgeleggen aan het Britse Lagerhuis. De eerste stemming over het principeakkoord is voorzien voor 22 maart as.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra