

Vergaderjaar 2019–2020

35 393

Betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2020

In reactie op het verzoek van de vaste Commissie voor Europese Zaken ontvangt uw Kamer hierbij een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk.

Ondanks de corona-crisis staat het werk met betrekking tot de gevolgen van de Britse uittreding uit de EU en het vormgeven van de nieuwe relatie tussen de EU en het VK niet stil. Daarbij kunnen drie sporen worden onderscheiden: de onderhandelingen over het toekomstig partnerschap, de *readiness* voorbereidingen voor de nieuwe relatie en de implementatie van het terugtrekkingsakkoord.

Onderhandelingen toekomstige partnerschap

De Raad Algemene Zaken heeft op 25 februari jl. het mandaat vastgesteld op basis waarvan de Europese Commissie onderhandelt met het VK.¹ Een appreciatie van het conceptmandaat is uw Kamer op 6 februari toegegaan.² De Britse regering heeft op 27 februari jl. eveneens een document gepubliceerd waarin de inzet van het VK voor de onderhandelingen is geformuleerd.³

Op 28 februari jl. publiceerden de EU en het VK gezamenlijk de *terms of reference* voor de onderhandelingen.⁴ In dit document zijn praktische afspraken rondom de onderhandelingen vastgelegd, zoals een tijdlijn en de voorziene organisatiestructuur van de onderhandelingen. Onderhande-

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/42737/st05870-en20.pdf> en <https://www.consilium.europa.eu/media/42736/st05870-ad01re03-en20.pdf>.

² Kamerstuk 35 393, nr. 1.

³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf.

⁴ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/terms-of-reference-eu-uk-future-relationship.pdf>.

lingen vinden plaats aan elf verschillende tafels, elk geleid door een vertegenwoordiger van de EU en het VK. Deze elf onderhandelings tafels bestrijken alle onderwerpen van de politieke verklaring met uitzondering van de onderwerpen buitenlands beleid en defensie omdat het VK hierover geen onderhandelingen wenst te voeren.

De eerste onderhandelingsronde vond plaats van 2 tot 5 maart jl. in Brussel.⁵ Deze ronde bestond hoofdzakelijk uit het uitwisselen van standpunten en het identificeren van gebieden waar convergentie en divergentie bestaat. Na afloop van de onderhandelingsronde gaf EU-hoofdonderhandelaar Michel Barnier aan dat er weliswaar onderwerpen zijn waarop de standpunten elkaar naderen, zoals VK deelname aan Unieprogramma's, maar dat er ook grote verschillen zijn. Hij gaf aan dat die verschillen vooral naar voren komen op het gebied van de voorziene *governance* en architectuur van het toekomstige partnerschap, waarborgen voor een gelijk speelveld, visserij en interne veiligheidssamenwerking.

Op 18 maart jl. heeft de Europese Commissie een conceptverdragstekst gepubliceerd, die zou dienen als basis voor de tweede onderhandelingsronde die was voorzien van 18 tot 20 maart in Londen.⁶ Deze onderhandelingsronde werd echter afgelast in verband met de coronacrisis. Het VK heeft op een aantal onderwerpen eigen conceptteksten met de Commissie gedeeld, onder meer een concept handelsakkoord voor goederen en diensten, een conceptluchtvaartakkoord en teksten over energie, de coördinatie van sociale zekerheid en rechtshandhaving en justitiële samenwerking in strafzaken. Het VK heeft daarbij echter aangegeven dat deze vooralsnog niet met de lidstaten mogen worden gedeeld. Uit terugkoppelingen van de Commissie blijkt dat de inhoud grotendeels overeen lijkt te komen met de VK inzet zoals geformuleerd in het document dat de Britse regering publiceerde op 27 februari jl. Op sommige voor de EU belangrijke terreinen, zoals visserij, heeft het VK nog geen conceptverdragsteksten gedeeld en blijft het onduidelijk wanneer die teksten verwacht worden.

De Raadswerkgroep VK vergadert momenteel via videoverbindingen en op deze manier worden lidstaten door de Commissie geïnformeerd over de voortgang in de onderhandelingen. Een nieuwe onderhandelingsronde tussen de onderhandelings teams van de EU en het VK vond plaats in de week van 20 april, eveneens via videosystemen. Ook na afloop van deze ronde benadrukte dhr. Barnier dat op een aantal belangrijke onderwerpen de posities ver uit elkaar liggen en weinig tot geen voortgang kon worden geboekt.

Hoewel de onderhandelingen in goede en constructieve sfeer plaatsvinden, is het duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen de standpunten van de EU en die van het VK. Die volgen uit het feit dat het VK een veel beperktere inzet heeft dan de EU. Zo wil het VK bijvoorbeeld niet een partnerschap met een overkoepelende *governance* structuur, maar een serie van losstaande akkoorden met ieder hun eigen *governance* afspraken. Wat de EU en Nederland betreft is een overkoepelende *governance* structuur juist wel nodig, omdat dit de effectiviteit van de handhaving van de afspraken alsmede de juridische zekerheid – ook voor burgers en bedrijven – bevordert. Daarnaast heeft het VK een zeer

⁵ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/future-partnership/negotiation-rounds-future-partnership-between-european-union-and-united-kingdom_en.

⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/draft-text-agreement-new-partnership-united-kingdom_en.

minimale inzet op het gebied van gelijk speelveld, terwijl de EU en Nederland hier ambitie bepleiten. Die ambitie op het gebied van gelijk speelveld is wat het kabinet betreft essentieel vanwege de geografische ligging van het VK en de economische verwevenheid tussen de EU en het VK. In alle gevallen zijn volgens de EU (en Nederland) effectieve waarborgen voor een gelijk speelveld een voorwaarde voor de tarief- en quotavrije toegang tot de Europese markt die aan het VK wordt geboden in het mandaat en de conceptverdragsteksten van de EU. Ook op het gebied van visserij is er een aanzienlijk verschil van inzicht: waar de EU pleit voor afspraken gebaseerd op historische vangst- en visserijrechten en als onderdeel van het economische deel van het partnerschap, zet het VK in op een los visserijakkoord met een systeem van jaarlijkse onderhandelingen. Voor interne veiligheidssamenwerking geldt dat beide partijen graag ambitieuze afspraken zouden zien, maar er is nog geen voortgang geboekt ten aanzien van de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan de bijbehorende waarborgen op het gebied van de bescherming van fundamentele rechten en privacy.

Volgende onderhandelingsrondes zijn voorzien in de week van 11 mei en de week van 1 juni, eveneens via videosystemen. In juni zal vervolgens, zoals afgesproken in de politieke verklaring, een EU-VK conferentie op hoog niveau plaatsvinden om de balans op te maken van de vorderingen in de onderhandelingen aan de verschillende onderhandelingstafels. Ook de Europese Raad van juni zal naar verwachting stilstaan bij de vorderingen in de onderhandelingen. De EU-VK conferentie en de ER zullen belangrijke politieke weegmomenten zijn, waarbij de vooruitzichten voor de resterende onderhandelingsstijd zullen worden geschetst.

Conform de eerder met uw Kamer gedeelde inzet en appreciatie blijft het kabinet inzetten op een zo breed en ambitieus mogelijk toekomstig partnerschap met het VK. Ondanks de brede en ambitieuze inzet van de EU en Nederland 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 verdere verloop daarvan en in grote mate van de opstelling en inzet van het VK.

De in het terugtrekkingsakkoord overeengekomen overgangsperiode loopt tot en met 31 december 2020. De bepalingen van het terugtrekkingsakkoord leggen vast dat de overgangsperiode eenmalig kan worden verlengd met maximaal 24 maanden, indien het VK en de EU daar vóór 1 juli 2020 gezamenlijk toe besluiten in het gemengd comité. Het kabinet blijft zich ervoor inzetten dat een zo groot mogelijk deel van het toekomstig partnerschap van toepassing kan worden aan het einde van de overgangsperiode. Indien een verlenging van de overgangsperiode hier aan kan bijdragen, staat het kabinet daar voor open. Hierbij dient te worden aangemerkt dat het VK zich herhaaldelijk heeft uitgesproken tegen een verlenging van de overgangsperiode, meest recentelijk bij monde van de VK-hoofdonderhandelaar David Frost.

Readiness voorbereidingen

Een belangrijk punt van aandacht voor het kabinet is de voorbereiding op de nieuwe relatie met het VK na afloop van de overgangsperiode. Ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen zal er na het aflopen van

de overgangperiode veel veranderen, ook als er goede afspraken over het toekomstig partnerschap worden gemaakt. In alle gevallen zijn dus voorbereidingen op de veranderingen als gevolg van het aflopen van de overgangperiode nodig door alle actoren: overheden, instellingen, bedrijven en burgers.

In aanloop naar het einde van de overgangperiode spreekt Nederland in navolging van de Europese Commissie van *readiness* voorbereidingen. Deze *readiness* voorbereidingen zijn gebaseerd op de *preparedness*- en *contingency*-maatregelen zoals eerder voorbereid in aanloop naar de verschillende eerdere Brexit-data.⁷ *Readiness* maatregelen ter voorbereiding op het aflopen van de overgangperiode zullen in alle gevallen genomen moeten worden, niet alleen om voorbereid te zijn op een mogelijke «no deal». Deze voorbereidingen worden getroffen op nationaal niveau en op EU-niveau. EU wet- en regelgeving zal na de overgangperiode namelijk in beginsel niet meer van toepassing zijn op het VK zoals nu het geval is. Het soort maatregelen en acties hangt deels nog af van de uitkomst van de onderhandelingen, maar in alle gevallen zullen er bijvoorbeeld grenscontroles voor goederen komen met de bijbehorende maatregelen en procedures omdat het VK niet langer deel uitmaakt van de interne markt. Alleen voor het geval het de EU en het VK niet lukt om op een aantal specifieke terreinen tot overeenstemming te komen zullen opnieuw tijdelijke *contingency* maatregelen worden getroffen, bedoeld om de meest nadelige gevolgen op te vangen.

Communicatie en voorlichting, via bijvoorbeeld overleg van departementen met hun stakeholders en via rijksoverheid.nl/brexit, brexitloket.nl en de Brexit Impact Scan voor zowel bedrijven als (mede)overheden, hebben hierbij nadrukkelijk de aandacht van het kabinet. Het is namelijk van belang dat niet alleen het kabinet, maar ook burgers, bedrijven, instellingen en medeoverheden zich voldoende realiseren dat er na het aflopen van de overgangperiode hoe dan ook veranderingen zullen zijn, dat zij in beeld hebben hoe zij door deze veranderingen geraakt kunnen worden en dat zij zich hier tijdig op voorbereiden. Als gevolg van de grote impact van de corona-crisis zijn de mogelijke implicaties van de Brexit op dit moment begrijpelijkerwijs meer naar de achtergrond verdwenen. Momenteel worden daarom ook geen specifieke campagnes gevoerd, maar websites worden wel bijgehouden en het kabinet houdt nauwlettend in de gaten dat doelgroepen steeds tijdig geïnformeerd worden. Rekening houdend met de ontwikkelingen in de corona-crisis zal de communicatie en voorlichting gedurende de overgangperiode worden geïntensiveerd wanneer de omstandigheden daar om vragen.

Implementatie terugtrekkingsakkoord

Een derde belangrijk spoor dat doorloopt is de implementatie van het terugtrekkingsakkoord en de start van het gemengd comité. Na de terugtrekking van het VK uit de EU is op 1 februari jl. het terugtrekkingsakkoord in werking getreden. Een correcte en spoedige implementatie van de afspraken en juridische verplichtingen uit het terugtrekkingsakkoord door beide partijen is van groot belang. Het door het terugtrekkingsakkoord ingestelde gemengd comité houdt toezicht op de uitvoering en toepassing van het terugtrekkingsakkoord. Het gemengd comité is tevens het forum waaraan eventuele geschillen over de uitlegging en toepassing van het terugtrekkingsakkoord in de meeste gevallen kunnen worden voorgelegd. Zowel de EU als het VK zijn vertegenwoordigd in het gemengd comité en het voorzitterschap wordt gedeeld. Het gezamenlijk

⁷ Over de eerdere *preparedness*- en *contingency*-maatregelen is de Tweede Kamer meermaals geïnformeerd, zie o.a. Kamerstuk 23 987, nrs. 362 en 363.

voorzitterschap wordt aan VK zijde vervuld door *Chancellor of the Duchy of Lancaster* Michael Gove en aan EU zijde door de Vicepresident van de Europese Commissie Maroš Šefčovič.

De eerste bijeenkomst van het gemengd comité vond via videosystemen plaats op 30 maart jl.⁸ Beide partijen hebben het belang van implementatie van het terugtrekkingsakkoord onderstreept. Voorbereidend werk voor de volgende bijeenkomst van het gemengd comité zal worden verricht door de zes gespecialiseerde comités die zijn ingesteld door het terugtrekkingsakkoord: het comité voor burgerrechten, voor financiële bepalingen, voor het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland, voor het Protocol inzake de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het VK vallen, voor het Protocol inzake Gibraltar en voor overige scheidingsbepalingen.

Het kabinet acht een gedegen implementatie van het terugtrekkingsakkoord van groot belang en zal hier nauw op toe blijven zien, waarbij speciale aandacht uitgaat naar burgerrechten en de afspraken over de Ierse grens. Voor dit laatste onderwerp geldt dat het Protocol Ierland/Noord-Ierland vastlegt dat het gemengd comité tijdens de overgangsperiode een aantal afspraken nog verder moet uitwerken. Hierbij is het van groot belang dat de integriteit van de interne markt wordt gewaarborgd, om consumenten te beschermen en oneerlijke concurrentie te voorkomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_565.