

Vergaderjaar 2021–2022

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3206**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Anti-witwasverordening (AMLR) en anti-witwasrichtlijn (AMLD6) (Kamerstuk 22 112, nr. 3202)

Fiche: Verordening ter oprichting AML Autoriteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3203)

Fiche: Verordening betreffende bij geldovermaking te voegen informatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3205)

Fiche: Aanbeveling mandaat onderhandelingen handels- en samenwerkings-overeenkomst EU-VK m.b.t. Gibraltar

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.P.M. Knapen

## **Fiche: Aanbeveling mandaat onderhandelingen handels- en samenwerkings-overeenkomst EU-VK m.b.t. Gibraltar**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen voor een handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds, met betrekking tot Gibraltar
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2021) 411
- d) *EUR-Lex*  
*EUR-Lex – 52021PC0411 – NL – EUR-Lex (Europa.eu)*
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*  
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel**

Het voorstel houdt een aanbeveling aan de Raad in tot het verstrekken van een mandaat aan de Europese Commissie voor het openen van onderhandelingen over een breed en evenwichtig akkoord tussen de Europese Unie (hierna: EU) en het VK met betrekking tot het Brits overzees gebied Gibraltar en tot het geven van richtsnoeren aan de onderhandelaar van de Unie.<sup>1</sup> De handels- en samenwerkingsovereenkomst (hierna: HSO) die de EU en het VK eind december 2020 overeenkwamen is niet van toepassing op Gibraltar. Omdat Gibraltar is uitgesloten van de territoriale reikwijdte van de HSO, heeft Spanje als aangrenzende lidstaat de Europese Commissie op 31 december 2020 verzocht de procedure voor onderhandelingen over een separate overeenkomst met betrekking tot Gibraltar in te leiden.

De beoogde overeenkomst heeft tot doel om fysieke grensinfrastructuur en controles voor personen- en goederenverkeer tussen Spanje en Gibraltar weg te nemen, aangevuld met afspraken op het gebied van transport, milieu en klimaat, gelijk speelveld, coördinatie van sociale zekerheid en burgerrechten om bij te dragen aan gedeelde welvaart in de regio.

Met betrekking tot het verkeer van personen heeft de beoogde overeenkomst als doel het wegnemen van de huidige fysieke infrastructuur, zonder dat Gibraltar onderdeel wordt van het Schengengebied. Dit betekent dat de huidige grenscontroles tussen Spanje en Gibraltar worden verplaatst naar de buitengrenzen, te weten de haven, luchthaven en wateren van Gibraltar. Deze controles zullen overeenkomstig de desbetreffende EU-regels door Spanje worden uitgevoerd. Dit betekent dat Spaanse grenswachters over alle nodige bevoegdheden en informatie

---

<sup>1</sup> De aanbeveling voor een mandaat voor een overeenkomst tussen de EU en het VK t.a.v. Gibraltar vloeit voort uit de verklaringen voor de notulen van de bijeenkomst van de Europese Raad van 25 november 2018 en het besluit van de Raad betreffende de ondertekening van de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU, Euratom en het VK waarin wordt verwezen naar de mogelijkheid om m.b.t. Gibraltar afzonderlijke overeenkomsten tussen de Unie en het VK te sluiten.

zullen moeten beschikken om grenscontroles en -bewaking uit te voeren en de daaruit voortvloeiende verplichtingen te handhaven. In acht nemend dat de meerderheid van de grensovergangen aan de landbuitengrens zal blijven plaatsvinden, voorziet het mandaat ook in het opnemen van zogeheten vrijwaringsmaatregelen om de veiligheid van het Schengengebied zonder controle aan de binnengrenzen te waarborgen. Deze vrijwaringsmaatregelen zien onder meer toe op politieke en justitiële samenwerking, gegevensbescherming, de terugkeer van irreguliere migranten, het voorkomen van irreguliere migratie, regelingen inzake de verantwoordelijkheid voor personen die om internationale bescherming verzoeken, visumbeleid en beleid inzake verblijfsvergunningen. De overeenkomst zal tevens, in aanvulling op periodieke Schengenevaluaties, voorzien in een evaluatiemoment van de bepalingen ten aanzien van het verkeer van personen, en biedt de mogelijkheid aan beide partijen om de overeenkomst na vier jaar te beëindigen indien de evaluatie van de implementatie van dit gedeelte daar aanleiding toe geeft.

Voor wat betreft het verkeer van goederen beoogt de overeenkomst het wegnemen van fysieke barrières voor het vrije verkeer van goederen, waaronder fysieke grensinfrastructuur, grenscontroleposten en bijbehorende inspecties van goederen. Overeenkomstig het mandaat kan dit worden bereikt als een douane-unie tussen de EU en het VK met betrekking tot Gibraltar tot stand wordt gebracht conform Artikel 14 van de *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994 (GATT). Dit vereist volledige en dynamische omzetting van het EU-interne markt acquis op het grondgebied van Gibraltar, inclusief samenwerking op het gebied van belastingen en douane.

Tot slot zien de richtsnoeren toe op een uitgebreide governance structuur die de correcte uitvoering van de overeenkomst dient te waarborgen, met inbegrip van beëindigings- en opschortingsclausules, het oprichten van een bestuursorgaan dat toezicht houdt op de uitvoering en werking van de beoogde overeenkomst, geschillenbeslechting en een passende rol voor het Europees Hof van Justitie.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een goede juridische basis voor de samenwerking tussen de EU en het VK ten aanzien van Gibraltar, mede gezien de geografische nabijheid van Gibraltar en zijn economische verwevenheid met de Unie. Het kabinet hecht daarbij veel belang aan goede betrokkenheid van de Raad bij de toekomstige onderhandelingen, met name gezien de brede en diepgaande belangen van Nederland in de relatie van de EU met het VK. Tevens benadrukt het kabinet dat het voorgestelde akkoord een unieke oplossing moet betreffen, dat geen precedent kent en moet scheppen. Tevens is het kabinet van mening dat de financiële belangen van de Unie in den brede dienen te worden beschermd.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is positief over het initiatief voor het openen van onderhandelingen over een handels- en samenwerkingsakkoord tussen de EU en het VK ten aanzien van Gibraltar en ondersteunt de intentie van de Commissie om deze onderhandelingen te starten. Gelet op de verklaringen van de bijeenkomst van de Europese Raad van 25 november 2018 is het openen van deze onderhandelingen een logische volgende stap, waarbij het politieke akkoord dat Spanje en het VK op 31 december 2020 bereikten een belangrijke basis vormt voor een juridisch bindend akkoord tussen de EU en het VK inzake Gibraltar.

Ten aanzien van de uitbreiding van het Schengengebied in den brede hanteert het kabinet een strenge, doch rechtvaardige lijn<sup>2</sup>. Toetreding kan enkel plaatsvinden als een lidstaat ofwel derde land aan alle eisen voldoet, zoals eerder aan uw Kamer gemeld<sup>3</sup>. Prioriteiten voor het kabinet zijn daarbij het voorkomen van irreguliere migratiestromen, het mitigeren van veiligheidsdreigingen en het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om effectieve bescherming van het Schengengebied te waarborgen door grenscontroles aan de buitengrenzen van Gibraltar overeenkomstig de desbetreffende EU-regels door Spanje te laten uitvoeren. Dit geldt ook voor de rol die Spanje dient te vervullen ten aanzien van het verstrekken van visa voor kort verblijf en verblijfsvergunningen. Onderdeel hiervan is dat autoriteiten van het VK ten aanzien van Gibraltar geen toegang krijgen tot EU systemen maar waar nodig wel de vereiste informatie en ondersteuning tijdig aan Spanje verstrekken om bovengenoemde taken uit te kunnen voeren. Tevens zal Spanje API en PNR gegevens krijgen van vluchten van buiten het Schengengebied naar Gibraltar. Conform het beleid voor EU-lidstaten zal de uitoefening van deze functies van Spanje regelmatig worden gecontroleerd in de vorm van Schengenevaluaties. Het kabinet kijkt uit naar de verdere uitwerking van de compenserende maatregelen om de integriteit van Schengen te waarborgen. In het bijzonder acht het kabinet het van belang dat er in het kader van compenserende maatregelen duidelijke afspraken gemaakt worden over politiecontroles in de grensstreek tussen Spanje en Gibraltar, de daarvoor benodigde informatie en wederzijdse ondersteuning, en over maatregelen die moeten voorkomen dat personen die een dreiging kunnen vormen voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid het grondgebied van Gibraltar verlaten en het Schengengebied binnenkomen. Het kabinet zal daarom toelichting vragen over hoe de voorziene regeling voor voorafgaande kennisgeving of voorafgaande toestemming voor inwoners van Gibraltar om reizen naar het Schengengebied mogelijk te maken eruit zal zien. Ook ziet het kabinet graag expliciet in de overeenkomst vastgelegd dat, in het geval dat er verantwoordelijkheden ten aanzien van de grensprocedures bij Gibraltar komen te liggen, Gibraltar wettelijk gebonden is aan verantwoording over uitvoering van de afspraken en aan opvolging van aanbevelingen van Schengenevaluaties.

Het kabinet deelt de geconstateerde noodzaak voor het instellen van vrijwaringsmaatregelen om de risico's op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid te beperken. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat het uitgangspunt van de EU-Dublinverordening (EU 604/2013)<sup>4</sup> wordt toegepast, zodat duidelijk is welk land uiteindelijk verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Ten aanzien van politieke en justitiële samenwerking wordt ingezet op het instellen van een breed scala aan regels die onder andere toezien op tijdige uitwisseling van relevante operationele informatie, de mogelijkheid van grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen het VK en Europol en Eurojust met betrekking tot Gibraltar. Het kabinet merkt voorts op dat de randvoorwaarden ten aanzien van veiligheid en justitiële kwesties deels nog toegelicht en verder uitgewerkt dienen te worden in de uiteindelijke overeenkomst. Zij zal daarover blijvend navraag doen voor en tijdens de onderhandelingen om te beoordelen of de beoogde randvoorwaarden toereikend zijn voor de doelen van de overeenkomst en daarin opgenomen vrijwaringsmaatregelen. Tevens zal het kabinet pleiten

---

<sup>2</sup> Gibraltar zal aldus het voorstel van de Commissie geen onderdeel uitmaken van Schengen.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld BNC fiche «Mededeling Schengen Strategie»; Kamerstuk 22 112, nr. 3162

<sup>4</sup> De EU-Dublinverordening stelt dat de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij de inreis in het Dublingebied van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, ook verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek.

voor het opnemen van afspraken over strafrechtelijke samenwerking met Gibraltar, omdat de samenwerking op bijvoorbeeld wederzijdse rechtshulp en over- of uitlevering helder dient te zijn. Het kabinet steunt het voornemen om op de terreinen wederzijdse rechtshulp, overlevering en confiscatie een regeling in de uit te onderhandelen overeenkomst op te nemen. Mogelijk gaat dit gepaard met in te voeren implementatiewetgeving.

De voorwaarden die de Commissie stelt aan het mogelijk maken van het vrij verkeer van goederen met Gibraltar, waaronder dat Gibraltar het relevante EU interne markt acquis volledig en dynamisch moet omzetten, in lijn zijn met de inzet van het kabinet. De bescherming van de interne markt wordt met de voorgestelde inzet van het mandaat geborgd. Het kabinet steunt bovendien de in het mandaat genoemde inzet op eerlijke concurrentie tussen de haven van Gibraltar en andere Europese zeehavens, met name voor wat betreft bunkeren van brandstoffen, zowel op het moment van sluiten van de uiteindelijke overeenkomst als ook in de toekomst. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen over dit mandaat en tijdens de voortgang van de onderhandelingen tussen de Commissie en het VK bewaken dat deze eisen goed in de uiteindelijke overeenkomst worden verwerkt.

De uit te onderhandelen overeenkomst moet blijken het voorstel mede zien op milieu en klimaat, vervoer, coördinatie van de sociale zekerheid en burgerrechten, in zoverre dat nodig is om bij te dragen aan gedeelde welvaart in de regio en ter borging van het gelijke speelveld. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van borging van open en eerlijke concurrentie. Het kabinet is tevreden over de inzet in het conceptmandaat op het gebied van het gelijk speelveld en bijbehorende governancemechanismen. Het kabinet steunt de specifieke vermelding van afspraken op het gebied van bunkeren, koolstofbeprijzing en een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens. Het kabinet merkt wel op dat in het voorgestelde mandaat niets is opgenomen over de Overeenkomst van Parijs. Het kabinet ziet graag dat de Unie, conform de nieuwe EU handelsstrategie en Green Deal, erop inzet dat een verwijzing naar de Overeenkomst van Parijs wordt opgenomen in de uiteindelijke overeenkomst. Met betrekking tot luchtvaart is het relevant op te merken dat de problematische verhoudingen rond Gibraltar in het verleden hebben geleid tot een *stand still* van voorgenomen Europese regelgeving onder meer op het gebied van passagiersrechten. Het kabinet zal hier aandacht voor blijven vragen. Het kabinet deelt tevens de geconstateerde noodzaak om de rechten van grenswerkers te beschermen. Aangezien afspraken over socialezekerheidsrechten essentieel zijn voor het effectief uitvoeren van grenswerk, onderschrijft het kabinet dat het van belang is dat de overeenkomst ook afspraken op het terrein van coördinatie van sociale zekerheid bevat. Het kabinet deelt tot slot de noodzaak voor een solide governance structuur, inclusief een passende rol voor het Europees Hof van Justitie, die moet waarborgen dat de overeenkomst correct wordt uitgevoerd door beide partijen. Daarbij steunt het kabinet het voorstel om de lidstaten, met inbegrip van Spanje, deel te laten uitmaken van de delegatie die de Unie in het bestuursorgaan zal vertegenwoordigen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Bij een eerste bespreking van de aanbeveling hebben nog weinig lidstaten zich expliciet over het voorstel uitgesproken. Een aantal lidstaten heeft, net als Nederland, een studievoorbehoud gemaakt. Naar verwachting zullen de meeste lidstaten een positieve grondhouding tegenover dit voorstel hebben, mede vanwege het belang dat Spanje als aangrenzende lidstaat aan het tot stand komen van de beoogde overeenkomst hecht.

Daarnaast verwacht het kabinet dat lidstaten die geen onderdeel vormen van het Schengengebied deze onderhandelingen nauw zullen volgen. Het standpunt van het Europees Parlement is nog niet bekend.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### *a) Bevoegdheid*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief, al zal een materiele rechtsgrondslag moeten worden toegevoegd. De Commissie stelt een inzet op een brede en evenwichtige overeenkomst voor met bepalingen op met name het terrein van de douane-unie, de gemeenschappelijke handelspolitiek en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, aangevuld met afspraken op de terreinen van interne markt, sociaal beleid, milieu, en vervoer.

Op de terreinen van de douane-unie en gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie op grond van artikel 3, eerste lid, onder a) en e), VWEU. Op de terreinen van interne markt, sociaal beleid, milieu, vervoer en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a), b), e), g), en j) VWEU. Op basis van artikel 3, tweede lid, VWEU, kunnen deze gedeelde interne bevoegdheden onder andere exclusief (extern) worden indien de te sluiten overeenkomst de gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking ervan kan wijzigen.

De Raad verleent haar machtiging voor het openen van onderhandelingen op basis van artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 101 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie. Op grond van artikel 218, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan de Commissie aanbevelingen doen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4, VWEU kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor het toevoegen van de juiste materiele rechtsgrondslag. Wanneer de overeenkomst is uit onderhandeld, dienen de rechtsgrondslagen van de Raadsbesluiten tot ondertekening en sluiting van de overeenkomst, apart beoordeeld te worden op basis van de uiteindelijke tekst (in het bijzonder het doel en de inhoud van de overeenkomst). Voorts zal er naar verwachting in Brussel discussie plaats vinden over de vraag of er ook een intergouvernementeel besluit moet komen om de Europese Commissie te machtigen namens de lidstaten te onderhandelen. Daarover is nog geen duidelijkheid. Ook het kabinet heeft hier nog vragen over.

##### *b) Subsidiariteit*

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing voor zover er sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Zoals hierboven aangegeven heeft de Unie een exclusieve bevoegdheid op de terreinen van de douane-unie en gemeenschappelijke handelspolitiek. Voor zover de aanbeveling ziet op de gedeelde bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten is de grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit positief. De doelstelling om een brede overeenkomst met het VK te sluiten met

betrekking tot Gibraltar vraagt een gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie.

*c) Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. In de aanbeveling stelt de Commissie aan de Raad voor haar te mandateren onderhandelingen te openen voor het afsluiten van een overeenkomst met het VK met betrekking tot Gibraltar. Om te komen tot een dergelijke overeenkomst met het VK is deze machtiging noodzakelijk evenals het meegeven van onderhandelingsrichtsnoeren. Het voorgestelde mandaat is geschikt en gaat niet verder dan noodzakelijk. De overeenkomst heeft tot doel het wegnemen van fysieke grenscontroles tussen Spanje en Gibraltar om verkeer van personen te vergemakkelijken en vrij verkeer van goederen mogelijk te maken, aangevuld met afspraken op grond van transport, milieu en klimaat, een gelijk speelveld, sociale zekerheid coördinatie en burgerrechten om bij te dragen aan gedeelde welvaart in de regio. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het een integrale benadering voorstelt die zowel beschermende maatregelen voor veiligheids- en migratierisico's omvat alsook rechten garandeert voor grenswerkers. Deze benadering doet recht aan de economische verwevenheid tussen de regio Gibraltar met lidstaat Spanje. Dit laat onverlet dat bepaalde onderdelen, inclusief waarborgen die in het concept onderhandelingsmandaat zijn aangehaald, verder uitgewerkt dienen te worden tijdens de onderhandelingen om een volledige beoordeling van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen mogelijk te maken.

*d) Financiële gevolgen*

De aanbevelingen voor het mandaat leiden niet tot financiële gevolgen en bevatten ook geen vermelding van beoogde concrete bedragen die van lidstaten worden verwacht. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

*e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De aanbeveling heeft geen gevolgen voor de regeldruk of concurrentiekracht. Ten aanzien van de geopolitieke aspecten van dit voorstel is het belangrijk om uit te lichten dat het VK een belangrijke partner voor de EU blijft, ook na de uittreding van het VK uit de Unie. Dit betekent tevens dat de onderhandelingen plaats vinden tegen de achtergrond van de bredere relatie tussen de EU en het VK, waarbij het VK recentelijk niet te goeder trouw heeft gehandeld gelet op de schendingen bij de implementatie van het Protocol Ierland/ Noord-Ierland.