

Vergaderjaar 2020–2021

35 393

Betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der State-Generaal

Den Haag, 25 december 2020

Op 24 december 2020 hebben de onderhandelaars een akkoord bereikt over de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK. Na aanleiding van het verzoek van de Vaste Kamercommissie Europese Zaken van 17 december jl. ontvangt u hierbij een appreciatie van de juridische aard van het bereikte akkoord, alsmede een schets van het proces tot en met het aflopen van de overgangperiode op 31 december 2020.

Het kabinet verwelkomt het feit dat de onderhandelaars ten langen leste een akkoord hebben bereikt over het toekomstig partnerschap tussen de EU en het VK. Na de terugtrekking van het VK uit de EU per 1 februari 2020 hebben de onderhandelingsteams hard gewerkt om het nu voorliggende akkoord te bereiken. De laatste weken zijn de onderhandelingen verder geïntensiveerd om ook over de laatste en moeilijkste openstaande punten tot overeenstemming te komen. Het kabinet en de EU hebben steeds ingezet op een breed en ambitieus akkoord over het toekomstig partnerschap met het VK, omdat het VK een belangrijke strategische partner blijft en een dergelijk akkoord de beste basis biedt om in de toekomst onze intensieve samenwerking voort te zetten. Op het eerste gezicht lijkt het nu voorliggende akkoord grotendeels te voldoen aan de Nederlandse inzet en in voldoende mate tegemoet te komen aan de Nederlandse belangen. Uw Kamer ontvangt uiterlijk op 27 december een volledige inhoudelijke appreciatie van het bereikte akkoord.

Juridische aard akkoord handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK

Het akkoord over een handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK is door de Europese Commissie gepresenteerd als een *EU-only* akkoord. De onderbouwing daarvoor is tweeledig. Het akkoord bevat geen onderwerpen die juridisch dwingen tot een gemengd akkoord en de unieke omstandigheden nopen hier tot een politieke keuze voor een

EU-only akkoord. Hieronder gaat het kabinet nader in op die onderbouwing.

De afspraken die onderdeel uitmaken van het nu voorliggende akkoord zijn onder te verdelen in verschillende categorieën EU bevoegdheden:

- 1) afspraken over onderwerpen die vallen onder de exclusieve EU bevoegdheden, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 3 VWEU);
- 2) afspraken over onderwerpen die vallen onder de tussen de EU en de lidstaten gedeelde bevoegdheden, zoals milieu, vervoer, en justitiële- en politiesamenwerking (artikel 4 VWEU); en
- 3) afspraken over onderwerpen die vallen onder ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden van de EU, zoals industrie (artikel 6 VWEU).

Er is derhalve in dit geval geen juridisch dwingende reden om een gemengd akkoord te sluiten waarbij zowel de Unie als de lidstaten partij worden. Daarmee is het een politieke keuze om het akkoord als *EU-only* of gemengd te bestempelen.

Het akkoord bevat elementen die wat het kabinet betreft onder normale omstandigheden tot de politieke keuze zouden kunnen leiden om het akkoord, of de betreffende deelakkoorden, als gemengd akkoord te sluiten. Het betreft bijvoorbeeld de afspraken over luchtvaart, justitiële- en politiesamenwerking en coördinatie van sociale zekerheid. De onderhandelingen met het VK waren echter bepaald geen normale onderhandelingen. Het betreft een onderhandeling met een vertrekkende lidstaat en daarmee een unieke onderhandelingspartner, met een unieke inhoud en een uniek tijdsplan. Indien er geen akkoord van toepassing wordt bij het aflopen van de overgangperiode, oftewel per 1 januari 2021, dreigt er een situatie met vergelijkbare effecten als in het eerdere *no deal* scenario zonder terugtrekkingsakkoord. Dit zou leiden tot ernstige verstoringen en (economische) schade voor Nederland, de rest van de EU en het VK. Een *EU-only* akkoord is in de huidige omstandigheden de enige manier om te zorgen dat het gehele akkoord tijdig voor het aflopen van de overgangperiode per 1 januari 2021 kan worden toegepast. Een gemengd akkoord of gemengde deelakkoorden zouden niet op tijd kunnen worden geratificeerd in alle lidstaten. Bovendien is voorlopige toepassing via de band van de EU bij gemengde akkoorden niet mogelijk voor die bevoegdheden uit de hierboven genoemde 2^e en 3^e categorie die worden uitgeoefend door de lidstaten. Ook een gemengd akkoord met voorlopige toepassing zou daarom op deelterreinen leiden tot een situatie met hetzelfde effect als *no deal*.

Gezien het risico dat een gemengd akkoord leidt tot een situatie vergelijkbaar met een *no deal* scenario (al dan niet op deelterreinen) en de zeer beperkt beschikbare tijd steunt het kabinet in dit uitzonderlijke geval het voorstel van de Europese Commissie om het akkoord een handels- en samenwerkingsovereenkomst met het VK als *EU-only* akkoord te sluiten. De verwachting is dat ook de overige lidstaten deze koers zullen steunen. Het kabinet acht het daarbij van groot belang dat het akkoord over een handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK geen precedent vormt voor toekomstige akkoorden met derde landen. Daarom heeft Nederland samen met andere lidstaten reeds gevraagd om een bevestiging van de juridische dienst van de Raad (JDR), dat op grond van de inhoud van het voorliggende akkoord in dit geval zowel een *EU-only* als een gemengd akkoord mogelijk zou zijn en dat een politieke keuze voor een *EU-only* akkoord in dit geval geen juridische verplichting zal betekenen om bij toekomstige EU-akkoorden met andere derde landen op dezelfde terreinen opnieuw een *EU-only* akkoord te sluiten. De JDR heeft beide punten inmiddels bevestigd.

Op basis van deze bevestiging zet Nederland erop in dat in de Raadsbesluiten tot ondertekening en sluiting duidelijk uiteen wordt gezet dat deze unieke keuze voor een *EU-only* akkoord geen precedent kan vormen voor de bevoegdheidsverdeling in toekomstige overeenkomsten met derde landen en moet worden gezien in samenhang met de unieke omstandigheden waarin deze onderhandelingen plaatsvinden. Ook zet Nederland erop in dat de Raadsbesluiten modaliteiten vastleggen voor de betrokkenheid van lidstaten bij de Partnerschapsraad en Gespecialiseerde Comités die zullen toezien op de implementatie en toepassing van het akkoord. Dit is in lijn met de afspraken zoals eerder vastgelegd voor de betrokkenheid van lidstaten bij het Gemengd Comité en de Gespecialiseerde Comités onder het terugtrekkingsakkoord.

Deze waarborgen geven het kabinet voldoende vertrouwen dat de nu gekozen ratificatieprocedure geen precedent vormt voor toekomstige akkoorden met derde landen en dat de betrokkenheid van de lidstaten bij de uitvoering van het akkoord voldoende geborgd wordt.

Proces ratificatie

Aangezien het Europees parlement heeft aangegeven een bereikt akkoord niet meer voor het aflopen van de overgangperiode goed te kunnen keuren, is voorlopige toepassing de enige manier om het akkoord over een handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK per 1 januari 2021 van toepassing te laten worden. Hiertoe dient aan EU-zijde de Raad een besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing van het akkoord vast te stellen op grond van artikel 218(5) VWEU. De Commissie heeft aangekondigd een voorstel te zullen doen voor voorlopige toepassing tot en met 28 februari 2021. Besluitvorming in de Raad vindt plaats met eenparigheid van stemmen, als gevolg van de keuze voor artikel 217 VWEU als materiële rechtsgrondslag. De verwachting is dat dit besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing aan de Raad zal voorliggen via een schriftelijke procedure met een deadline vroeg in de ochtend op 29 december 2020. Het akkoord dient ook aan VK-zijde te worden goedgekeurd en het VK moet akkoord gaan met de voorlopige toepassing ervan.

Het akkoord zal vervolgens in het nieuwe jaar ter goedkeuring aan het Europees parlement voorliggen. Na goedkeuring door het Europees parlement kan de Raad dan het besluit tot sluiting van het akkoord met eenparigheid van stemmen vaststellen. Voor het Euratom-gedeelte van het partnerschapsakkoord vindt aparte besluitvorming plaats op grond van artikel 101 Euratom-Verdrag, met sluiting door de Commissie na goedkeuring van de Raad met gekwalificeerde meerderheid. Wanneer zowel de EU, als het VK de ratificatieprocedure voltooid heeft, kan het akkoord vervolgens in werking treden.

Ten slotte

Het kabinet heeft er steeds naar gestreefd uw Kamer zo snel en volledig mogelijk te informeren over de onderhandelingen over het toekomstig partnerschap tussen de EU en het VK. Daarom zal uw Kamer uiterlijk op 27 december een inhoudelijke appreciatie van het nu voorliggende akkoord over een handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK ontvangen. Uiteraard is het kabinet beschikbaar om met uw Kamer in gesprek te gaan over het akkoord.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok