

Vergaderjaar 2017–2018

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 208

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2018

Op 16 november 2017 stelden de rapporteurs Mulder (VVD), Omtzigt (CDA) en Verhoeven (D66) hun verslag vast inzake de Brexit over de periode april-oktober 2017 (Kamerstuk 23 987, nr. 196). Van dit verslag heeft het kabinet met veel belangstelling kennis genomen. Het verslag bevat een aantal conclusies en aanbevelingen aan de regering alsmede aan de Eerste en de Tweede Kamer. Het kabinet constateert dat de aanbevelingen van de rapporteurs voor een groot deel overeenkomen met de inzet van het kabinet.

In deze reactie gaat het kabinet in op de conclusies en aanbevelingen die in het verslag aan de regering zijn gericht.

Deze aanbevelingen kunnen in een aantal categorieën worden onderscheiden:

- Aanbevelingen die betrekking hebben op een uittrekking zonder terugtrekkingsakkoord en *contingency planning* (nrs. 1, 2 en 10).
- Aanbevelingen die betrekking hebben op de (overgangsfase naar de) nieuwe toekomstige relatie tussen de EU en het VK (nrs. 3, 4, 8 en 9).
- Aanbevelingen die betrekking hebben op de informatiepositie van de Kamer (nrs. 6 en 7).
- Een aanbeveling over de rechten van burgers (nr. 5)
- Een aanbeveling over de juridische gevolgen van een eventuele intrekking van de artikel 50-kennisgeving door het VK (nr. 10).

In de onderstaande reactie op de aanbevelingen wordt deze indeling aangehouden.

Het kabinet reageert met deze brief tevens op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken van 26 oktober 2017 om in de tweede fase van de onderhandelingen over de uittrekking van het VK uit de EU meer openheid te betrachten in de informatievoorziening aan de Kamer.

Aanbevelingen die betrekking hebben op een uittreding zonder terugtrekkingsakkoord en contingency planning

In reactie op de eerste twee aanbevelingen van de rapporteurs over *contingency planning* merkt het kabinet het volgende op. Het kabinet is verheugd dat de Europese Raad in artikel 50 samenstelling (ER Artikel 50) op 15 december 2017 heeft kunnen vaststellen dat er voldoende vooruitgang is bereikt in de eerste fase van de onderhandelingen om te kunnen starten met de tweede fase van de onderhandelingen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1281). Daarmee is voorkomen dat de financiële afwikkeling van Brexit een *bottleneck* is geworden in de onderhandelingen.

Dit betekent echter niet dat het risico op een uittreding van het VK uit de EU zonder terugtrekkingsakkoord (het zogenoemde *cliff edge* scenario) niet meer aanwezig is. Het gezamenlijk verslag benoemt de voortgang in de onderhandelingen tussen de EU en het VK. Over de drie onderwerpen van de eerste fase (rechten van burgers, financiële afwikkeling, de lers/Noord-Ierse grenskwestie) hebben de Europese Commissie en het VK een principeakkoord bereikt. Dit principeakkoord heeft thans vooral politieke waarde en zal moeten worden omgezet in verdragsteksten voor het terugtrekkingsakkoord. Pas als het terugtrekkingsakkoord gesloten is, zijn de afspraken juridisch bindend. Daarbij geldt dat *nothing is agreed until everything is agreed*. Gezien de politieke situatie in het VK zal er tot het moment van sluiting van een terugtrekkingsakkoord onzekerheid zijn.

Ook als het *cliff edge* scenario zich niet voordoet, moet Nederland zich voorbereiden op de nieuwe relatie met het VK (*preparedness*). Het VK stelt niet langer deel te willen uitmaken van zowel de interne markt als de douane-unie van de EU. Dit betekent dat de toekomstige handelsrelatie met het VK ingrijpend zal veranderen met meer belemmeringen dan nu het geval is. Dit zal nadelige gevolgen hebben voor de wijze van zakendoen met het VK. Nederland is aan het inventariseren om te kunnen anticiperen op herinvoering van grenscontroles, aanpassing van informatiesystemen, logistieke aanpassingen bij de verwerking van personen- en goederenstromen in (lucht)havens en voorlichting van overheden, burgers en bedrijven over zulke veranderingen.

Alle departementen brengen momenteel in kaart welke maatregelen moeten worden genomen om de verstoringen als gevolg van de uittreding van het VK uit de EU zoveel mogelijk te voorkomen en welke kosten hieraan verbonden zijn. Van belang is dat ook het bedrijfsleven zich op de nieuwe relatie met het VK voorbereidt. Er bestaat op www.hollanduktrade.nl een Brexit-loket waar ondernemers met vragen over zakendoen in het VK terecht kunnen. Begin 2018 start daarnaast een bewustwordingscampagne voor het bedrijfsleven door de Kamer van Koophandel en RVO.

In reactie op de tiende aanbeveling dat tijdig juridische duidelijkheid dient te bestaan over wat er gebeurt indien het Europees Parlement het terugtrekkingsakkoord niet goedkeurt of de Raad het akkoord niet sluit, merkt het kabinet het volgende op. Een van de beginselen van de richtsnoeren die de Europese Raad op 29 april 2017 heeft vastgesteld, is het bewaren van de eenheid binnen de EU.¹ Eenheid van de EU is van groot belang om een goed onderhandelingsresultaat te kunnen bereiken als ook om te vermijden dat het Europees Parlement het terugtrekkingsakkoord niet goedkeurt of de Raad het terugtrekkingsakkoord niet kan sluiten omdat de vereiste verzwaarde gekwalificeerde meerderheid van de stemmen ontbreekt.

¹ EUCO XT 20004/17.

Een *cliff edge* scenario ontstaat pas als twee jaar na de artikel 50-kennisgeving, in beginsel op 29 maart 2019, geen terugtrekkingsakkoord is gesloten. Voor verlenging van de termijn is eenparigheid van stemmen in de Europese Raad in artikel 50 samenstelling (ER Artikel 50) nodig en instemming van het VK zelf. Zolang de termijn niet verlopen is, en in overweging nemende dat deze termijn nog zou kunnen worden verlengd, leidt een afwijzing van het terugtrekkingsakkoord door het EP of het ontbreken van de verzwaarde gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad nog niet automatisch tot uittreding van het VK uit de EU zonder terugtrekkingsakkoord. Belangrijk is dat de sluitingsprocedure van het terugtrekkingsakkoord uiterlijk twee jaar na de artikel 50-kennisgeving, in beginsel op 29 maart 2019, met succes is afgerond.

Aanbevelingen die betrekking hebben op de (overgangsfase naar de) nieuwe toekomstige relatie tussen de EU-27 en het VK

In reactie op de derde aanbeveling van de rapporteurs over het in beeld brengen van de Nederlandse belangen en de negende aanbeveling over het waarborgen van de samenwerking tussen het VK en de EU op veiligheidsgebied merkt het kabinet op dat de Nederlandse belangen bij een Brexit inderdaad groot zijn. Voor de toekomstige relatie tussen de EU en het VK zet het kabinet daarom in op een partnerschap dat zowel sociaaleconomische onderwerpen (handel, maar bijv. ook onderzoek en innovatie) omvat, als ook interne en externe veiligheid in brede zin.

Voor de toekomstige handelsrelatie met het VK streeft het kabinet naar een gebalanceerd, ambitieus en breed handelsakkoord zonder of met zo laag mogelijke tarieven en zonder of met zo min mogelijk non-tarifaire belemmeringen. Een akkoord mag geen afbreuk doen aan het EU-beleid ter bescherming van mens, dier, plant en milieu en zal binnen de randvoorwaarde van een gelijkspelveld moeten blijven. Daarbij wil het kabinet effectieve afspraken over douaneprocedures zodat de stijging van de kosten voor handel met het VK geminimaliseerd wordt. Indachtig het belang van de integriteit van de interne markt en de ondeelbaarheid van de vier vrijheden acht het kabinet het van belang dat het handelsakkoord niet mag leiden tot een sectorale *pick and choose/cherrypicking* en pleit het kabinet voor een horizontale aanpak met voldoende waarborgen voor onafhankelijk toezicht, rechtsbescherming en zo min mogelijk ruimte voor ongewenste beleidsconcurrentie (gelijk speelveld o.a. op gebied van regelgeving, staatssteun, mededinging en aanbestedingen).

Vanzelfsprekend wordt het bedrijfsleven betrokken bij het in kaart brengen van de Nederlands belangen. Het kabinet voerde de afgelopen maanden al intensief overleg met het Nederlandse bedrijfsleven en andere belanghebbenden, zoals vakbonden. Zo worden er gesprekken gevoerd met o.a. VNO-NCW, is er een FME-industrietop georganiseerd en er is een enquête uitgezet onder sectoren en bedrijven om belangen en gevolgen van de uittreding van het VK uit de EU in kaart te brengen. Deze gesprekken en sessies met stakeholders worden in 2018 voortgezet. Het kabinet brengt de Nederlandse belangen en zorgen actief voor het voetlicht in Brussel in aanloop naar de onderhandelingen over de tweede fase. Daarbij is specifiek aandacht voor kwetsbare sectoren en het MKB.

Bij de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme werken Nederland en het VK als buurlanden intensief samen. Deze samenwerking is in het kader van de veiligheid van belang voor zowel het VK als de EU. Het kabinet onderschrijft daarom de aanbeveling van de rapporteurs dat de samenwerking met het VK op veiligheidsgebied, inclusief de informatie-uitwisseling in het kader van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding, zo goed mogelijk gewaarborgd moet blijven.

Na het vertrek van het VK uit de EU zal het kabinet zich, zoals de rapporteurs in hun achtste aanbeveling opmerken, sterker dan voorheen op andere mogelijke coalitiepartners moeten richten. Zoals reeds aangegeven in de kabinetsreactie op het AIV-advies «Brexit means Brexit» is het kabinet zich ervan bewust dat in de toekomst wisselende coalities aangegaan moeten worden om binnen de EU nieuwe voorstellen te initiëren of verder te helpen, of juist blokkerende minderheden te vormen op onderwerpen waar het kabinet bepaalde Europese initiatieven ongewenst vindt. Dit vereist een voortdurend actieve inzet van het kabinet. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat tegenstellingen binnen de EU worden vergroot, doordat deze partners enkel binnen Noord-West Europa worden gevonden. Nederland is in staat om in verschillende kaders actief op te treden, of het nu de «Oude Zes» zijn, de Benelux, met Nordics, de Visegrad-landen en/of Baltten of op bilaterale basis.

In lijn met de motie Azarkan (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1228) onderzoekt het kabinet actief wat de mogelijke economische kansen zijn van het vertrek van het VK uit de EU voor Nederland en op welke wijze deze kansen optimaal zouden kunnen worden verzilverd. Zoals onlangs het binnenhalen van het EMA. Met name bedrijven gevestigd in de Verenigde Staten, Canada, en Azië heroverwegen hun activiteiten in Europa als gevolg van de Brexit. Het kabinet wijst deze bedrijven actief op het goede Nederlandse vestigingsklimaat en de stabiele politieke situatie in ons land. Hiertoe heeft het kabinet de capaciteit van de Netherlands Foreign Investment Agency uitgebreid.

Ook de vierde aanbeveling over het omarmen van het aanbod van een beperkte overgangperiode onderschrijft het kabinet. De ER Artikel 50 heeft op 15 december 2017 algemene richtsnoeren aangenomen die de kaders stellen voor het proces van de tweede fase van het onderhandelingsproces met het VK met inbegrip van de onderhandelingen over een overgangperiode. Het kabinet heeft deze richtsnoeren gesteund, juist omdat een overgangperiode meer ruimte kan geven voor het overeenkomen van de toekomstige relatie en een goede voorbereiding daarop. De onderhandelingen over de overgangperiode kunnen van start gaan als de Raad Algemene Zaken in artikel 50 samenstelling (RAZ Artikel 50) met aanvullende richtsnoeren de Europese Commissie machtigt om deze onderhandelingen te starten. Deze aanvullende richtsnoeren worden naar verwachting op 29 januari a.s. door de RAZ Artikel 50 vastgesteld.

Aanbevelingen die betrekking hebben op de informatiepositie van de Kamer

De aanbevelingen van de rapporteurs over de informatiepositie van uw Kamer komen deels overeen met het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken van 26 oktober 2017 om in de tweede fase van de EU uittredingsonderhandelingen met het VK meer openheid te betrachten in de informatievoorziening aan uw Kamer. Om die reden wordt aan dit verzoek tevens middels deze brief beantwoord.

De afspraken omtrent informatievoorziening over het onderhandelingsproces over de uittreding van het VK uit de EU zijn uw Kamer op 31 maart 2017 toegegaan (Kamerstuk 23 987, nr. 173). Het kabinet heeft hierin aangegeven dat het uw Kamer optimaal zal betrekken bij het onderhandelingsproces. Het kabinet streeft er naar binnen de bestaande EU-kaders ten aanzien van de omgang met vertrouwelijke onderhandelingsstukken aan de wensen van uw Kamer tegemoet te komen, zodat uw Kamer haar controlerende rol naar behoren kan vervullen.

De basis hiervoor vormt artikel 68 van de Grondwet waarin het parlementair informatierecht is vastgelegd. De bestaande kaders ten aanzien van de omgang met vertrouwelijke EU-informatie zijn reeds uiteengezet in de bijlage bij de brief over de optimalisering van de informatiepositie van de Tweede Kamer op het gebied van EU-besluitvorming van 23 december 2016 (Kamerstuk 22 112, nr. 2274). Daarnaast wijst het kabinet er op dat de EU-regelgeving aangaande openbaarmaking van documenten van toepassing is. Over de transparantie van het onderhandelingsproces zijn op 17 mei 2017 specifieke afspraken gemaakt in de Raad van de Europese Unie (Doc nr XT 21023/17)². Hierin is vastgelegd dat de EU-regelgeving over transparantie en toegang tot documenten van toepassing is op alle Raadsdocumenten in de context van de Brexit-onderhandelingen.

Veel stukken ten behoeve van het onderhandelingsproces over de uittreding van het VK uit de EU zijn beschikbaar via de website van de Europese Commissie en de website van de Raad. Onder andere de *position papers* die op deelonderwerpen de gedetailleerde onderhandelingsrichtsnoeren nader uitwerken, *technical notes* en het gezamenlijk verslag van de Europese Commissie en het VK over de voortgang van de Brexit-onderhandelingen zijn op de website van de Europese Commissie geplaatst. In aanvulling hierop wordt uw Kamer terstond op de hoogte gesteld indien er vertrouwelijke onderhandelingsstukken met het opdruk «limité» ter bespreking voorliggen in het Coreper in artikel 50 samenstelling (Coreper Artikel 50), de RAZ Artikel 50 en/of de ER Artikel 50. Thans worden deze documenten ter vertrouwelijke inzage gelegd in de leeskamer van uw Kamer.

Het is zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd helaas niet mogelijk gebleken uw Kamer toegang te geven tot Delegates Portal à 27 (Kamerstuk 23 987, nr. 186). Gezien de vertrouwelijkheid van het onderhandelingsproces is de toegang tot het systeem uit veiligheidsoverwegingen door het Raadssecretariaat voor slechts enkele personen opengesteld. Binnen een aantal randvoorwaarden ten aanzien van veiligheid en vertrouwelijkheid, zoals de noodzaak van een beveiligde digitale werkomgeving, acht het kabinet het echter wel mogelijk om vertrouwelijke onderhandelingsstukken digitaal aan uw Kamer beschikbaar te stellen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt deels bij het kabinet en deels bij uw Kamer zelf. Wanneer door uw Kamer aan de randvoorwaarden wordt voldaan, acht het kabinet het mogelijk om aan de geuite wens van uw Kamer inzake de digitale beschikbaarheid van vertrouwelijke onderhandelingsstukken tegemoet te komen (Kamerstuk 22 112, nr. 2274).

Daarnaast is het kabinet bereid om onder voorwaarden en in lijn met het juridisch kader uw Kamer de mogelijkheid te bieden experts te raadplegen bij het inzien van de vertrouwelijke onderhandelingsstukken. De voorwaarden hiervoor zijn reeds met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 22 112, nr. 2274). Ook hier acht het kabinet het zodoende mogelijk om aan de geuite wens van uw Kamer tegemoet te komen.

Ook is het kabinet bereid uw Kamer vertrouwelijk te informeren middels besloten (ambtelijke) briefings, wanneer uw Kamer naar aanleiding van de ontvangen vertrouwelijke onderhandelingsstukken extra geïnformeerd wenst te worden over de laatste ontwikkelingen in de Brexit-onderhandelingen. In combinatie met de voortdurende informatiestroom kan uw Kamer middels dergelijke briefings maximaal meegenomen worden en geïnformeerd blijven over de stand van zaken van de Brexit-onderhandelingen. Het kabinet is van mening dat dit past bij enerzijds de wens van de Kamer om in de openbaarheid het kabinet te kunnen

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21023-2017-INIT/en/pdf>

controleren en over de kabinetsinzet te kunnen spreken, en anderzijds recht te doen aan de noodzaak om bepaalde informatie niet openbaar maar vertrouwelijk met Uw Kamer te delen.

Aanbeveling over de rechten van burgers

De vijfde aanbeveling van de rapporteurs ziet op de positie van Nederlanders in het VK en wordt door het kabinet onderschreven. Het kabinet is verheugd dat de EU en het VK in het gezamenlijk verslag op hoofdlijnen zijn overeengekomen dat het verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden die nu in het VK verblijven (en omgekeerd) na de Brexit gegarandeerd blijft. De rechten die EU-burgers en hun familieleden nu in het VK hebben op grond van de richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38/EG) worden omgezet in nationaal, Brits recht. Dit betekent onder meer dat EU-burgers en hun familieleden na vijf jaar verblijf in het VK permanent verblijfsrecht krijgen (en omgekeerd) en dat zij het recht op gezinshereniging behouden. Voor partners in relaties die ontstaan na uittreding van het VK gelden op grond van het principeakkoord de nationale gezinsherenigingsvoorwaarden. Daarnaast geldt een administratieve procedure voor het aanvragen van een verblijfsvergunning die dezelfde waarborgen zal kennen als die van de richtlijn vrij verkeer van personen, waarbij ook niet-digitaal verbonden aanvragers ondersteuning zullen krijgen.

Het gezamenlijk verslag van de Europese Commissie en het VK waarborgt bovendien het behoud van de socialezekerheidsrechten voor EU-burgers die nu in het VK wonen (en omgekeerd). Voor deze burgers blijft de bestaande EU-regelgeving op dit terrein van toepassing, omdat ook deze regels worden omgezet in nationaal, Brits recht. Het gaat dan bijvoorbeeld om (export van) uitkeringen, zorg en het samentellen van tijdvakken in opbouw van socialezekerheidsrechten (bijvoorbeeld op grond van de Werkloosheidswet).

Er is ook een rol voor het EU Hof van Justitie voorzien bij de bescherming van de rechten van burgers. In geschillen die tot 8 jaar nadat de afspraken uit het burgerrechten deel van het terugtrekkingsakkoord van toepassing worden voor een Britse rechter zijn gebracht, kan de Britse rechter op vrijwillige basis vragen stellen aan het EU Hof van Justitie over de uitleg van deze rechten.

Toch bieden deze afspraken nog geen volledige zekerheid voor de in het VK verblijvende EU-burgers. In de reactie op de tweede aanbeveling is uiteengezet met welke onzekerheden de afspraken in het gezamenlijk verslag nog zijn omgeven. Het principeakkoord moet nog worden omgezet in verdragsteksten voor een terugtrekkingsakkoord en daarbij geldt dat er pas overeenstemming is over een terugtrekkingsakkoord als over alles overeenstemming is bereikt.

Aanbeveling over de juridische gevolgen van een eventuele intrekking van de artikel 50-kennisgeving door het VK

In reactie op de tiende aanbeveling van de rapporteurs over de juridische gevolgen van een eventuele intrekking van de artikel 50-kennisgeving door het VK merkt het kabinet op dat de Europese Commissie het standpunt heeft ingenomen dat artikel 50 VEU niet in een mechanisme voorziet voor een eenzijdige intrekking van de artikel 50-kennisgeving door het VK.³ Intrekking van de artikel 50-kennisgeving door het VK kan

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2016-008603&language=EN>

volgens het kabinet alleen als alle 27 EU-lidstaten hieraan meewerken (zie ook Kamerstuk 21 501-02, nr. 1766). Er zijn geen aanwijzingen dat hierover bij de juridische dienst van de Raad verschillend gedacht wordt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra