

Vergaderjaar 2019–2020

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 369

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2019

In reactie op het verzoek van de vaste Commissie voor Europese Zaken gedaan tijdens de procedurevergadering van 17 oktober jl. ontvangt uw Kamer in deze brief een eerste kabinetsappreciatie van het aangepaste terugtrekkingsakkoord. Op 17 oktober jl. bereikten de onderhandelaars van de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk een akkoord over een juridische tekst voor een terugtrekkingsakkoord op basis van Artikel 50 VEU. Dit akkoord is vervolgens bekrachtigd door de Europese Raad in Artikel 50 samenstelling (ER Artikel 50) van 17 oktober 2019 in Europese Raadsconclusies. In die Europese Raadsconclusies heeft de ER Artikel 50 tevens de Commissie, het Europees Parlement en de Raad uitgenodigd de nodige stappen te zetten om te zorgen dat het akkoord per 1 november 2019 in werking kan treden. Daarnaast heeft de ER Artikel 50 zijn waardering uitgesproken voor het werk van EU-hoofdonderhandelaar Michel Barnier.

Het kabinet verwelkomt de overeenstemming die is bereikt over het terugtrekkingsakkoord, inclusief het Protocol over Ierland/Noord-Ierland, alsmede over de Politieke Verklaring over het kader van de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK en hoopt dat deze overeenstemming de weg bereidt naar ratificatie en inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord per 1 november 2019. De inzet van het kabinet is onverminderd gericht op een ordelijk vertrek van het VK uit de EU.

Ten opzichte van de juridische tekst van het terugtrekkingsakkoord waarover de Europese Commissie en het VK op 14 november 2018 een akkoord bereikten, wijzigt het nieuwe akkoord in het bijzonder het Protocol over Ierland/Noord-Ierland.¹ De rest van de juridische tekst van het terugtrekkingsakkoord is ongewijzigd gebleven, behoudens een technische aanpassing van de artikelen 184 en 185. Eerdere afspraken over onder andere burgerrechten en de financiële afwikkeling blijven hiermee overeind staan. Voor een appreciatie van deze tekst verwijs ik u naar de Kamerbrief van 18 november 2018 (Kamerstuk 23 987, nr. 289).

¹ Revised Protocol on Ireland and Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement, as agreed at negotiators» level on 17 October 2019, TF50 (2018) 55 – Commission to EU27.

Naast aanpassingen aan het Protocol bij het terugtrekkingsakkoord zijn er enkele wijzigingen van de Politieke Verklaring over de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK overeengekomen.²

Protocol Ierland/Noord-Ierland

Het doel van het Protocol Ierland/Noord-Ierland is rekening te houden met de unieke situatie op het Ierse eiland, een harde grens op het Ierse eiland te voorkomen, de integriteit van de interne markt te beschermen en de Noord-Zuid samenwerking op het Ierse eiland, de «*all island economy*», te behouden en het Goede Vrijdagakkoord te beschermen. Het Protocol Ierland/Noord-Ierland heeft een uitzonderlijk karakter, zonder precedent. Na afloop van de overgangperiode, die eenmalig met maximaal twee jaar kan worden verlengd, wordt het Protocol van toepassing.³ Het Protocol kan op elk moment – na inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord – in zijn geheel of gedeeltelijk worden vervangen door toekomstige akkoord(en). Het nu aangepaste Protocol Ierland/Noord-Ierland is, gelet op de uitgangspunten van het VK en de EU, het hoogst haalbare resultaat om de gestelde doelen te bereiken. In tegenstelling tot de tijdelijkheid van de originele «*backstop*» biedt dit nieuwe Protocol een meer duurzame oplossing. De inhoudelijke aanpassingen van het Protocol zien hoofdzakelijk op de afspraken over douanecontroles en een instemmingsmechanisme in Noord-Ierland.

Douanecontroles

In tegenstelling tot het oude Protocol Ierland/Noord-Ierland uit het terugtrekkingsakkoord zoals overeengekomen op 14 november 2018 bevat het nieuwe Protocol geen gezamenlijke douanegebied tussen de Europese Unie en het VK. Het Protocol legt vast dat Noord-Ierland juridisch gezien onderdeel uitmaakt van het VK douanegebied. Desalniettemin zal in Noord-Ierland de EU douanewet- en regelgeving worden toegepast. In samenhang met een blijvende toepassing van EU wet- en regelgeving op het terrein van de interne markt en van BTW en accijns, die nodig is om grenscontroles tussen Ierland en Noord-Ierland te voorkomen, zorgt deze regeling ervoor dat er geen harde grens op het Ierse eiland ontstaat. Op de EU wet- en regelgeving die van toepassing is in Noord-Ierland wordt toezicht gehouden door de Europese Commissie en er is tevens een rol voor het Europese Hof van Justitie.

Voor goederen die Noord-Ierland binnenkomen vanuit het VK of andere derde landen, dient in beginsel het geldende EU-tarief te worden toegepast, tenzij kan worden vastgesteld dat de eindbestemming van deze goederen Noord-Ierland is en zij daar niet zullen worden verwerkt in producten die de EU interne markt op komen. In dat geval zijn voor die goederen geen douanerechten verschuldigd indien zij vanuit het VK afkomstig zijn, of is het geldende VK-tarief van toepassing indien zij vanuit een derde land afkomstig zijn. Hiermee kan Noord-Ierland onderdeel zijn van handelsakkoorden die het VK eventueel in de toekomst zal sluiten. In het gemengd comité, waarin de EU en het VK met consensus besluiten, zullen gedurende de overgangperiode criteria moeten worden opgesteld waaraan goederen moeten voldoen voordat kan worden vastgesteld dat Noord-Ierland de eindbestemming is. Het is van belang dat deze criteria ondubbelzinnig worden opgesteld en nauwlettend worden gecontroleerd, om mogelijke fraude of smokkel tegen te gaan. Goederen voor persoonlijk

² Outline of the political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, as agreed at negotiators' level on 17 October 2019, TF50 (2018) 56 – Commission to EU27.

³ Een aantal bepalingen van het Protocol wordt op grond van artikel 185 van het aangepaste terugtrekkingsakkoord direct van toepassing vanaf inwerkingtreding van het Protocol.

gebruik zoals verhuisboedel zijn uitgezonderd van douanerechten conform geldende Europese wet- en regelgeving. Tevens is er een mogelijkheid opgenomen voor het VK om douanerechten te vergoeden die door Noord-Ierse bedrijven reeds zijn betaald. Op zulke vergoedingen zijn EU staatssteunregels van toepassing. Hoe dit in de praktijk precies zal werken, is onbekend; voor deze mogelijkheid is nog geen concreet systeem uitgewerkt. De nadere uitwerking is van belang om te voorkomen dat dit leidt tot oneigenlijk concurrentievoordeel voor Noord-Ierse bedrijven ten opzichte van bedrijven in de EU.

Aangezien het Protocol niet meer voorziet in een gezamenlijke EU-VK douanegebied, zijn ook de meeste gelijk speelveldbepalingen die daaraan verbonden waren niet opgenomen in de nieuwe versie van het Protocol.⁴ Wel zijn er brede bepalingen opgenomen om te zorgen dat Noord-Ierland bij het van toepassing worden van het Protocol gebonden blijft aan het EU staatssteunkader, wat een grote rol speelt in het bewaken van het gelijk speelveld. Er is een mogelijkheid dat het Protocol van toepassing wordt zonder dat er tijdig na de overgangperiode een handelsakkoord is uitonderhandeld tussen de EU en het VK waarin brede gelijk speelveldbepalingen zijn opgenomen. In dat geval valt niet uit te sluiten dat het VK na de overgangperiode bepaalde wet- en regelgeving aanpast met als gevolg mogelijke verstoringen van het gelijk speelveld tussen bedrijven in het VK waaronder in Noord-Ierland en in de EU. Gezien de beperkte omvang van de Noord-Ierse economie is dit risico in beginsel te overzien, zolang er geen grote veranderingen in handelsstromen plaatsvinden. Verder voorziet het Protocol in de mogelijkheid voor zowel de EU als het VK om in bijzondere gevallen van voortdurende economische problemen of een verlegging van handelsstromen unilateraal tegenmaatregelen te nemen. Nederland en de EU hebben steeds ingezet op zo ambitieus mogelijke gelijk speelveldbepalingen in het akkoord over de toekomstige relatie, mede om de bredere zorg over het gelijke speelveld tussen het VK en de EU te ondervangen (zie ook hieronder over politieke verklaring). De oplossing die is gevonden voor douanecontroles in het nieuwe Protocol Ierland/Noord-Ierland vergt nog verdere uitwerking door het gemengd comité gedurende de overgangperiode. Gezien het unieke karakter van dit Protocol zijn ze ook nog niet getest in de praktijk. Desalniettemin acht het kabinet de gevonden oplossingen een acceptabel resultaat en zal het nauw toezien op de verdere uitwerking, implementatie en naleving.

Instemmingsmechanisme Noord-Ierse instellingen

Een nieuwe toevoeging aan het Protocol Ierland/Noord-Ierland is het instemmingsmechanisme van de Noord-Ierse democratische instellingen voor de voortzetting van de toepassing van het Protocol. Uiterlijk vier jaar na het einde van de overgangperiode is het aan het Noord-Ierse parlement om te besluiten of de artikelen 5 tot en met 10 uit het Protocol (en alle daarmee samenhangende onderdelen van het Protocol) van toepassing blijven. Met andere woorden, het vergt een actief instemmingsbesluit om het Protocol te blijven toepassen. Daarbij heeft geen van de politieke partijen in het Noord-Ierse parlement een veto. De stemming in het Noord-Ierse parlement zal mede worden gefaciliteerd door de regering van Noord-Ierland en de regering van het VK, zoals uiteengezet

⁴ Door het wegvallen van het gezamenlijk EU-VK douanegebied, is ook de uitzondering van vis- en aquacultuurproducten onder voorwaarde van een afspraak over toegang tot de VK wateren hierin niet meer nodig en daarom niet meer opgenomen. De tekst van de politieke verklaring op visserij is onveranderd. De Nederlandse inzet blijft om toegang tot wateren te koppelen aan markttoegang.

in een Eenzijdige Verklaring van de regering van het VK.⁵ Wanneer het Noord-Ierse parlement niet instemt met de verlengde toepassing van bovengenoemde artikelen van het Protocol volgt een periode van twee jaar waarin het Protocol onverminderd van toepassing blijft en er gezocht kan worden naar een andere regeling voor de Ierse grens. Lukt dit niet, dan zou er alsnog een harde grens op het Ierse eiland ontstaan na deze periode. Het gemengd comité zal echter aanbevelingen doen aan beide partijen voor het treffen van maatregelen om de verplichtingen uit het Goede Vrijdagakkoord te kunnen blijven naleven.

Wanneer het Noord-Ierse parlement instemt met blijvende toepassing van de desbetreffende artikelen van het Protocol, zullen deze van kracht blijven voor een periode van vier of acht jaar afhankelijk van de meerderheid die behaald is, of totdat een akkoord van toepassing wordt die deze artikelen gedeeltelijk vervangt. Indien wordt besloten tot verlengde toepassing van de genoemde artikelen in het Protocol met een eenvoudige meerderheid van de aanwezige en stemmende leden van de *Assembly*, wordt de termijn met vier jaar verlengd. Wanneer er een meerderheid voor verlengde toepassing is met «*cross-community support*» zal een termijn van acht jaar gelden.⁶

Gezien de zorgvuldig opgestelde bepalingen die ervoor zorgen dat er op zijn vroegst zes jaar na afloop van de overgangperiode – en alleen na een stemming in Noord-Ierse parlement – een situatie zou kunnen ontstaan van een harde grens op het Ierse eiland, acht het kabinet de toevoeging van dit instemmingsmechanisme een acceptabele uitkomst en de hoogst haalbare gezien de uitgangspunten van het VK en de EU (inclusief Ierland).

Politieke verklaring over het kader voor de toekomstige betrekkingen tussen EU en VK

De belangrijkste materiële verandering van de politieke verklaring betreft het schrappen van de verwijzingen naar het gezamenlijke EU-VK douanegebied nu dat niet langer is opgenomen in het Protocol. De politieke verklaring bevat een nieuwe paragraaf 77 die het belang van gelijk speelveldbepalingen als basis voor een ambitieus akkoord uitgebreid behandelt. Staatssteun, mededinging, sociale en arbeidsstandaarden, milieu, klimaat en belastingen worden in deze paragraaf benoemd. Het kabinet hecht er grote waarde aan dat deze onderwerpen worden benoemd in de politieke verklaring, gezien het belang hiervan voor Nederland voor de toekomstige relatie tussen de EU en het VK.

Procedure

Op 19 oktober 2019 zal het Britse parlement stemmen over het akkoord. Ingeval van een positieve uitslag zullen het Britse Lagerhuis en Hogerhuis vervolgens de *Withdrawal Agreement Bill* moeten behandelen en goedkeuren, teneinde de ratificatie aan Britse zijde te kunnen voltooien. Indien het Britse parlement instemt met het akkoord is aan de zijde van de EU de eerstvolgende stap het vaststellen van een aangepast Raadsbesluit tot ondertekening (op voorstel van de Europese Commissie) en het goedkeuren van een concept-Raadsbesluit tot sluiting van het terugtrek-

⁵ Declaration by her Majesty's Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the operation of the «Democratic consent in Northern Ireland» provision on the Protocol on Ireland/Northern Ireland.

⁶ *Cross-community support* kan op twee manieren worden aangetoond: 1) Een meerderheid van aanwezige en stemmende leden in het Noord-Ierse parlement, waaronder een meerderheid van het totaal aan aanwezige en stemmende Unionisten en Nationalisten; 2) een gewogen meerderheid van 60% van aanwezige en stemmende leden in het Noord-Ierse parlement, inclusief ten minste 40% van de aanwezige en stemmende Unionisten en 40% van de aanwezige en stemmende Nationalisten.

kingsakkoord door de Raad in Artikel 50 samenstelling. Het Raadsbesluit tot ondertekening van het terugtrekkingsakkoord machtigt de Voorzitter van de Europese Raad en de Voorzitter van de Europese Commissie om het akkoord namens de Unie en Euratom te ondertekenen. Na vaststelling van het Raadsbesluit tot ondertekening en de goedkeuring van het concept-Raadsbesluit tot sluiting van het terugtrekkingsakkoord door de Raad wordt het concept-Raadsbesluit tot sluiting aan het Europees Parlement voorgelegd ter goedkeuring. Na goedkeuring van het Europees Parlement zal de Raad het terugtrekkingsakkoord kunnen sluiten, waarmee de goedkeuringsprocedure aan de zijde van de EU zal kunnen worden afgerond.

De ER Artikel 50 van 17 oktober 2019 heeft de Commissie, het Europees Parlement en de Raad uitgenodigd de nodige stappen tijdig te zetten om te zorgen dat het akkoord per 1 november 2019 in werking kan treden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok