

**'BREXIT MEANS BREXIT'**

**OP WEG NAAR EEN NIEUWE RELATIE MET HET VK**

No. 103, maart 2017

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

**Vicevoorzitter** Prof.dr. A. van Staden

**Leden** Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren  
Mw. prof.dr. J. Gupta  
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen  
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho  
LGen b.d. M.L.M. Urlings  
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

**Secretaris** Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
aiv@minbuza.nl

## **Leden Gemengde Commissie Brexit**

**Voorzitter** Mw. drs. M. Sie Dhian Ho

**Leden** Dr. A.R. Korteweg  
Prof.dr. C.W.A.M. van Paridon  
Dr. A. Schout  
Prof.dr. M.L.L. Segers  
Mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden  
Prof.dr. A. van Staden  
Mr. C.G. Trojan  
Mw. mr. M.C.B. Visser  
Mr. N.P. van Zutphen

**Secretaris** Mr.drs. A.R. Westerink

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>I</b>	<b>Brexit in een bredere Europese context</b>	<b>9</b>
	<b>I.1 Britse context</b>	<b>9</b>
	<b>I.2 Europese context</b>	<b>11</b>
<b>II</b>	<b>Het onderhandelingsproces</b>	<b>14</b>
	<b>II.1 Het artikel 50 VEU-proces</b>	<b>14</b>
	<b>II.2 Toekomstige betrekkingen</b>	<b>16</b>
	<b>II.3 Mogelijke opstelling in Brexitonderhandelingen</b>	<b>17</b>
	<b>II.4 De toekomstige handelsrelatie</b>	<b>18</b>
<b>III</b>	<b>Overige elementen toekomstige relatie met het VK</b>	<b>25</b>
	<b>III.1 Financiële diensten</b>	<b>25</b>
	<b>III.2 Externe veiligheid – buitenlands beleid en defensie</b>	<b>28</b>
	<b>III.3 Ontwikkelingssamenwerking</b>	<b>31</b>
	<b>III.4 Interne veiligheid – samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken</b>	<b>32</b>
	<b>III.5 Vrij verkeer van werknemers</b>	<b>36</b>
	<b>III.6 Samenwerking op het gebied van onderwijs en onderzoek</b>	<b>38</b>
	<b>III.7 Mogelijke gevolgen van de Brexit voor de Nederlandse visserijsector</b>	<b>41</b>
<b>IV</b>	<b>Capita Selecta</b>	<b>43</b>
	<b>IV.1 Het EU-budget, het Meerjarig Financieel Kader en de Brexit</b>	<b>43</b>
	<b>IV.2 De positie van het Hof van Justitie</b>	<b>46</b>
<b>V</b>	<b>De gevolgen van de Brexit op de coalitievorming in Europa</b>	<b>50</b>
<b>VI</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>54</b>
	<b>VI.1 Conclusies</b>	<b>54</b>
	<b>VI.2 Aanbevelingen</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	Kosten door Brexit voor Nederland	
<b>Bijlage III</b>	Lijst van geraadpleegde personen	
<b>Bijlage IV</b>	Lijst van gebruikte afkortingen	

## Woord vooraf

Op 6 oktober 2016 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het verzoek een advies uit te brengen over de vraag hoe de toekomstige relatie met het Verenigd Koninkrijk (VK) vorm moet krijgen na het referendum in het VK op 23 juni 2016. Tijdens dit referendum sprak een meerderheid van 51,9% van de Britse kiezers die hun stem uitbrachten zich uit voor een vertrek uit de Europese Unie (EU). Het kabinet stelt in de adviesaanvraag teleurgesteld te zijn over deze uitkomst van het referendum maar de uitslag van het referendum te respecteren. Inzet van het kabinet is steeds geweest om het VK, in de visie van het kabinet een gewaardeerd EU-lid en belangrijke Europese partner, als lid van de EU te behouden.

Het kabinet acht het, zo blijkt uit de brief, opportuun om nu te bezien hoe de toekomstige relatie met het VK vorm moet krijgen en stelt in het licht daarvan de volgende vragen:

1. Wat moeten vanuit Nederlands perspectief kernelementen zijn van een nieuwe bilaterale relatie met het Verenigd Koninkrijk?
2. Welke kernelementen dienen vanuit een communautair perspectief deel uit te maken van een nieuwe relatie van de Europese Unie met het Verenigd Koninkrijk?
3. Kan de Adviesraad hierbij aangeven welke implicaties de afzonderlijke elementen uit de vragen 1 en 2 hebben voor de Nederlandse belangen en coalitievorming in Europa?
4. Waarop zou de komende jaren de inzet van de Nederlandse regering gericht moeten zijn in de bilaterale relatie met het Verenigd Koninkrijk?

De adviesaanvraag is als bijlage I opgenomen.

Dit advies is als volgt opgebouwd. In de inleiding worden de uitkomst van het referendum en de gevolgen van het uittreden van het VK in een breder perspectief geplaatst en worden de potentieel verstrekkende gevolgen daarvan, zowel voor het VK als voor de EU27 en specifiek voor Nederland, kort geschetst. Ook wordt gewezen op de sterke verwevenheid van de economie van het VK met veel EU-lidstaten, in het bijzonder Nederland. Daarnaast komt onder meer de resonantie met exit-pleidooien in andere EU-lidstaten aan de orde, in het licht van de opkomst van eurosceptische partijen in Europa en met belangrijke verkiezingen in meerdere Europese landen op komst.

In hoofdstuk I wordt de Brexit in een bredere Europese context geplaatst, nadat allereerst is ingegaan op de specifiek Britse context. Hoofdstuk II behandelt het onderhandelingsproces. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens artikel 50 VEU, dat gaat over het besluit van een land om zich uit de Unie terug te trekken, de onderhandelingen over de toekomstige betrekkingen, de toekomstige handelsrelatie gebaseerd op een vrijhandelszone en de overgangperiode besproken.

Hoofdstuk III gaat in op belangrijke elementen van de toekomstige relatie met het VK, met bijzondere aandacht voor financiële diensten, externe veiligheid en ontwikkelingssamenwerking, interne veiligheid, het vrij verkeer van werknemers,

onderwijs en onderzoek en de visserijsector. Hoofdstuk IV is gewijd aan enkele capita selecta, in het bijzonder de gevolgen van de Brexit voor het EU-budget en het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Ook komt de positie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) aan de orde.

Mogelijke implicaties van de Brexit voor de coalitievorming binnen de EU vormen het onderwerp van hoofdstuk V. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op versterking van bestaande coalities, maar ook op het inzetten op nieuwe coalities.

Het advies wordt in hoofdstuk VI afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen, gebaseerd op de analyse in de voorafgaande hoofdstukken.

Ter voorbereiding van het advies is een commissie ingesteld, bestaande uit mw. drs. M. Sie Dhian Ho (voorzitter) en de leden prof.dr. C.W.A.M. van Paridon, dr. A. Schout, prof.dr. M.L.L. Segers, mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden, prof.dr. A. van Staden, mr. C.G. Trojan, mw. mr. M.C.B. Visser en mr. N.P. van Zutphen (allen Commissie Europese Integratie). Uit de Commissie Vrede en Veiligheid nam dr. A.R. Korteweg deel. Het secretariaat van de commissie werd gevoerd door mr.drs. A.R. Westerink, bijgestaan door de stagiair H.C. Raaphorst. Als ambtelijke contactpersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn drs. C.W.J. Devillers en mr.drs. B. Anker bij de opstelling van dit advies betrokken geweest.

Voor dit advies heeft de commissie gesproken met een aantal deskundigen. In Bijlage III is een overzicht van de geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 3 maart 2017.

## Inleiding

Bij het referendum over het EU-lidmaatschap op 23 juni 2016 sprak 51,9% van de opgekomen Britse kiezers zich uit voor een vertrek van het VK uit de EU, voor een 'Brexit'. Het Britse kabinet onder leiding van premier Theresa May heeft daarna steeds benadrukt deze uitspraak van de Britse kiezers te zullen respecteren ('Brexit means Brexit', in haar woorden) en voorbereidingen te treffen voor daadwerkelijke uittreding van het VK uit de EU. De kennisgeving, vereist op grond van artikel 50 VEU om het proces op weg naar uittreding te starten, wordt in maart 2017 verwacht. De uiteindelijke uittreding van het VK zal verstreckende gevolgen hebben, in de eerste plaats voor het VK zelf, maar ook voor de EU27 en zeker voor Nederland.

Het lidmaatschap van het VK sinds 1973 heeft ertoe geleid dat de economieën van het VK en de overige landen van de EU, in het bijzonder de landen in West Europa, sterk met elkaar verweven zijn geraakt. Deze verwevenheid, vooral maar zeker niet alleen op economisch terrein, is sterk ondanks een aantal in de loop der jaren door het VK bedongen uitzonderingen op het EU-*acquis* (*opt outs*). Uitzonderingen voor het VK bestaan onder meer op belangrijke Europese beleidsterreinen zoals de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR).

Behalve een sterke economische verwevenheid bestaan van oudsher ook sterke historische, culturele en persoonlijke banden tussen het VK en verschillende EU-landen. Deze banden gelden in het bijzonder tussen Nederland en het VK.

Op economisch terrein is de verwevenheid in het bijzonder zichtbaar in belangrijke handelsstromen van goederen en diensten, geïntegreerde financiële markten en omvangrijke wederzijdse buitenlandse investeringen.<sup>1</sup> Waar het personen betreft is er sprake van grote aantallen *expats* over en weer. Zo wonen, werken en/of studeren er circa 3,3 miljoen personen uit EU-landen in het VK<sup>2</sup> en circa 1,2 miljoen Britten in een ander EU-land.<sup>3</sup> De culturele verwevenheid blijkt onder meer uit Angelsaksische invloeden binnen de Nederlandse samenleving en, zij het in mindere mate, Nederlandse culturele invloeden binnen de Britse. Voorts bestaat er verregaande samenwerking op tal van terreinen, waaronder veiligheid en justitie, buitenlands beleid en defensie, onderwijs en wetenschap, landbouw en visserij. Het moge duidelijk zijn, de Brexit zal op veel manieren de EU en zeker ook Nederland raken. Vanuit dat perspectief is de keuze voor de Brexit zeer te betreuren.

Het ontvlechten van het VK uit het verband van de EU, waarmee de verwevenheid zo sterk is, zal ongetwijfeld een complex en langdurig proces blijken. Daarbij komt nog dat, hoewel een Britse uittreding eigensoortig is, de beslissing om de EU te verlaten toch onmiskenbaar resoneert met ontevredenheid over het Europese beleid ook in andere

1 Zie onder meer: <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/10/meer-goederenhandel-met-verenigd-koninkrijk-in-2016>>.

2 Office for National Statistics, Labour Force Survey, population by country of birth, Q4 2015.

3 United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin, zie: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>>.

EU-lidstaten, zoals de Europese staatshoofden en regeringsleiders al in juni 2016 onderkenden. Zij besloten toen tot een reflectieproces over de EU, een proces dat op 16 september 2016 in Bratislava van start ging.

De Britse uittreding vormt zo een indringende opdracht aan de EU27 om het Europese beleid responsief te laten zijn ten opzichte van de noden en wensen van de mensen in de EU-lidstaten. Opdat burgers merken dat via *voice* een democratische bijsturing van het Europese beleid waar nodig mogelijk is, waarmee de zeer kostbare optie van *exit* – en dat geldt zeker voor landen die ook deelnemen aan de euro en de Schengensamenwerking – buiten beschouwing kan blijven. Daarbij is niet uitgesloten dat de Britse uittreding het gemakkelijker zal maken om stappen te zetten in de richting van intensievere samenwerking op bepaalde terreinen, stappen die kunnen bijdragen aan betere beleidsprestaties van de EU en betere bescherming van Europese burgers. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan betere, gemeenschappelijke bewaking van de buitengrenzen van de EU en versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), maar ook aan sociale bescherming.

In dit advies zal ook op de politieke en geopolitieke gevolgen voor de EU27 van de aangekondigde Britse uittreding uit de EU worden ingegaan. Daartoe worden deze gevolgen zowel vanuit communautair perspectief als vanuit het perspectief van Nederland als lidstaat besproken, in lijn met de vragen die aan de AIV zijn gesteld. Hierbij komen zowel de EU- als de Nederlandse belangen op korte en lange termijn, de uitdagingen voor de EU en voor Nederland en de mogelijke uitgangspunten en rode lijnen voor de naar verwachting stevige politieke onderhandelingen die zullen volgen aan bod. Beleidsterreinen waarover intensief politiek zal worden onderhandeld, betreffen onder meer de toekomstige handelsrelaties, de financiële diensten, de visserijsector, het GBVB en GVDB (Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid) en de JBZ-samenwerking (Justitie en Binnenlandse Zaken). Ook over de budgettaire consequenties van de Britse uittreding en de positie van het HvJ EU lopen de posities tussen enerzijds het VK en anderzijds de EU27 sterk uiteen. De AIV gaat hier in het vervolg van het advies nader op in.



# I Brexit in een bredere Europese context

## I.1 Britse context

De AIV acht het van belang de uitslag van het Britse referendum niet alleen te duiden in een Britse, maar ook in een bredere (Europese) context. Dit is relevant omdat wel wordt gesteld dat de Brexit een sneeuwbaaleffect kan hebben op andere lidstaten waar delen van de bevolking ook voor uittreding uit de EU zouden zijn. Frankrijk, Italië, Oostenrijk en ook Nederland worden genoemd als mogelijke volgende uittreders.<sup>4</sup> De AIV ziet de Brexit echter in de eerste plaats, zoals eerder aangegeven, als een eigensoortig fenomeen.

Een groot verschil tussen veel continentale lidstaten en het VK is dat de Britten *opt outs* hebben, onder meer voor deelname aan de Eurozone en de Schengenafspraken. Nederland participeert wel in beide samenwerkingsvormen. Daardoor zou uittreding uit de EU voor Nederland nog veel ingrijpender gevolgen hebben dan voor het VK. Uit de Eurobarometer (herfst 2016) blijkt ook dat Nederlanders – in tegenstelling tot de Britten – de deelname hieraan steunen. 77% van de Nederlanders steunt de euro. Daarmee zit Nederland boven de gemiddelde steun voor de munt in de EU (58%) en de Eurozone (70%).<sup>5</sup> Ook staat een meerderheid van de Nederlandse bevolking (66%) positief tegenover immigratie vanuit andere EU-lidstaten. Dit percentage ligt lager in het VK, waar een kleine meerderheid van 58% zich positief uitlaat over deze intra-EU-migratie. Dit percentage is na het referendum opmerkelijk genoeg toegenomen met negen procentpunten.<sup>6</sup>

Er zijn wel gemeenschappelijke trends waar te nemen in de Nederlandse en Britse publieke opinie ten aanzien van Europese samenwerking. Zo blijkt uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) dat de Nederlandse bevolking immigratie in haar algemeenheid als het grootste probleem voor Nederland ziet.<sup>7</sup> In combinatie met bovengenoemde steun voor intra-EU-immigratie kan gesteld worden dat deze zorg over immigratie vooral betrekking heeft op immigranten uit niet-EU-lidstaten. De steun voor het EU-lidmaatschap is sinds 2010 niet meer boven de 50% gekomen. Momenteel geeft 39% van de Nederlanders hier steun aan, na een korte opleving in het derde kwartaal van 2016 (kort na het Brexitreferendum) van dit percentage naar 46%. Overigens ligt het percentage dat het oneens is met de stelling dat het Nederlands EU-lidmaatschap een goede zaak is met 20% in het derde kwartaal beduidend lager. Met de stelling dat het beter zou zijn als Nederland uit de EU zou gaan (een Nexit), was in het derde kwartaal van 2016 eveneens slechts 20% (in 2015 24%) het eens; 50% was het daarmee oneens (in 2015

4 Kate Lyons en Gordon Darroch, 'Frexit, Nexit or Oexit? Who will be next to leave the EU', The Guardian, 27 juni 2016, geraadpleegd 30 november 2016, zie: <<https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/frexit-nexit-or-oexit-who-will-be-next-to-leave-the-eu>>.

5 Standard Eurobarometer 86, 'Public opinion in the European Union, First Results', projectnummer 2016.8131 (herfst 2016), pp. 26-27.

6 Standard Eurobarometer 86, p. 30.

7 Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen en Andries van den Broek, 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2016|4', Sociaal en Cultureel Planbureau, 30 december 2016, pp. 16-17.

43%).<sup>8</sup> Verder constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau dat het aandeel van de bevolking dat vindt dat 'Den Haag' te veel macht heeft overgedragen aan 'Brussel' vanaf 2013 stabiel rond de 57% ligt.<sup>9</sup> Dit duidt op onvrede onder de Nederlandse bevolking over de mate van Europese integratie, een zorg die ook in het VK naar voren kwam bij het Brexitreferendum.

Gebaseerd op onder meer de discussie voorafgaand aan het referendum, het referendumresultaat en uitspraken van kabinetsleden en prominente *Brexiteers* onderscheidt de AIV vier cruciale vraagstukken voor de Britten ten aanzien van Europese samenwerking. Deze kunnen worden samengevat – geïnspireerd op één van de prominente Brexitslogans – in *taking back control on migration, on laws, on funds and on trade*. Deze belangrijke vraagstukken waren ook kernelementen van premier May's toespraak op 17 januari 2017, toen zij de Britse inzet ('A plan for Britain') voor de uittredingsonderhandelingen nader toelichtte. Deze inzet is verder uitgewerkt in het op 2 februari 2017 gepubliceerde Witboek 'The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union'.<sup>10</sup>

Allereerst zijn de grieven in het VK gericht tegen het vrij verkeer van EU-werknemers.<sup>11</sup> De claim dat er te veel 'migranten' uit andere EU-lidstaten in het VK zijn, dat daar een neerwaarts effect van uitgaat op de lonen, dat de banen naar hen gaan in plaats van naar Britse werklozen, en dat ze een fortuin aan uitkeringen kosten, vormde het hart van de 'leave'-campagne.<sup>12</sup> Daarnaast gaf premier May tijdens haar toespraak op het partijcongres van de Conservatieven in oktober 2016 aan dat bij een Britse uittreding, 'we will be free to pass our own laws'.<sup>13</sup> In haar *Plan for Britain* van januari 2017 stelde premier May daarover: 'we will not have truly left the European Union if we are not in control of our own laws'.<sup>14</sup> Parlementaire soevereiniteit wordt gezien als een fundamenteel beginsel van

8 Paul Dekker, Lisanne de Blok, Joep de Hart, 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2016|3,' Sociaal en Cultureel Planbureau, 29 september 2016, p. 25-26.

9 Dekker et al., 'COB 2016|4,' p. 21.

10 Zie: <<https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>>.

11 James McBride, 'The Debate over Brexit', CFR Backgrounders, 21 oktober 2016, geraadpleegd op 12 januari 2017. Zie: <<http://www.cfr.org/united-kingdom/debate-over-brexit/p37747>>.

12 Zie: Gareth Davies, 'Could it all have been avoided? Brexit and Treaty-permitted restrictions on movement of workers', August 19, 2016.

13 Prime Minister Theresa May, 'Theresa May – her full Brexit speech to Conservative conference', *The Independent*, 2 oktober 2016, geraadpleegd op 9 januari 2017. Zie: <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-conference-speech-article-50-brexit-eu-a7341926.html>>.

14 Prime Minister's Office en Department for Exiting the European Union, 'The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech', 17 januari 2017, geraadpleegd op 1 februari 2017. Zie: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

de Britse democratie.<sup>15</sup> Het Brexitkamp heeft grote bezwaren tegen de supranationale bevoegdheden van EU-instellingen, met name van het HvJ EU. Verder gaf minister van Buitenlandse Zaken Johnson aan dat door de Brexit, 'we will be able to take back control of the money that we currently give to Brussels'.<sup>16</sup> Tot slot willen de Britten ook zelfstandig zeggenschap krijgen over internationale handel; een bevoegdheid die momenteel exclusief bij de Europese Commissie ligt. Zo gaf directeur Cummings van *Vote Leave*, één van de grootste lobbygroepen voor een Britse uittreding, in een vroeg stadium al aan dat het VK beter eigen handelsovereenkomsten kan opstellen met derde landen dan de EU.<sup>17</sup> Premier May stelde in haar *Plan for Britain* dat het VK met een mondiale blik moet streven naar een significante toename van de Britse handel met snelgroeiende exportmarkten buiten Europa.<sup>18</sup> In het vervolg van dit advies zal nader worden ingegaan op de gevolgen van deze vier vraagstukken voor de mogelijke nieuwe bilaterale en communautaire samenwerking.

## 1.2 Europese context

Het vertrek op termijn van het VK uit de EU heeft niet alleen grote gevolgen voor het VK, maar ook voor de EU, zowel op economisch als op (geo)politiek terrein. Op economisch terrein verliest de EU de in Bruto Nationaal Product (BNP) gemeten tweede economie, waarmee de economische omvang van de Unie substantieel zal krimpen. Het VK is bovendien een land dat altijd een belangrijke rol heeft gespeeld (en nog speelt) bij versterking van de interne markt, in de visie van het kabinet de meest waardevolle asset van de EU.<sup>19</sup> Tevens betoonde het VK zich altijd een voorstander van een krachtige gemeenschappelijke handelspolitiek. Een belangrijke consequentie van het uittreden van het VK kan verder zijn, dat de (stem)verhoudingen met betrekking tot de gemeenschappelijke handelspolitiek ingrijpend veranderen. De landen rondom de Middellandse Zee zouden in de toekomst in de EU27 een blokkerende minderheid kunnen gaan vormen.<sup>20</sup> Dit kan met name gevolgen hebben voor meer protectionistische maatregelen, zoals antidumping maatregelen.

Het vertrek van het VK betekent ook een gevoelig verlies op buitenlandpolitiek terrein. Dit uit zich onder meer in het feit dat na het vertrek van het VK uit de EU, Frankrijk de enige EU-lidstaat is die als permanent lid nog deel uitmaakt van de VN-Veiligheidsraad. Het

15 UK Parliament, 'Parliamentary sovereignty,' geraadpleegd op 12 januari 2017. Zie: <<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>>.

16 Ashley Cowburn, 'Brexit: Boris Johnson dismisses paying EU 'large sums' of money in return for market access', *The Independent*, 4 december 2016, geraadpleegd op 9 januari 2017. Zie: <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-news-boris-johnson-davis-davis-dismisses-paying-eu-large-sums-of-money-in-return-for-a7454736.html>>.

17 Bagehot, 'An interview with Dominic Cummings', *The Economist*, 21 januari 2016, geraadpleegd op 9 januari 2017. Zie: <<http://www.economist.com/blogs/bagehot/2016/01/out-campaign>>.

18 PM Office en DExEU, 'The government's negotiating objectives'.

19 Zie onder meer: Kamerbrief d.d. 9 september 2016, 'Nederlandse inzet Informele bijeenkomst regeringsleiders 27 EU-lidstaten te Bratislava', Kamerstuk nr. 21 501-20, nr. 1143.

20 Zie daartoe onder meer: <<http://www.votewatch.eu/blog/france-more-likely-than-germany-to-lead-the-eu-council-after-brexit-voting-records-in-the-council-show/>>.

vertrek van het VK uit de EU kan tevens leiden tot nieuwe machtsverhoudingen binnen het GBVB. Ook in het GVDB kunnen de consequenties groot zijn. Zo heeft het VK de hoogste defensie-uitgaven (EUR 50 miljard in 2015), gevolgd door Frankrijk (EUR 40 miljard) en Duitsland (EUR 35 miljard). Een Brexit beperkt zodoende de mogelijkheden voor de EU om uit te groeien tot een militaire macht die het gehele spectrum aan Petersbergtaken kan en wil vervullen.<sup>21</sup>

Relevant is overigens wel dat dit terreinen betreft die intergouvernementeel bestuurd worden. Dit betekent dat de samenwerking op deze terreinen ook na de Brexit, zij het in een andere vorm, voortgezet kan worden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de defensiesamenwerking en de samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Op de wijze waarop deze samenwerking voortgezet zou kunnen worden, wordt in hoofdstuk III.2 nader ingegaan.

Voor de politieke leiders van de EU27 vormde de uitslag van het referendum van 23 juni 2016 aanleiding om zich nader te beraden op de toekomst van de Unie. Het besluit daartoe nam de Europese Raad op 29 juni 2016; de eerste informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de EU27 volgde op 16 september 2016 in Bratislava. Dit reflectieproces moet eind maart 2017 tijdens een gezamenlijke bijeenkomst in Rome leiden tot gezamenlijke conclusies door de Europese Raad over noodzakelijke hervorming van de Unie.

Het kabinet heeft zijn inzet voor dit zogenaamde Bratislava-proces neergelegd in een Kamerbrief van 9 september 2016.<sup>22</sup> Daarin geeft het aan het vooral van belang te achten dat de EU presteert en beschermt op de door haar gestelde doelen, met name op de kernthema's migratie, veiligheid (zowel intern als extern) en interne markt. Daarbij is in de visie van het kabinet een beter Europa niet automatisch meer Europa; het gaat, zo stelt het kabinet, nu juist ook om consolidatie en het implementeren van gemaakte afspraken.

Of eind maart 2017 de economische en/of politieke tegenstellingen tussen en sterk uiteenlopende belangen van Noord- en Zuid-Europa, Oost- en West-Europa en onder meer de vier Visegrad-landen en een aantal andere lidstaten, Europese Commissie en Europees Parlement (EP), geheel of ten dele overbrugd kunnen worden, is sterk de vraag. In de visie van de aan Clingendael verbonden onderzoeker Jan Rood kan, het palet van tegenstellingen overziend, minimaal de conclusie worden getrokken dat van de met het integratieproces nagestreefde convergentie (dat wil zeggen het naar elkaar groeien van lidstaten, idealiter op een hoger niveau van ontwikkeling) onvoldoende terecht is gekomen. Sterker nog, er is eerder sprake van een proces van divergentie, waarbij de onderlinge verschillen tussen Oost en West respectievelijk tussen Noord en Zuid eerder vergroot dan verkleind zijn. Verkiezingen in Duitsland en Frankrijk later dit jaar compliceren het vinden van spoedige oplossingen en het overbruggen van bestaande tegenstellingen

21 T. Palm, 'Consequenties van een Brexit voor het Europees veiligheidsbeleid', Internationale Spectator 3, 2016 (jrg. 70). De Petersbergtaken maken deel uit van het GVDB. Zij omvatten ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, conflictpreventie en vredeshandhaving, inzet van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede (artikel 43 VEU).

22 Kamerbrief d.d. 9 september 2016, 'Nederlandse inzet Informele bijeenkomst regeringsleiders 27 EU-lidstaten te Bratislava', Kamerstuk nr. 21501-20, nr. 1143.

mogelijk verder.<sup>23</sup> In beide landen, decennia lang een cruciale as vormend voor de Europese integratie, vindt de anti-EU-boodschap een steeds groter gehoor. Daarbij is duidelijk dat de Eurosceptis ook in het al zo lang uitgesproken pro-Europese Duitsland in de vorm van de *Alternative für Deutschland (AfD)* voeten aan de grond heeft gekregen. Deze Eurosceptis, niet alleen in Duitsland, maar ook in veel andere Europese landen waaronder Nederland, wordt mede geweten aan het feit dat de nadruk binnen de EU de laatste decennia heeft gelegen op het realiseren van de vier vrijheden binnen de EU, en er relatief te weinig aandacht is geweest voor de behoefte aan bescherming bij EU-burgers.<sup>24</sup> Deze bescherming betreft zowel sociaaleconomische bescherming (tegen bijvoorbeeld werkloosheid, onzekere en tijdelijke arbeidscontracten, lage lonen) als bescherming in termen van veiligheid, zowel intern als extern. Dit laatste betreft onder meer de behoefte aan bescherming tegen terrorisme als ook de bescherming tegen dreigingen van buitenaf, zoals van de zijde van Rusland. Ook de vluchtelingen crisis die gepaard ging met grootschalige irreguliere immigratie heeft bijgedragen aan het gevoel dat de interne grenzen zijn afgeschaft zonder dat er beschermende EU-buitengrenzen voor in de plaats zijn gekomen.

Wat het Bratislava-proces voor de toekomst van de Europese integratie gaat betekenen, laat zich moeilijk voorspellen. Waarschijnlijk is echter wel dat het proces van gedifferentieerde integratie (EU-samenwerking waarbij niet alle lidstaten dezelfde rechten en plichten hebben) gecontinueerd en mogelijk zelfs verder uitgebreid zal worden. Eerder al heeft de AIV het kabinet aangeraden om gedifferentieerde integratie te aanvaarden als een noodzakelijk instrument om voortgang van de Europese samenwerking op bepaalde beleidsterreinen mogelijk te maken, daarbij rekening houdend met legitieme bezwaren of beperkingen van bepaalde lidstaten om aan de verdergaande samenwerking mee te doen.<sup>25</sup> Dat aanvaarding van gedifferentieerde integratie niet bij voorbaat een oplossing is om het uittreden van een lidstaat te voorkomen, heeft de uitslag van het Britse referendum overigens wel aangetoond.

23 J. Rood, 'Meer, minder, anders: de toekomst van de EU27', *Internationale Spectator* 3 - 2016 (jrg. 70).

24 Zie bijvoorbeeld het interview met Luuk van Middelaar: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/09/23/europa-moet-leren-bescherming-te-bieden-4389358-a1523114>>.

25 AIV, advies nummer 98, 'Gedifferentieerde integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking', Den Haag, oktober 2015.

## II Het onderhandelingsproces

### II.1 Het artikel 50 VEU-proces

Er zijn globaal drie fasen te onderscheiden in het onderhandelingsproces: de onderhandelingen over de boedelscheiding, over de toekomstige relatie en over de overgangperiode, waarbij overigens vooralsnog niet duidelijk is of deze onderhandelingen parallel dan wel volgtijdelijk zullen verlopen. Het onderhandelingsproces zal starten nadat de Britse regering artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) heeft ingeroepen. Dit artikel legt de juridische basis voor het proces van uittreding van een lidstaat. Het artikel 50 VEU-proces gaat in essentie over de boedelscheiding tussen het VK en de EU27 in het licht van de toekomstige betrekkingen. Deze onderhandelingen duren maximaal twee jaar, tenzij er unaniem wordt besloten tot verlenging.<sup>26</sup> De optie van verlenging lijkt echter vrijwel uitgesloten doordat er in 2019 verkiezingen voor het EP zullen plaatsvinden en er een nieuw MFK ingaat vanaf 2021.

Na het invoeren van artikel 50 VEU bepaalt de Europese Raad richtsnoeren voor de onderhandelingen. In het licht van deze richtsnoeren stelt de Raad een onderhandelingsmandaat vast op aanbeveling van de Europese Commissie (conform artikel 218 lid 3 VWEU). Michel Barnier (oud-vicevoorzitter van de Europese Commissie) zal aangewezen worden als hoofdonderhandelaar (conform het besluit daartoe van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU27). De Commissie voert deze onderhandelingen in nauw overleg met de Raad, terwijl het EP voortdurend zal worden ingelicht over de voortgang. Didier Seeuws (voormalig kabinetschef van toenmalig voorzitter van de Europese Raad Herman van Rompuy) leidt de *taskforce* van de Raad. Guy Verhofstadt (leider van de ALDE-fractie in het EP) is de coördinator van het EP. Het Britse onderhandelingssteam wordt aangestuurd door de minister van Buitenlandse Zaken Boris Johnson, de Brexit-minister David Davis als hoofdonderhandelaar en de minister van Internationale Handel Liam Fox als verantwoordelijke voor de handelsrelaties met derde landen en de World Trade Organization (WTO). De eindverantwoordelijkheid voor de onderhandelingen ligt echter nadrukkelijk bij premier Theresa May.

In de ontvlechtingsonderhandelingen zal de nadruk liggen op de positie en de rechten van de wederzijdse ingezetenen alsmede op de financiële verplichtingen van het VK. Het betreft hier de zogenaamde *exitrekening*, die onder meer bestaat uit verplichtingen uit hoofde van pensioenen en begrotingsverplichtingen voor structuurfondsen en cohesiefonds. Hiernaast moeten regelingen getroffen worden voor de Britse leden van de Europese instellingen alsook voor Britse ambtenaren in die instellingen met inbegrip van Britse diplomaten in de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Verdere afspraken zijn ook nodig voor de relocatie van de in het VK gevestigde agentschappen (Europese Bankautoriteit EBA, Europees Geneesmiddelenbureau EMA), de terugtrekking van Britse deelname aan GBVB-missies, Europol en Frontex, de grensbewaking en het loskoppelen

<sup>26</sup> Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 50, Publicatieblad van de Europese Unie, 59e jaargang, 7 juni 2016, 2016/C 202/43-44.

van het VK uit internationale verdragen die getekend zijn door de EU.<sup>27</sup>

Van deze onderdelen van het uittredingsakkoord, dat namens de Unie wordt gesloten door de Raad na goedkeuring door het EP,<sup>28</sup> acht de AIV het voor Nederland van primair belang om afspraken te maken over de positie van de wederzijdse ingezetenen en hun opgebouwde rechten. Dit geldt ook de *exit*rekening van het VK, van groot Nederlands belang gezien de samenhang met de EU-begroting 2019 en het volgende MFK. Ook de relocatie van de EU-agentschappen kan van belang zijn voor Nederland, zoals blijkt uit de kandidatuur van Nederland als 'nieuw vestigingsland voor het EMA'.<sup>29</sup> In hoofdstuk III en IV zal de AIV nader toelichten welke andere elementen hij van belang acht voor het uittredingsakkoord, een overgangsakkoord en een akkoord over de nieuwe communautaire of bilaterale relatie met het VK.

In verschillende rapporten over de Brexit wordt de vraag gesteld of het mogelijk is het invoeren van artikel 50 VEU in een later stadium weer ongedaan te maken.<sup>30</sup> Dit is in ieder geval niet mogelijk na het aflopen van de periode van twee jaar na het invoeren van artikel 50 VEU, mits er niet is besloten tot verlenging van de onderhandelingen, aangezien het VK dan automatisch geen lid meer zou zijn.<sup>31</sup> Tijdens de twee jaar van ontvlechtingsonderhandelingen zou volgens sommigen een Britse ommezwaai eventueel wel juridisch mogelijk zijn.<sup>32</sup> Het Britse *Supreme Court* heeft ervan afgezien hierover een prejudiciële vraag voor te leggen aan het HvJ EU. De AIV is overigens van mening dat deze vraag veel meer een politieke dan een juridische aangelegenheid is.

Met betrekking tot het verloop van de onderhandelingen acht de AIV het van belang dat beide partijen zich redelijk opstellen in het proces. In paragraaf II.3 wordt toegelicht welke gevolgen een mogelijk andere, zoals een 'straffende', opstelling van de kant van de EU teweeg zou kunnen brengen. Hoewel Nederland alle belang heeft bij een ordentelijk verloop van de uittredingsonderhandelingen, constateert de AIV tevens dat de daarvoor vereiste instelling zowel aan Britse zijde als aan de zijde van andere EU-lidstaten tot dusverre niet altijd zichtbaar is. De AIV acht het van grote betekenis dat de Nederlandse regering vooral stevig inzet op de positie van de wederzijdse ingezetenen en de hoogte van de *exit*rekening.

27 Miguel Tell Cremades en Petr Novak, 'Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations', European Parliament – DG for Internal Policies of the Union – Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 571.404, januari 2017, p. 19.

28 R.A. Wessel, 'De procedure om de Europese Unie te verlaten – een interpretatie van artikel 50 VEU', SEW Brexit-reeks – nr. 1, SEW nr. 1, januari 2017.

29 E.I. Schippers en A.G. Koenders, 'Nederlandse kandidatuur Europees Geneesmiddelenagentschap (EMA)', Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kenmerk 1082538-160317-GMT, 16 januari 2017, p. 1.

30 Zie onder andere Judy Dempsey, 'Judy Asks: Is Brexit Reversible?', Carnegie Europe, 29 juni 2016, geraadpleegd op 30 november 2016. Zie: <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63955>>.

31 Ibid., p. 15.

32 The UK in a Changing Europe, 'Brexit and Beyond', p. 11.



## II.2 Toekomstige betrekkingen

Diverse auteurs schetsen mogelijke scenario's voor de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK. Bij al deze modellen is het van belang vooraf op te merken dat de precieze vorm en inhoud zullen afhangen van de Britse insteek van de onderhandelingen, alsmede de uiteindelijke resultaten van de onderhandelingen tussen de EU27 en het VK. Studies van denktanks of publieke instellingen rapporteren over tot wel acht verschillende modellen.<sup>33</sup> Een aantal van deze mogelijke modellen komt hier kort aan de orde.

Allereerst zou een toetreding mogelijk zijn van het VK tot de Europese Economische Ruimte (EER), waar Noorwegen, IJsland en Liechtenstein in zitten om deel te nemen aan de EU interne markt. Het VK moet dan wel eerst tot de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) toetreden. Hiervoor zou het VK wel het vrij verkeer van werknemers moeten toestaan en gedeeltelijke financiële bijdragen aan de EU-begroting moeten leveren. Ook blijft het HvJ EU jurisdictie houden over het VK op de terreinen waar de EU bevoegd is. Daarnaast dient het land de EU-regelgeving voor de interne markt te blijven implementeren, zonder zelf een stem in de vormgeving ervan te hebben.<sup>34</sup> Dit scenario staat hiermee haaks op de rode lijnen van de Britse opstelling, zoals onder meer uiteengezet door premier May.

Een ander scenario is het zogenaamde Zwitserse model, dat via een groot aantal bilaterale verdragen (120) voorziet in volledige toegang tot de EU interne markt voor goederen en verwerkte landbouwproducten en samenwerking op tal van andere terreinen. Ook in dit model moet het VK eerst tot de EVA toetreden. De prijs voor toegang tot de interne markt is voor Zwitserland wel geweest het accepteren van het vrij verkeer van personen (zij het met een zekere preferentie voor Zwitserse werknemers als gevolg van het jongste referendum). Bovendien moet Zwitserland een bijdrage aan de EU-begroting leveren en verplicht het zich het relevante EU interne markt-acquis over te nemen. Ook dit scenario gaat lijnrecht tegen de Britse opstelling in en lijkt daarom niet realistisch.

Het Turkse model van een douane-unie, dat voorziet in vrij verkeer van goederen (met uitzondering van landbouw), bevat geen contraprestatie op het gebied van het vrij verkeer van personen of een begrotingsbijdrage. Turkije moet wel het gemeenschappelijk buitentarief toepassen en is niet vrij eigen handelsakkoorden te sluiten. Het kan echter wel profiteren van de preferentiële handelsakkoorden die de EU gesloten heeft. Ook dit model lijkt geen optie te zijn, gezien de expliciete Britse wens een eigen handelspolitiek te kunnen voeren.

Ten slotte is het *Continental Partnership* (Pisani-Ferry e.a., Bruegel) vermeldenswaardig, een half-in-half-out model dat echter naar verwachting noch voor het VK, noch voor de EU27 aanvaardbaar zal zijn.<sup>35</sup>

33 Zie onder andere Bloomberg Intelligence, 'Brexit Special', Bloomberg Briefs, september 2016; HM Government, 'Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union', maart 2016; J.C. Bollen, G.W. Meijerink en H.A. Rojas-Romagosa, 'Brexit raakt Nederland meer dan meeste EU-landen', CPB Policy Brief 2016/07, juni 2016; Miguel Tell Cremades en Petr Novak, 'Brexit and the European Union', opt.cit. hoofdstuk 4.

34 Michael Emerson, 'Which model for Brexit?', CEPS Special Report no. 147, oktober 2016, p. 3.

35 Jean Pisani-Ferry, Norbert Röttgen, André Sapir, Paul Tucker en Guntram B. Wolff, 'Europe after Brexit: A Proposal for a continental partnership', 25 augustus 2016, p. 2. Zie: <<http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/08/EU-UK-20160829-final-1.pdf>>.



Gezien het bovenstaande ligt het voor de hand dat het VK uiteindelijk zal opteren voor een zo breed mogelijk vrijhandelsakkoord. De nieuwe generatie vrijhandelsakkoorden van de EU kent *Comprehensive Free Trade Agreements* (CFTA), zoals met Zuid Korea en Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) zijn afgesloten. CETA biedt de meeste aanknopingspunten voor een toekomstige handelsrelatie van de EU met het VK. In het kader van de Nabuurschapspolitiek heeft de EU ook Associatieakkoorden afgesloten die *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements* bevatten (DCFTA). Het akkoord met Oekraïne is daar een voorbeeld van. Het gaat met name verder dan CETA op het gebied van aanpassing van wetgeving. Het is denkbaar om elementen van *deep integration* in een CETA model op te nemen. Met andere woorden een CETA+-model.

Een dergelijk akkoord kan afschaffing van binnentarieven met zich meebrengen, opening van de markten voor openbare aanbestedingen, wederzijdse erkenning van normen en standaarden, samenwerking op het terrein van regelgeving, een *level playing field* op het gebied van mededinging, opening van dienstenmarkten en afspraken over onder meer intellectueel eigendom, investeringen en geschillenbeslechting, arbeidsrechten en *sustainable development*. De breedte en diepgang van een dergelijk akkoord is natuurlijk onderwerp van onderhandelingen. Hoe meer diepgang, hoe groter de noodzaak om te verzekeren dat regelgeving equivalent is. Dit betekent onder meer dat een adequate geschillenbeslechtingsregeling noodzakelijk is. Maar evenmin als dit bij CETA of de overeenkomst met Oekraïne het geval is, voorziet het akkoord in rechtsmacht voor het HvJ EU of een bijdrage aan de EU-begroting. Anders dan bij een douane-unie kent een Free Trade Agreement (FTA) geen gemeenschappelijk buitentarief en blijft het VK dus vrij om eigen handelsakkoorden te sluiten.

Indien er geen enkel akkoord wordt bereikt in de artikel 50 onderhandelingen met het VK, dan valt men terug op het algemene WTO-regime, dat wil zeggen het *Most Favoured Nation* (MFN)-regime dat van toepassing is op alle WTO leden die geen preferentiële akkoorden hebben met de EU. Dit betekent ook de herinvoering van onderlinge tariefmuren en douaneformaliteiten.

### **II.3 Mogelijke opstelling in Brexitonderhandelingen**

De Nederlandse opstelling in de Brexitonderhandelingen wordt door verschillende elementen bepaald. Daarbij moet men wel voor ogen houden dat er sprake is van een gemeenschappelijke EU-onderhandeling, waar verschillende belangen onder één noemer gebracht moeten worden.

Uiteraard dient het Nederlandse belang, zowel economisch als politiek, zwaar te wegen. De AIV is wel van mening dat er veel aan gelegen is dat de EU27 de rijen gesloten houden.

De AIV is ook van mening dat de onderhandelingen niet mogen uitdraaien op een strafexpeditie ten opzichte van het VK vanwege het besluit tot uittreding. Daar staat wel tegenover dat de uittredingsakkoorden niet dermate gunstig mogen zijn dat deze een aanmoediging zouden vormen voor andere landen om eveneens uittreding te overwegen.

De AIV is voorstander van een geordende Brexit waarbij een *cliff edge* vermeden moet worden. Van een dergelijk *cliff edge* scenario zou sprake zijn indien het VK de EU zou verlaten zonder akkoord, met als gevolg een abrupte verandering van de handelsregels op de dag na de Brexit. Het VK zou dan terugvallen op de WTO-regels voor handel met de EU, en dat is noch in het Britse, noch in het Nederlandse belang. Als belangrijke exporteur van goederen naar de Britse markt moet Nederland volgens de AIV vermijden dat er bij het

feitelijk uittreden van het VK uit de EU opnieuw tariefmuren en douaneformaliteiten worden ingesteld.

De AIV is wel van mening dat in de onderhandelingen over een mogelijke transitie *cherry picking* vermeden moet worden.

De AIV vindt het voorts gewenst dat men niet al te lang wacht met het beginnen van parallelle onderhandelingen over de toekomstige betrekkingen en een mogelijke transitieperiode.

Wat de onderhandelingen over de toekomstige handelsbetrekkingen betreft, acht de AIV het uitgesloten dat deze binnen de periode van twee jaar afgesloten kunnen worden. De inhoudelijke onderhandelingen hierover zullen pas na de Brexit plaatsvinden. Ook daarom hecht de AIV sterk aan een aansluitende transitieperiode. Daarbij is relevant om op te merken dat er ook stemmen zijn, die er vanuit gaan dat de transitieperiode de (semi) definitieve uitkomst wordt, gezien de te verwachten grote problemen met het uitonderhandelen en geaccepteerd krijgen van een nieuw en definitief samenwerkingsverdrag.

Wat de toekomstige handelsbetrekkingen betreft meent de AIV dat Nederland open moet staan voor een breed en diep vrijhandelsakkoord.

De AIV meent dat de toekomstige betrekkingen zich niet moeten beperken tot handelsbetrekkingen, maar dat tevens afspraken gemaakt moeten worden over vergaande (continuering van) samenwerking op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid, justitie en binnenlandse zaken alsmede over samenwerkingsafspraken op het gebied van onder meer onderwijs, onderzoek en innovatie.

## **II.4 De toekomstige handelsrelatie**

### *De Britse benadering*

Met de toespraak van premier May op 17 januari 2017 in *Lancaster House* is er meer duidelijkheid gekomen over de Britse insteek voor de toekomstige handelspolitieke relatie tussen het VK en de EU. Zij liet er geen twijfel over bestaan wat de harde kern is van haar aanpak: 'taking back control of our laws, bringing an end to the jurisdiction of the European Court of Justice, control immigration to Britain from Europe and negotiating Britain's own trade agreements'.<sup>36</sup> Daarmee sluit zij deelname aan de EU interne markt en een douane- unie van meet af aan uit. Ook een mogelijke tussenoplossing is ongewenst, zo blijkt uit haar woorden 'No partial membership of the European Union, associate membership, or anything that leaves us half-in half-out'.<sup>37</sup> Deze keuze kan worden gezien als een keuze voor een 'clean Brexit'.

Het Witboek van 2 februari 2017<sup>38</sup> werkt de lijn van de *Lancaster House* toespraak verder uit, maar de harde kern van haar toespraak blijft onverkort overeind. Wat premier

36 Zie: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

37 Zie: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

38 Zie: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/589191/The\\_United\\_Kingdoms\\_exit\\_from\\_and\\_partnership\\_with\\_the\\_EU\\_Web.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf)>.

May nastreeft is een 'alomvattend, krachtig en ambitieus vrijhandelsakkoord' (FTA) met de EU. Dit akkoord moet de weg openen naar zo vrij mogelijke handel in goederen en diensten tussen het VK en de EU. Daartoe moeten de EU en het VK wederzijds voordelige douane-overeenkomsten afsluiten en gebruikmaken van elementen uit huidige interne marktregelingen, waaronder zo vrij mogelijke handel in financiële diensten.

#### *De WTO context*

Wat ook de vorm zal zijn van een toekomstig handelsakkoord, het zal afbreuk doen aan het *most favoured nation* beginsel en dus in overeenstemming moeten zijn met de regels van de WTO. Dit is mogelijk onder artikel XXIV (5) GATT, indien het handelsakkoord de vorm aanneemt van een douane-unie of een FTA, of een interim-akkoord dat daartoe leidt, en beantwoordt aan de voorwaarden van artikel XXIV (5) en (8) GATT. Een dergelijk akkoord mag niet leiden tot hogere rechten voor derde landen en moet 'substantially all the trade' tussen verdragspartijen bevatten. Een eventueel interim-akkoord dient een plan of schema voor het instellen van een dergelijke douane-unie of FTA binnen een redelijke termijn te bevatten.

Bij gebreke van een FTA of douane-unie, dan wel een interim-akkoord dat daartoe leidt, wordt de handelspolitieke relatie tussen het VK en de EU bepaald door het non-preferentiële algemene WTO-regime. Dit brengt onder meer de wederinvoering van tariefmuren mee en wordt wel omschreven als het zogenaamde 'WTO-scenario' of 'hard Brexit'-model, een scenario dat de AIV als politiek onwenselijk en economisch schadelijk voor zowel de EU als het VK beschouwt en daarom bij voorkeur zou moeten worden vermeden.

#### *Een toekomstig FTA EU-VK*

Voor het type FTA dat het VK nastreeft biedt het vrijhandelsakkoord met Canada (CETA) in de visie van de AIV, zoals eerder aangegeven, de beste aanknopingspunten. Een FTA moet worden onderhandeld en gesloten op basis van artikel 207 en 218 VWEU, vanaf het moment dat het VK een derde land is. Die onderhandelingen zullen de nodige tijd vergen, zelfs als er voorbereidend werk plaats heeft parallel aan de artikel 50 VEU-onderhandelingen. De onderhandelingen over het CETA duurden bijvoorbeeld al zeven jaar.

Uitgaande van de benodigde goedkeuringsbesluiten zal de beschikbare tijd voor de artikel 50-onderhandelingen hooguit 18 maanden bedragen.<sup>39</sup> Bovendien zal in eerste instantie alle aandacht uitgaan naar de boedelscheiding, het kernonderwerp van de artikel 50-procedure. Voorts zullen de EU27 eerst duidelijkheid willen hebben over de exitrekening van de boedelscheiding, in het bijzonder wat betreft de over en weer verblijvende burgers en de financiële verplichtingen van het VK.

Ook al komen er parallele onderhandelingen over de toekomstige handelspolitieke relatie, dan nog is het uitgesloten dat deze in een zo kort tijdsbestek afgesloten kunnen worden. Dit nog afgezien van de vraag of de besluitvormingsprocedure van artikel 50 VEU een en ander wel mogelijk maakt. De AIV gaat er daarom vanuit dat de inhoudelijke onderhandelingen over een toekomstig FTA voor het grootste deel zullen plaatsvinden na het uittreden van het VK uit de EU. Deze onderhandelingen zullen naar verwachting een

<sup>39</sup> Zie hierover onder meer de opmerkingen van onderhandelaar namens de Commissie Barnier tijdens zijn persconferentie op 6 december 2016, <[http://ec.europa.eu/info/news/introductory-comments-michel-barnier\\_en](http://ec.europa.eu/info/news/introductory-comments-michel-barnier_en)>.

aantal jaren vergen.

Omdat het uitgangspunt van de onderhandelingen eenvormige wet- en regelgeving is – het VK voert immers tot op heden als lidstaat het *acquis* van de EU uit – kan het proces van onderhandelingen wellicht wat sneller verlopen dan met het CETA-akkoord het geval was. Dat neemt niet weg dat het onderhandelen van een *comprehensive FTA*, vergelijkbaar met CETA, heel wat voeten in de aarde heeft. Dit geldt temeer daar de soms sterk uiteenlopende belangen van 27 EU-lidstaten onder een gezamenlijke noemer moeten worden gebracht. Daar komt bij dat een dergelijk akkoord mogelijk de vorm zal aannemen van een gemengd akkoord, omdat er naar verwachting ook onderwerpen in worden behandeld waar de lidstaten (mede) over gaan, zoals bepaalde aspecten van investeringsrelaties. Een gemengd akkoord vereist nationale ratificaties, zoals ook het geval was bij het CETA-akkoord. Wat betreft de handel in goederen (en andere elementen van exclusieve EU-competentie) kan een akkoord sneller in werking treden via voorlopige toepassing.

#### *Een interim-periode*

Premier May gaat er vanuit dat tegen de tijd dat de voorziene periode voor de artikel 50 VEU-procedure afloopt niet alleen over de boedelscheiding, maar ook over de toekomstige relatie een akkoord kan worden bereikt. Zij is zich er wel van bewust dat een dergelijk akkoord niet op stel en sprong in werking kan treden. Om een mogelijk gat te voorkomen, wat feitelijk een terugvallen op het algemene WTO-regime zou betekenen, pleit zij voor een gefaseerd proces van implementatie. Zij noemt hierbij in het bijzonder immigratiecontrole, douanesystemen, samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken en het reguleringskader voor financiële diensten.

De AIV is van mening dat bovenstaande inzet mogelijk wel wenselijk is vanuit Britse optiek, maar ook elementen van *cherry picking* behelst. Dat men binnen twee jaar tot een inhoudelijk akkoord kan komen over een toekomstig *comprehensive FTA* en terzelfder tijd overeenstemming kan bereiken over een interim-periode, acht de AIV uitgesloten. Wat betreft tarieven is zoiets wellicht wel mogelijk en ook wenselijk, zeker vanuit Nederlands perspectief. Op het gebied van diensten en regulering zal het echter vrijwel onmogelijk, en voor velen ook politiek onwenselijk zijn om vooruit te lopen op de inhoudelijke bepalingen van een toekomstig vrijhandelsakkoord. In de dienstensector gaat het bovendien niet alleen om de regelgeving, maar ook om de praktische toepassing van toezichthouders en 'regulators'. Dit geldt in het bijzonder voor de financiële dienstverlening. Zelfs met een land als Zwitserland, waarmee de EU circa 120 bilaterale akkoorden heeft, is de financiële dienstverlening, met uitzondering van schadeverzekeringen, niet inbegrepen. Zwitserland geniet vrije toegang tot de interne markt voor industriële producten en verwerkte landbouwproducten. Daar staat tegenover dat het land de Europese regelgeving moet overnemen, vrij verkeer van personen moet verzekeren en een bijdrage moet leveren aan de EU-begroting. In feite dezelfde voorwaarden die onderdeel zijn van de EER, voorwaarden die onaanvaardbaar zijn gebleken voor de Britten. Daar komt bij dat dienstverlening en vooral vestiging (Modes 2 en 3 GATS<sup>40</sup>) in het algemeen niet los gezien kunnen worden van een zekere mate van vrij verkeer van natuurlijke personen (Mode 4 GATS).

40 General Agreement on Trade in Services.

### *Een geordende overgang*

Een en ander neemt niet weg dat er van weerskanten goede argumenten zijn om tot een meer geordende Brexit te komen zonder *cliff edge* tussen het uittreden van het VK en de inwerkingtreding van een toekomstig vrijhandelsakkoord. Een overgangperiode ligt dan voor de hand. Dit zou met zich brengen dat een aantal interim-maatregelen overeengekomen moet worden in het kader van de artikel 50-procedure (in het artikel 50-besluit of in het aangehechte Protocol). Daar dient wel bij te worden aangetekend dat een artikel 50-besluit geen elementen kan bevatten die onder de nationale competentie vallen. Dan zou immers nationale ratificatie noodzakelijk zijn.

Het is denkbaar dat in een dergelijk interim-akkoord de huidige tariefvrijdom tussen het VK en de EU27 gecontinueerd wordt en het VK het EU gemeenschappelijk buitentarief blijft toepassen. Indien er sprake zou zijn van een simpele tijdelijke continuering van het Britse lidmaatschap van de EU-douane-unie, dan is dit relatief eenvoudig aangezien het interim-akkoord op zichzelf een douane-unie vormt. Het VK wil echter uit de douane-unie, want het wenst niet gebonden te zijn aan het gemeenschappelijk buitentarief om zo vrij te zijn om handelsakkoorden te kunnen afsluiten met derde landen. Die twee eisen van geen gemeenschappelijk buitentarief en geen binnentarief zijn echter onverenigbaar, zolang er geen gedetailleerde akkoorden zijn over de oorsprongregeling.

Oorsprongregelingen betreffen een complexe materie die zeker niet voor het feitelijk uittreden van het VK uit de EU overeengekomen kunnen worden. Afspraken hierover zijn extra moeilijk, omdat het *businessmodel* van veel productiesectoren, zoals de automobielsector, op *global value chains* is gebaseerd.

### *Een tijdelijke continuering van de douane-unie*

De meest voor de hand liggende oplossing zou in de visie van de AIV een tijdelijke continuering van de bestaande douane-unie met bijvoorbeeld drie jaar zijn. Het moet mogelijk zijn om een interim-periode voor een douane-unie op te nemen in het artikel 50 VEU-besluit. Dit lijkt echter in strijd te zijn met de rode lijn van het VK dat zijn eigen vrijhandelsakkoorden wenst af te sluiten. In de praktijk is het overigens een illusie dat het VK binnen deze periode over vrijhandelsakkoorden kan onderhandelen, deze afsluiten en in werking kan doen treden.

Om te beginnen zullen er capaciteitsproblemen zijn – qua personeel en materieel – bij zowel onderhandelaars als douanediensten. Zo moeten laatstgenoemden, als het VK derde land wordt, oorsprongcertificaten afgeven. Het aantal douanedeclaraties zal naar het zich laat aanzien verviervoudigen, waar het Britse computersysteem niet op is ingesteld.

Bovendien zal het VK eerst zijn *schedules* voor goederen en *commitments* voor diensten bij de WTO moeten deponeren. Ook als deze identiek zijn aan die van de EU, dan nog vergt dit tijdrovende onderhandelingen binnen de WTO over aanpassing van tariefquota. Er zullen bovendien *principal suppliers* zijn die in bilaterale onderhandelingen compensaties vragen. Uiteindelijk is er een multilaterale onderhandeling met ongeveer 140 WTO-leden (exclusief EU-lidstaten) en besluitvorming bij consensus. Aangezien WTO-tariefbindingen het uitgangspunt zijn van alle internationale FTA-onderhandelingen, is dit al een belangrijke horde.

In de derde plaats is het niet waarschijnlijk dat derde landen een akkoord met het VK willen afsluiten zolang er geen uitzicht is op een EU-VK-FTA. Nogmaals gezegd: de Britse claim dat het binnen een zeer korte periode vrijhandelsakkoorden kan afsluiten met derde landen (de VS, Gemenebest) lijkt weinig reëel. Een *Global Britain*, zoals premier May

voorstaat, zal zeer moeilijk in de praktijk te brengen zijn, nog afgezien van de al genoemde WTO-, tijds- en capaciteitsbelemmeringen. Potentiële handelspartners van het VK zullen eerst willen afwachten wat de relatie VK-EU gaat inhouden en voorrang geven aan hun eigen FTA-onderhandelingen met de EU. Daar zijn uiteindelijk belangrijker voordelen wat betreft markttoegang in het geding.

In de vierde plaats zal het VK als deelnemer aan de EU-douane-unie voordeel blijven trekken van de veelheid van FTA's van de EU.

Ten slotte zou een dergelijk interim-akkoord de nodige tijd geven om het probleem van de eventuele wederinvoering van landsgrenzen tussen de Ierse Republiek en Noord-Ierland op te lossen.

#### *Invulling van de interim-periode*

Een hierboven bepleite drie jaar durende interim-periode kan aangewend worden voor intensieve onderhandelingen over een 'comprehensive' EU-VK-FTA, dat na afsluiting voorlopig van toepassing kan worden verklaard voor het handelspolitieke gedeelte dat onder de exclusieve EU-competentie valt. De criteria voor de oorsprongregeling bij het uittreden van het VK uit de douane-unie maken onderdeel uit van deze onderhandelingen. Tegelijkertijd kan het VK met FTA-partners van de EU onderhandelen om de wederzijdse voordelen ook in hun relatie te integreren.

Ook de EU zal onderhandelingen moeten voeren met haar FTA-partners over aanpassing van de akkoorden ten gevolge van het uittreden van het VK uit de douane-unie. Het VK kan weliswaar geen akkoorden met derde landen doen ingaan tijdens de interim-periode, maar niets weerhoudt het VK om gesprekken te openen (bijv. met de VS), gericht op het afsluiten van akkoorden met het oog op inwerkingtreding na het uittreden uit de douane-unie.

Een overgangsfase met tariefvrijdom is zeker in het Nederlandse belang. Na Ierland is Nederland van alle EU-lidstaten het land waarvan de handel het sterkst verweven is met het VK.

De kosten van een 'hard Brexit' zijn voor Nederland dan ook relatief hoog. Het Centraal Planbureau (CPB) becijfert deze voor 2030 in het WTO-scenario op 1,2% Bruto binnenlands product (BBP), dat wil zeggen EUR 10 mld. Een groot aantal sectoren is sterk afhankelijk van de uitvoer naar het VK: de voedselverwerkende industrie, chemie, kunststof en rubber, elektronische apparatuur, motorvoertuigen en onderdelen en metaal en mineralen. Tezamen zijn deze sectoren goed voor 12% van het Nederlandse BBP. Zij zullen volgens het CPB een gezamenlijk productieverlies leiden van 5%.<sup>41</sup> (Zie ook Nederlandse kosten Brexit in Bijlage II).

Omgekeerd is ook het VK sterk afhankelijk van uitvoer naar de EU (44% van de totale uitvoer). Zo worden auto's in een WTO-scenario met 10% invoerrechten belast, vrachtwagens met 16%. Dit komt bovenop de productieketenproblemen, die een uittreden uit de douane-unie zou meebrengen. In de landbouwsector kan de wederinvoering van douanetarieven oplopen van 70 (vlees) tot 100% (bietsuiker). Volgens de *Guardian* zou

41 J.C. Bollen et al., 'Brexit raakt Nederland meer dan meeste EU-landen', CPB Policy Brief 2016/07.



een WTO-scenario EUR 7,6 mld. per jaar aan extra kosten met zich brengen voor Britse exporteurs.<sup>42</sup>

#### *Technische handelsbelemmeringen, normen en standaarden*

Tariefvrijdom geeft geen volledige toegang tot elkaars markten zonder wederzijdse erkenning van normen en standaarden (op technisch, gezondheids-, veiligheids-, milieu en sociaal gebied).

Het is de vraag of behalve tariefvrijdom een interim-akkoord ook wederzijdse erkenning van normen en standaarden kan omvatten. Alleen dan is er volledige vrije toegang tot elkaars markten. In feite is dit het regime dat Zwitserland geniet, dat naast tariefvrijdom op grond van het vrijhandelsakkoord ook een bilateraal akkoord met de EU heeft op het gebied van wederzijdse erkenning.

Hier zit wel een aantal haken en ogen aan vast. In de eerste plaats is het de vraag of er onder de EU-lidstaten de bereidheid bestaat zover te gaan, zonder concessies van de zijde van het VK op het gebied van vrij verkeer van werknemers of een bijdrage aan de EU-begroting, zoals in het Zwitserse model.

In de tweede plaats is het de vraag hoe te verzekeren dat gedurende de interim-periode de VK regelgeving equivalent blijft, ook in haar praktische toepassing. Het in de toekomst blijven erkennen van de rechtsmacht van het HvJ EU vormt voor het VK een belangrijk vraagstuk (zie hierover meer uitgebreid ook H. IV.2). Het Zwitserse en Turkse model kennen, ondanks hun nauwe verwevenheid met de EU, geen rechtsmacht toe aan het HvJ EU. Dit heeft historische redenen. In feite kent het Zwitserse model noch een efficiënt toezicht, noch een efficiënte geschillenbeslechting. Geschillen worden voorgelegd aan de diverse Comit es ingesteld bij de bilaterale verdragen.

De EU wenst hier verandering in te brengen door in ieder geval een integraal geschillenbeslechtingsmechanisme in te voeren gemodelleerd naar de WTO. Iets dergelijks is ook denkbaar na het uittreden van het VK uit de EU, zowel voor een interim-periode als voor het uiteindelijke FTA.

De monitoring van de wet- en regelgeving van het VK kan plaatsvinden in een *Joint Committee*. Voor geschillenbeslechting kan men kiezen voor een arbitragesysteem gemodelleerd naar het *WTO Dispute Settlement System* of vergelijkbare modellen in bestaande FTA's. In de bijlage van het Britse witboek staat een aantal modellen opgesomd. De EU hoeft naar het oordeel van de AIV geen vragende partij te zijn voor een *Investor to State Dispute Settlement* (ISDS). Dit zou waarschijnlijk meer in de rede liggen voor het VK.

#### *Diensten*

Wat diensten betreft kent het *WTO GATS Agreement* een vergelijkbare clause als voor goederen maar anders geformuleerd (ART.V GATS 'Economic integration').

42 Zie: <[https://www.theguardian.com/uk-news/2017/feb/20/no-deal-brex-it-would-mean-6bn-in-extra-costs-for-uk-exporters?utm\\_source=POLITICO.EU&utm\\_campaign=b1acee4cc3-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_02\\_20&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_10959edeb5-b1acee4cc3-189887225](https://www.theguardian.com/uk-news/2017/feb/20/no-deal-brex-it-would-mean-6bn-in-extra-costs-for-uk-exporters?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=b1acee4cc3-EMAIL_CAMPAIGN_2017_02_20&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-b1acee4cc3-189887225)>.

'Substantially all the trade' wordt daar vertaald in 'substantial sectoral coverage'. Afwijken van het MFN beginsel voor een enkele sector als financiële dienstverlening is dus niet mogelijk. Om in de dienstensector vooruit te lopen op een FTA ligt veel minder voor de hand, zowel inhoudelijk als politiek. Hierboven werd daartoe al een aantal overwegingen naar voren gebracht.

Vanuit een Brits perspectief zal een interim-akkoord zonder enige overgangsregeling voor financiële diensten thuis moeilijk verkoopbaar zijn. De financiële sector is goed voor 11% van het Britse BBP. Omgekeerd is ook de Nederlandse financiële sector zeer aangewezen op de City van Londen. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

Voor de langere termijn streeft het VK een zo vrij mogelijke financiële dienstverlening na. In afwachting daarvan wenst het gedurende een overgangsperiode de bestaande paspoortrechten van het VK volledig te handhaven. De AIV acht dit politiek onhaalbaar. De EU27 zullen dit als *cherry picking* beschouwen en als een ongewenst vooruitlopen op het toekomstige vrijhandelsakkoord. Dit nog afgezien van de wens van een aantal landen om banen aan te trekken in hun eigen financiële centra. De AIV is wel van mening dat er naar wegen moet worden gezocht om het financiële systeem zo min mogelijk te ontwrichten en een geordende overgang mogelijk te maken.

#### *Conclusies*

Concluderend is de AIV van mening dat wat de toekomstige handelspolitieke relaties betreft het in de rede ligt dat deze de vorm zullen aannemen van een 'comprehensive FTA'. Het akkoord met Canada biedt daar goede aanknopingspunten voor. Gezien de verwevenheid van de regelgeving van de EU en het VK is het zeer goed denkbaar dat een dergelijk akkoord tot meer *deep integration* leidt dan bij CETA het geval is. De onderhandelingen over een dergelijk akkoord zullen een aantal jaren duren, maar waarschijnlijk korter dan CETA gezien de eenvormige uitgangspunten.

De verwachting is gewettigd dat een dergelijk FTA totale afschaffing van douanerechten met zich zal brengen voor praktisch alle goederen. Of daar ook alle landbouwproducten onder zullen vallen, hangt af van het autonome subsidiebeleid dat het VK zal invoeren bij vertrek uit de EU.

De AIV is van mening dat een interim-regeling gewenst is om een geordende overgang mogelijk te maken. Deze interim-periode moet in ieder geval voorzien in tariefvrije handel in goederen tussen de EU en het VK. Dit is niet goed mogelijk zonder toepassing door het VK van het gemeenschappelijk buitentarief. Daarom bepleit de AIV een continuering van de douane-unie voor een periode van drie jaar.

Of een dergelijke interim-regeling ook technische handelsbelemmeringen, normen en standaarden moet omvatten, kan onderwerp vormen van onderhandelingen in het kader van de artikel 50 procedure. De AIV acht het in dat verband wel van belang dat alsdan in het VK de equivalentie van standaarden verzekerd blijft.

Wat de dienstensector betreft en overige hoofdstukken uit een toekomstig FTA acht de AIV het niet goed mogelijk en politiek onwenselijk om vooruit te lopen op de inhoudelijke bepalingen van het toekomstige FTA. Dit moet onderdeel zijn van de FTA-onderhandelingen. Dit geldt ook voor de financiële dienstverlening. De AIV is wel van mening dat er naar wegen gezocht moet worden om het financiële systeem zo min mogelijk te ontwrichten en een geordende overgang mogelijk te maken.



### III Overige elementen toekomstige relatie met het VK

In de toekomstige relatie met het VK, zowel tussen de EU en het VK als tussen Nederland en het VK, zijn de economische, financiële en handelsbelangen cruciaal. In dit hoofdstuk wordt een aantal economische sectoren – financiële diensten en visserij – nader beschouwd als ook het vrij verkeer van werknemers. Maar er zijn ook andere terreinen, waarop het in de toekomst essentieel is om goede relaties met het VK te behouden, zowel voor de EU als ook bilateraal. Dit geldt met name het buitenlands- en veiligheidsbeleid, de interne veiligheid en onderwijs en onderzoek.

#### III.1 Financiële diensten

##### *Britse inzet*

Voor de Britten is de financiële sector heel belangrijk. De sector, waarin meer dan één miljoen mensen werken, is goed voor zo'n 11% van het Britse BNP. Het VK is de grootste netto exporteur van financiële diensten en verzekeringen en verantwoordelijk voor circa 24% van alle financiële diensten binnen de EU.<sup>43</sup> Bovendien bedraagt het balanstotaal van de in het VK gevestigde buitenlandse banken 186% van het BNP en die van de eigen Britse banken 200% van het BNP. Internationale financiële instellingen vestigen hun hoofdkantoor in Londen omdat ze via het EU-paspoort voor financiële diensten toegang hebben tot de markten van de EER. De helft van 's werelds grootste financiële dienstverleners heeft haar Europese hoofdkwartier in het VK. Van de 250 buitenlandse banken in het VK zijn 170 afkomstig van buiten de EER. De paspoortrechten zijn vooral voor de grotere financiële instellingen belangrijk, omdat zij de meeste zaken over de grenzen heen in de EU doen.

Volgens het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft de Britse financiële sector haar groei voor een belangrijk deel te danken aan de EU-interne markt. De paspoortrechten (FPS - *Free Provisioning of Services*) bestaan al sinds 1992 voor banken en zijn steeds verder uitgebreid, ook onder invloed van de G20 afspraken na de financiële crisis over goed toezicht op de sector. Londen is daardoor uitgegroeid tot één van de drie mondiale financiële centra, naast Hong Kong en New York. De sector is vanwege de hoge concentratie van financiële dienstverleners, de goede infrastructuur, en de markt voor talent een ecosysteem voor vernieuwing en een zogenaamde *FinTech hub* geworden.

Terugvallen op het systeem van 'equivalenties' zou voor het VK veel onzekerheid met zich brengen. Het equivalentiebeginsel is een instrument dat onder EU-wetgeving voor financiële diensten wordt gebruikt om aan te duiden dat derde landen voldoen aan het EU-raamwerk op het gebied van wet- en regelgeving en toezicht. Equivalentie is echter niet van toepassing op alles en kan alleen door derde landen worden gevraagd wanneer daar expliciet in voorzien is door EU-wet- en regelgeving. Bovendien kunnen equivalentiebeslissingen door de Commissie theoretisch op ieder moment worden

43 European Parliament Briefing 'Brexit: the United Kingdom and EU financial services', 9 december 2016. Zie: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587384/IPOL\\_BRI\(2016\)\\_587384\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587384/IPOL_BRI(2016)_587384_EN.pdf)>.

ingetrokken.<sup>44</sup> Deze onzekerheden vormen een wankel basis om ook in de toekomst toegang tot de EU interne markt te kunnen garanderen.

Premier May gaf in haar eerder vermelde toespraak van 17 januari 2017 aan dat het VK niet algehele toegang tot de interne markt nastreeft, maar op zoek is naar een nieuw, allesomvattend en ambitieus vrijhandelsverdrag waarin voor bepaalde domeinen elementen van de interne markt worden opgenomen. Daarbij noemt zij expliciet de vrijheid om financiële diensten over de grenzen heen te mogen verlenen. Hierbij gebruikt zij het praktische argument dat het niet zinnig zou zijn om weer van nul af aan te beginnen, terwijl het VK en de lidstaten al zoveel jaren met dezelfde regels hebben gewerkt. De Britten hebben de relevante EU-wetgeving geïmplementeerd en waren zelfs architect van bepaalde concepten zoals de *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD).

Het perspectief van de aanstaande Brexit heeft al de nodige onrust veroorzaakt in de *City*. Twee dagen na May's toespraak kondigden de twee grootste Europese banken, UBS en HSBC, aan dat zij duizend banen gaan verplaatsen van Londen naar andere steden, zoals Frankfurt en Parijs, vooruitlopend op de verwachte schade die de Brexit zal veroorzaken. Goldman Sachs zegt nog geen beslissing over verplaatsing te hebben genomen. Wel zet deze bank inmiddels een nieuwe vestiging op in Frankfurt om de Europese activiteiten te concentreren. Ook wordt personeel dat de Franse en Spaanse bedrijven adviseert naar die landen verplaatst, wordt een deel van activiteiten naar New York verplaatst, en concentreert het de *back office* in Warschau.<sup>45</sup>

Europa's grootste bank HSBC heeft een goede uitgangspositie omdat deze bank al een grote vestiging heeft in Parijs, die de meeste licenties heeft die een investeringsbank nodig heeft. UBS heeft in 2016 een vestiging in Frankfurt opgezet om de Europese vermogensbeheersactiviteiten te concentreren. Ook Lloyds of Londen overweegt een vestiging op te zetten in Frankfurt.

*The City of London Corporation* dringt aan op tussentijdse afspraken in een interim-arrangement na afloop van de twee jaar periode na invoering van artikel 50 VEU, waarin de paspoortrechten voor de financiële sector blijven bestaan totdat een volledig nieuwe relatie is uit onderhandeld.<sup>46</sup> Het is duidelijk dat het weghalen van activiteiten uit Londen substantiële financiële gevolgen heeft voor het VK.

#### *Europese inzet*

Er is een uitgebreid raamwerk van reguleringen van toepassing voor banken, verzekeringen en beleggingen, maar ook voor beleggingsproducten en financiële infrastructuur. Sinds 2008 is verdere verdieping gerealiseerd inclusief een 'single rulebook'. Ook zijn activiteiten die niet op EU en zelfs vaak niet op nationaal niveau waren gereguleerd inmiddels wel gereguleerd, zoals *rating agencies*, hedgefondsen en derivaten markten. Bijvoorbeeld de *Markets in Financial Instruments Directive* (MiFID) voor aandelenmarkten, die nu ook transparantie in prijs reguleert en regels stelt omtrent gebruik van algoritmes en datahandel.

44 Zie: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587369/IPOL\\_BRI\(2016\)\\_587369\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587369/IPOL_BRI(2016)_587369_EN.pdf)>.

45 Zie: <<http://uk.reuters.com/article/us-davos-meeting-hsbc-idUKKBN1520SO>>.

46 Zie: <<http://fortune.com/2017/01/18/ubs-goldman-sachs-brexit/>>.

De omvang van de Britse financiële sector is ook van groot belang voor de EU. 75% van de winsten op de kapitaalmarkt en bankensector wordt in het VK verdiend en 37% van de AUM (*assets under management*) voor grote partijen als pensioenfondsen en overheden in de EU wordt in het VK beheerd. De mogelijke gevolgen van het gedeeltelijk ontmantelen van het ecosysteem van de *City* en het opbreken en verspreiden van de activiteiten over een aantal Europese steden is door een aantal experts van de Brusselse denktank Bruegel recent in kaart gebracht.<sup>47</sup> Uit deze studie wordt duidelijk, dat vooral Frankfurt, Parijs, Dublin en Amsterdam hiervan zouden kunnen profiteren. In totaal zouden circa 30.000 banen vanuit Londen naar de EU27 verplaatst kunnen worden, aldus deze experts.

Indien in afwachting van een FTA en bij gebreke aan een overgangsregeling er moet worden teruggewallen op de WTO-regels, dan heeft het Europese bedrijfsleven geen toegang meer tot de financiële diensten in de *City of London*. Schoenmaker (Bruegel) wijst erop dat kapitaal in dat geval duurder zal worden. Een aantal financiële bedrijven zegt al bezig te zijn met het zekerstellen van hun toegang tot de interne markt door in andere EU-lidstaten vestigingen te openen.<sup>48</sup> Omdat een groot aantal licenties nodig is en niet alle lidstaten beschikken over de juiste expertise wat betreft toezicht kan dit proces problemen opleveren. De vraag is of kleinere lidstaten toegerust zijn om een hausse aan grote financiële instellingen op zoek naar licenties een stabiele basis te bieden. Dat zou de stabiliteit van het financiële systeem in de EU op termijn kunnen ondermijnen.

Kernvraag is of de Europese inzet gericht zal zijn op het behouden van het ecosysteem van de *City* (waarbij de *City* de hele financiële sector omvat en niet alleen de *City of London*) ten behoeve van het Europese bedrijfsleven, of dat de EU-lidstaten, zoals Frankrijk en Duitsland, zullen inzetten op het opbreken van het ecosysteem ten bate van hun eigen financiële industrie.

Voor de AIV staat het belang voorop van een zo beperkt mogelijke verstoring van het financiële systeem binnen de EU en het zoveel mogelijk mitigeren van negatieve effecten van de Brexit op het systeem van financiële diensten. Daarbij zouden equivalentiebeslissingen in het kader van het *Third Country Regime* (TCR) een terugvalpositie kunnen zijn, hoewel deze niet op alle financiële diensten toepasbaar zijn en door de Commissie ingetrokken kunnen worden. Voordeel is wel, dat de regeling in beginsel op alle derde landen van toepassing kan zijn en als zodanig geen inbreuk oplevert op het MFN-beginsel. Het is ook mogelijk dat de reikwijdte van equivalentie uitgebreid wordt, waardoor deze optie nog aantrekkelijker wordt. Hiernaast zouden de rechten gewaarborgd kunnen worden van financiële contracten waarvan de looptijd verder strekt dan het feitelijk uittreden van het VK uit de EU.

DG FISMA (Directoraat-generaal Financiële stabiliteit, financiële diensten en kapitaalmarktunie van de Europese Commissie) heeft op 20 januari 2017 een nieuwe consultatie uitgeschreven over het actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktunie. Europese kapitaalmarkten zijn onderontwikkeld en versnipperd. In vergelijking met de VS zijn de Europese aandelenmarkten de helft zo groot en de obligatiemarkten minder dan een derde zo groot. Bovendien is er een grote kloof tussen de lidstaten onderling. Meer geïntegreerde kapitaalmarkten zullen leiden tot grotere efficiëntie en zullen Europa's financieringscapaciteit ondersteunen met het oog op groei. Sterkere kapitaalmarkten

47 Zie: <<http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/02/PC-04-2017-finance-090217-final.pdf>>.

48 Zie: <<http://bruegel.org/2017/02/making-the-best-of-brexit-for-the-eu27-financial-system/>>.

moeten de traditionele manier van bankfinanciering in Europa aanvullen.

De Commissie heeft in september 2016 aangekondigd de verdieping van de kapitaalmarktunie te gaan versnellen. Hoe dit proces gestalte moet krijgen zonder het VK, dat thans over veruit de grootste kapitaalmarkt in de EU beschikt, en of dat gevolgen moet krijgen voor de kapitaalmarkt na het vertrek van het VK uit de EU, is vooralsnog niet duidelijk. Het is daarbij zeer wel mogelijk dat de Brexit een extra aanmoediging vormt om tot een verdere en snellere integratie te komen van de Europese kapitaalmarkt.

#### *Nederlandse inzet*

De Nederlandse financiële sector is beducht voor het verdwijnen van het *level playing field* in de financiële sector en voor het ontstaan van een *offshore* entiteit voor de Nederlandse kust waar op regelgeving wordt geconcentreerd.

Vooralsnog zetten de Nederlandse regering en de Nederlandse Vereniging van Banken zich niet zichtbaar in op het naar Nederland halen van bepaalde activiteiten die nu in het VK worden uitgevoerd. Nederland als alternatieve vestigingsplaats voor Londen wordt niet door velen naar voren geschoven, in ieder geval niet in het openbaar.

De AIV benadrukt de belangen van een geordende overgang en onderkent dat ook continentale banken veel belang hebben bij de *hub* functie van de Londense *City*. Daar staat echter tegenover dat de financiële dienstverlening onderdeel uitmaakt van een globale onderhandeling. Nederland moet in de eerste plaats oog hebben voor sectoren die zeer afhankelijk zijn van de uitvoer naar het VK.

De AIV is van mening dat een toekomstig FTA met het VK een substantieel hoofdstuk moet bevatten over financiële diensten. Volledige deelname aan de interne markt met paspoortrechten lijkt echter niet tot de mogelijkheden te behoren nu het VK uitdrukkelijk een EER scenario heeft afgewezen. Zelfs de Londense *City* gaat er inmiddels vanuit dat handhaving van de paspoortrechten in de EU op langere termijn een onhaalbare kaart is.

De AIV is verder van mening dat in een CFTA alternatieve afspraken gevonden kunnen worden die een zo vrij mogelijke dienstverlening over en weer mogelijk maken. Equivalentie-afspraken zoals hierboven vermeld kunnen daar een belangrijke rol in spelen.

### **III.2 Externe veiligheid – buitenlands beleid en defensie**

De discussie over de vormgeving van de toekomstige relatie tussen de EU en het VK richt zich in belangrijke mate op de handelsbetrekkingen en financieel-economische onderwerpen. Dit neemt niet weg dat er ook andere beleidsterreinen zijn aan te wijzen waar voortzetting van nauwe samenwerking tussen beide partijen in het wederzijdse belang is. Eén van deze terreinen betreft het domein van het buitenlands beleid en de defensie.

De EU ziet zich geplaagd voor externe bedreigingen van uiteenlopende aard: intimiderend optreden van Rusland in Oost-Europa, aanslagen van terroristische bewegingen en cellen vanuit het Midden-Oosten en haarden van instabiliteit aan de zuidelijke randen van Europa. Daarom stelt de AIV dat de EU zich in zou moeten spannen om het VK zoveel mogelijk te (blijven) betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van het GBVB en het GVDB.

Het VK beschikt immers over een uitgebreid diplomatiek netwerk, heeft een permanente zetel in de VN-Veilighedsraad, is onder de Europese landen met Frankrijk de belangrijkste

militaire macht en kan, na de VS, putten uit het grootste ontwikkelingsbudget van alle rijke landen. Het VK draagt met andere woorden, nog afgezien van de internationale ervaring en reputatie die het toevoegt, in aanzienlijke mate bij aan de middelen die nodig zijn om een effectief Europees extern beleid te voeren. De voorgenomen Britse uittreding kan ook een kwalitatieve verzwakking van de EDEO inhouden. Bovendien is het VK bij een aantal dossiers een drijvende kracht geweest in het gemeenschappelijk optreden van de EU-landen. Zo speelde de Britse regering een actieve rol in het koppelen van EU-sancties aan diplomatieke druk ten opzichte van Iran (vanwege het nucleaire programma van dit land) en Rusland (vanwege de annexatie van de Krim). Ook had zij een stevige hand in de opstelling en uitvoering van de economische strafmaatregelen die de EU-landen tegen het Syrische regime van Bashar Al-Assad hebben genomen. De centrale positie die de Londense City inneemt in het mondiale financiële verkeer houdt in dat Europese financiële sancties maar beperkt effectief zijn zonder deelname van het VK.

Tevens geldt dat het VK zelf belang heeft bij nauwe samenwerking op buitenlands- en veiligheidsbeleid met Europese lidstaten. Indien het VK overeenstemming kan bereiken binnen de EU over een onderwerp dat de Britten na aan het hart ligt, dan werkt de EU als 'diplomatieke multiplier'. Recent voorbeeld is het Europees sanctiebeleid ten aanzien van Birma/Myanmar. Zonder de Britten was dit beleid niet tot stand gekomen en zonder samenwerking in de EU was het niet effectief geweest. De EU speelt ook een belangrijke rol op de Balkan, onder andere op Brits aandringen. Daarnaast is de EU, meer dan de NAVO, actief op het Afrikaanse continent, onder andere met stabiliseringsoperaties, trainingsmissies en ontwikkelingshulp. Het is een continent waar het VK eveneens grote economische- en veiligheidsbelangen heeft.

Het is waar dat vanuit EU-perspectief de Britse bijdrage aan de ontwikkeling van het GVDB aanzienlijk minder positief is geweest. Het VK heeft steeds sceptisch, zo niet afwijzend, gestaan tegenover het streven naar een autonome Europese defensiecapaciteit. De Britse regering wenste niet te tornen aan het primaat van de NAVO waar het ging om de veiligheidsbelangen van de Europese landen. Zo verzette zij zich tegen de oprichting van een militair-civiel EU-hoofdkwartier voor de planning en aansturing van Europese stabiliseringsoperaties en trainingsmissies, met als argument dat een dergelijk hoofdkwartier de bestaande NAVO-structuren zou dupliceren. Ook hield het VK een verhoging van het budget van het Europees Defensieagentschap (EDA) tegen. Het is dan ook nauwelijks verrassend te constateren dat het Britse aandeel in missies die in het kader van het GVDB zijn uitgevoerd, bijzonder bescheiden is geweest. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de Britse bijdrage aan de operaties van de marines van EU-landen in de Hoorn van Afrika en het zuidelijk deel van het centrale Middellandse Zeegebied.

Hoewel de Britse positie ten aanzien van de organisatie van de Europese defensie onwrikbaar lijkt, is de AIV van oordeel dat een herwaardering niet mag worden uitgesloten onder invloed van mogelijke ontwikkelingen in het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Indien de regering-Trump de NAVO feitelijk niet langer als prioriteit zou beschouwen en afstand zou nemen van de traditionele Amerikaanse rol van garantiemacht van de Europese veiligheid, dan ontkomt ook de Britse regering niet aan de noodzaak alternatieven voor de militaire samenwerking in Atlantisch verband te onderzoeken.<sup>49</sup>

49 Zie hierover Anne Appelbaum, 'Europe needs a new defence pact and Britain could lead it', Financial Times, 16 februari 2017.

In welke richtingen kan worden gezocht bij het vinden van arrangementen ter regeling van de samenwerking tussen de EU en het VK op de onderhavige beleidsterreinen? Aangezien het GBVB en het GVDB zich afspelen in de sfeer van de intergouvernementele samenwerking, lijkt de zoektocht naar oplossingen een gemakkelijker opgave te zijn dan bij de vormgeving van de handelsbetrekkingen waar de EU-instellingen bij betrokken zijn. Intergouvernementele samenwerking biedt immers meer ruimte voor het toepassen van flexibele formules en het maken van informele afspraken. In een publicatie van een gezaghebbend onderzoeksinstituut worden vier verschillende modellen van samenwerking, reikend van minder tot meer geïntegreerd, geïdentificeerd, waaruit zou kunnen worden gekozen.<sup>50</sup> Deze modellen zijn:

1. Strategische partner (losse samenwerking en consultatie);
2. Het Noorse model (regelmatige consultatie en verbondenheid, geen deelname aan besluitvorming);
3. Noorwegen Plus (selectieve deelname aan informele en operationele besluitvorming);
4. Raad van Buitenlandse Zaken Plus (regelmatige deelname aan formele besluitvorming).

Bij de bepaling van een voorkeur aan EU-kant voor één van deze opties zal uiteraard de mate waarin het VK interesse toont om bij het GBVB/GVDB betrokken te blijven, een belangrijke overweging zijn. Zo goed als aan EU-zijde de overtuiging moet bestaan dat de EU in nauwe samenwerking met het VK meer internationaal gewicht kan sorteren dan zonder, moet bij de Britse regering het besef aanwezig zijn dat aansluiting bij het EU-potentieel kan dienen als versterker van de eigen invloed. Anders is er geen basis voor een voortgezette innige relatie. Een andere relevante overweging lijkt te zijn dat de Britten van oudsher afkerig zijn van de invoering van nieuwe formele instituties en eerder kiezen voor praktische oplossingen zoals informele contactgroepen. Hiermee goed verenigbaar is een selectieve deelname aan informele en operationele besluitvorming, zoals hierboven onder het Noorwegen Plus model aangeduid.

Voor de AIV is het daarnaast van groot belang om het VK op enigerlei wijze te betrekken bij de besluiten van de EU-Raad van Buitenlandse Zaken. Duidelijk moet zijn dat het VK als niet-EU-lid niet kan deelnemen aan de formele besluitvoering in de Raad. Maar een status van (ad hoc of permanente) waarnemer, met het recht mee te doen met de beraadslagingen in de Raad, lijkt mogelijk en zou serieus te overwegen te zijn. Door middel van aparte afspraken zou het VK zich al dan niet kunnen conformeren aan de besluiten van de Raad. Aan het VK zou ook de status van (ad hoc of permanent) waarnemer verleend kunnen worden in het Politiek en Veiligheidscomité, het lichaam dat zich op het niveau van ambassadeurs bezighoudt met de voorbereiding en uitvoering van het GBVB. Voorwaarde voor een dergelijk akkoord zou kunnen zijn dat, zo lang het VK nog volwaardig lid is van de EU, Londen niet eenzijdig besluiten van de EU27 op het gebied van GBVB/GVDB, zoals de voorgestelde militair-civiele planningscapaciteit, blokkeert.

#### *Bilaterale defensiesamenwerking VK-Nederland*

Los van het formele EU-kader hebben verschillende Europese landen met het VK bilaterale akkoorden afgesloten op het terrein van de defensiesamenwerking. De meest bekende (en waarschijnlijk de belangrijkste) zijn de Lancaster House verdragen die Frankrijk in 2010 met het VK is overeengekomen. Eén van deze verdragen voorziet in samenwerking tussen de kernmachten van beide landen. De algemene verwachting is dat de Brexit deze verdragen niet zal aantasten.

50 Nicole Koenig, *EU External Action and Brexit: Relaunch and Reconnect* (Berlin: Jacques Delors Instituut, 22 November 2016).



Ook Nederland kent vormen van militaire samenwerking met het VK. Al sinds 1973 zijn Nederlandse en Britse marinierseenheden geïntegreerd in UK/NL *Amphibious Force*, een formatie die in beginsel overal in de wereld en in alle (weers)omstandigheden kan worden ingezet. Tot een feitelijke inzet van deze strijdmacht in een conflictgebied is het evenwel (nog) niet gekomen. Ook heeft Nederland zich vastgelegd op deelname aan de *Joint Expeditionary Force*, een expeditionaire strijdmacht die is geformeerd rond Britse militaire eenheden, waaraan overigens ook Noorwegen, Denemarken en de Baltische landen meedoen. Het ligt in de bedoeling dat deze interventiemacht in 2018 operationeel wordt. Verder heeft Nederland met de Britten afspraken gemaakt over opleiding, training en uitwisseling van militair personeel.

Gezien het grote belang dat moet worden gehecht aan nauwe betrokkenheid van Groot-Brittannië bij vormen van Europese militaire samenwerking, hetzij multilateraal hetzij bilateraal, pleit de AIV ervoor dat de Nederlandse regering de bestaande bilaterale banden met het land voortzet. De militaire samenwerking met het VK moet op haar eigen merites worden beoordeeld en mag geen nadeel ondervinden van mogelijke fricties tussen de EU en het VK op handelspolitiek terrein.

### III.3 Ontwikkelingssamenwerking

Het VK behoort tot een kleine groep van EU-lidstaten die momenteel minimaal 0,7% van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking (OS) besteden.<sup>51</sup> Het VK levert ook een belangrijke bijdrage aan het EU-budget voor OS. Zo stelde het VK in 2014 een bedrag van EUR 1 miljard beschikbaar voor het EU-OS-budget (inclusief het programma *Global Europe*) van in totaal EUR 6,9 miljard. In datzelfde jaar droeg het VK EUR 0,4 miljard bij aan het Europees ontwikkelingsfonds (EOF) ter hoogte van EUR 3,1 miljard. Het EOF valt overigens niet onder de EU-begroting. Naast de bijdragen aan het EU-budget voor OS en het EOF draagt het VK financieel ook bij aan *EU-Trust Funds* voor specifieke doeleinden of crises, fondsen die eveneens buiten de EU-begroting vallen. De Britse bijdragen waren in 2014 goed voor ongeveer 14% van het Europese budget voor OS.<sup>52</sup>

Afgezien van de substantiële financiële Britse bijdragen aan het Europese OS-budget heeft de EU ook baat bij de ruime Britse OS-expertise, in het bijzonder beschikbaar binnen het *Department for International Development* (DFID), en bij de prominente rol die Britse deskundigen en instituties binnen de EU innemen op OS-terrein.<sup>53</sup> De Britse initiatieven in reactie op de uitbraak van Ebola in West Afrika en het conflict in Syrië tonen aan dat het VK ook vaak een katalyserende rol speelt binnen het Europese OS-domein, toen Europese landen en de EU substantiële bijdragen leverden, daartoe gestimuleerd door het VK.<sup>54</sup>

De Brexit zal dan ook niet alleen negatieve gevolgen kunnen hebben op de financiële middelen die de EU beschikbaar heeft voor OS, maar ook op het gebied van OS-deskundigheid en -ervaring.

51 Zie: <<https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>>.

52 Zie: <<https://www.cgdev.org/blog/beyond-brexit-how-will-eu-overseas-development-assistance-be-affected>>.

53 Zie: <<http://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/tues-what-would-brexit-mean-for-development>>.

54 Koenig, N. 2016. EU external action and Brexit. Zie: <[http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/11/20161122\\_BrexitExternalAction-Koenig-JDIB-Nov16.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/11/20161122_BrexitExternalAction-Koenig-JDIB-Nov16.pdf)>.

Het VK is ook zelf gebaat bij voorzetting van nauwe samenwerking met de EU op OS-terrein. De EU biedt het VK immers kanalen om de reikwijdte en de effectiviteit van de Britse inzet op OS verder te versterken.<sup>55</sup> De Brexit zou voor het VK ook het verlies van een invloedrijke positie binnen de grootste wereldwijde verstrekker van OS (de EU) kunnen betekenen. Om die reden wordt in het Witboek van begin februari 2017 nadrukkelijk aangegeven dat het VK met Europese en andere internationale partners wil blijven samenwerken om zodoende mondiale uitdagingen ook in de toekomst het hoofd te kunnen bieden.<sup>56</sup> Waar het gaat om het mogelijk blijven benutten van het Europese kanaal is relevant dat in de meest recente *Multilateral Aid Review* de Europese OS-projecten en -organisatie positief worden beoordeeld. Ook wordt daarin benadrukt dat het VK voorlopig een bijdrage zal blijven leveren aan het EOF.<sup>57</sup>

Wat betreft OS zijn ook Nederland en het VK grotendeels gelijkgezind, wat veelal resulteert in nauwe samenwerking in zowel EU- als VN-verband. Ook Nederland is dus gebaat bij continuering van deze samenwerking, mede omdat het VK een invloedrijke en gelijkgezinde partner is binnen de EU op OS-terrein. Voorzetting van de samenwerking in Europese projecten en programma's betekent voor Nederland niet alleen de voortzetting van de samenwerking met een gelijkgezinde, maar ook met een vooraanstaande en deskundige partner. Dit is naar mening van de AIV zowel voor het VK als voor Nederland, de EU en ontwikkelingslanden van belang, ook omdat continuering van de onderlinge afstemming en samenwerking de effectiviteit en reikwijdte van OS ten goede komt.

Om die reden acht de AIV het van groot belang dat de huidige samenwerking met het VK op OS-terrein zoveel mogelijk in stand wordt gehouden. De meest kansrijke optie lijkt te zijn door middel van continuering van de Britse bijdrage aan het EOF. Dit fonds valt immers formeel niet onder de EU-begroting. De stemverhoudingen binnen het EOF zijn ingericht naar de hoogte van de bijdrage, van belang voor het VK als grote donor. Daarmee is de zeggenschap over de besteding van de middelen uit dit fonds gerelateerd aan de financiële bijdrage die landen aan het EOF leveren. Deze optie lijkt daarom aantrekkelijk voor het VK, omdat het zodoende zeggenschap behoudt over de vraag waar en hoe Europese OS-middelen worden besteed. Ook voor de EU en voor Nederland is dit aantrekkelijk omdat zo het VK als gelijkgezinde partner op OS-terrein behouden blijft. Voorts kunnen zowel de financiële middelen als de expertise en het uitgebreide postennetwerk van het VK benut blijven worden om zo effectief mogelijk Europese OS te blijven bieden in landen en regio's waar dit het meest nodig is.

#### **III.4 Interne veiligheid – samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken**

Met het Verdrag van Lissabon is de samenwerking op het terrein van JBZ vervangen door een efficiëntere structuur en daarbij behorende efficiëntere besluitvormingsprocedure in de Raad. In de RVVR is het vrij verkeer van personen gewaarborgd. Dit vrij verkeer van

55 Zie: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

56 *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*. Zie: <<https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>>.

57 Zie: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/573900/Multilateral-Development-Review-Dec2016.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/573900/Multilateral-Development-Review-Dec2016.pdf)>.



personen wordt gecombineerd met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit (artikel 3 lid 2 VEU).

Het VK en Ierland hebben *opt-outs* bedongen op het terrein van de JBZ-samenwerking en nemen alleen deel aan de vaststelling en toepassing van specifieke maatregelen na een expliciet besluit om wel deel te nemen (zogenaamde *opt-ins*). Een *opt-in* door het VK betreft onder meer het zogenaamd Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), met een *opt-in* tijdens de eerste ronde van wetgeving in 2004, overigens niet herhaald in 2013-2014. Op het terrein van de bestrijding van criminaliteit is sprake van een Britse *opt-in* met betrekking tot het EAB, dat voorziet in vereenvoudigde uitlevering van verdachten tussen lidstaten.

Om bij te dragen aan de uitvoering van het RVVR-beleid is verder een aantal agentschappen opgericht, zoals Europol op het gebied van politieke samenwerking, Eurojust voor samenwerking in strafzaken en Frontex voor de controle van de buitengrenzen van de EU. Het VK speelt in verschillende van deze agentschappen een actieve rol, zoals onder meer blijkt uit het directeurschap van Europol van de Brit Wainwright en het aantal Britten dat bij Europol werkzaam is. Dat het VK sterk hecht aan Europol, blijkt ook uit de Britse wens om de nieuwe Europol-verordening, die per 1 mei 2017 moet ingaan, te willen ratificeren via een *opt-in*.

Het VK, hoewel dus nooit een volledige deelnemer aan de vroegere JBZ- en huidige RVVR-samenwerking, hecht wel groot belang aan voortzetting van deze samenwerking. Het VK draagt daar ook los van de agentschappen actief aan bij, zoals op het terrein van de ontwikkeling van beleid over politieverwerking en toegang tot data met het oog op de handhaving van wetten. Op andere terreinen zoals de Schengen-samenwerking op het gebied van grenscontroles en visa, die sinds 1985 bestaat, heeft het VK al in een vroeg stadium *opt-outs* bedongen. Ook recent nog, te weten in 2014, bedong het VK een groot aantal *opt-outs*, gevolgd door een aantal *opt-ins* met betrekking tot een aantal cruciale onderdelen van de RVVR-samenwerking, mede op voorstel van de toenmalige minister voor Binnenlandse Zaken en huidige premier Theresa May.<sup>58</sup>

Onderdelen van de RVVR-samenwerking, waaraan het VK momenteel deelneemt, betreffen onder meer Europol en het Europees Arrestatiebevel, maar ook het SIS, het ECRIS, *Passenger Name Records* (PNR), Eurojust, de *European Investigation Order* en de *Victims Directive*. Consequentie van de Brexit is niet alleen dat de samenwerking op genoemde terreinen niet langer op de huidige wijze kan worden voortgezet, maar ook dat vanaf de datum dat het VK de EU verlaat alle burgers van het VK derdelanders zullen worden vanuit het perspectief van het EU-recht.

#### *Britse inzet*

In haar toespraak op 17 januari 2017 was premier May heel duidelijk over de Britse wens ten aanzien van toekomstige samenwerking op het terrein van de strijd tegen misdaad en terrorisme. Zij zei onder meer: 'And a global Britain will continue to cooperate with its European partners in important areas such as crime, terrorism and foreign affairs'. Zij beoogt de samenwerking zelfs nog te verdiepen: 'With the threats to our common security becoming more serious, our response cannot be to cooperate with one another less, but to work together more'. Invulling daaraan zou moeten worden gegeven via 'practical

<sup>58</sup> Clegg, N., *Justice and Home Affairs Cooperation*, Fifth Brexit Challenge paper, December 15, 2016.

arrangements on matters of law enforcement and the sharing of intelligence material with our EU allies'.<sup>59</sup> Over de vraag hoe deze praktische regelingen eruit moeten zien, liet premier May zich niet uit.

Helder is wel, dat de Britse regering inzet op een maatoplossing (een *bespoke solution*), rekening houdend met de in Britse visie speciale status van het VK en een mate van partnerschap mogelijk makend die aan geen van de andere niet-EU-lidstaten is toegestaan. Vraag is of deze inzet realistisch is, mede gelet op de inzet op andere terreinen (handel, toegang tot de interne markt), waar de belangen voor zowel EU als VK minstens zo groot zo niet groter zijn.

Mogelijk struikelblok bij het bereiken van overeenstemming op dit terrein is de positie van het HvJ EU. Redenen daarvoor, uiteen gezet door Clegg<sup>60</sup>, zijn onder meer:

1. De EU kan alleen handelen in overeenstemming met het EU-Handvest Grondrechten, waarbij het HvJ EU de uiteindelijke scheidsrechter is. Een overeenkomst tussen het VK en de EU mag daarom niet in conflict zijn met het Handvest of eerdere uitspraken van het HvJ EU.
2. Op iedere overeenkomst moet worden toegezien. Dit geldt ook voor een uiteindelijke overeenkomst tussen het VK en de EU, waarbij een Europese burger een zaak voor het Hof zou kunnen brengen met als mogelijke beslissing dat de overeenkomst ongeldig wordt verklaard.
3. Zich ontwikkelende jurisprudentie van het Hof is bindend voor EU-lidstaten. Om divergentie tussen het recht in het VK en in de EU te voorkomen, zou het VK de uitspraken van het Hof moeten blijven respecteren.
4. Een vorm van *dispute resolution* is bij iedere internationale overeenkomst nodig. Het is moeilijk denkbaar dat het HvJ EU daarbij geen rol zou spelen.

Een mogelijke rol voor het HvJ EU bij toekomstige samenwerking op het terrein van de RVVR zal voor het VK moeilijk of zelfs in het geheel niet te accepteren zijn. Dit blijkt duidelijk uit de expliciete uitspraken van premier May op 17 januari 2017, waarin zij verder onder meer zei: 'So we will take back control of our laws and bring an end to the jurisdiction of the European Court of Justice in Britain. Leaving the European Union will mean that our laws will be made in Westminster, Edinburgh, Cardiff and Belfast. And those laws will be interpreted by judges not in Luxembourg, but in courts across this country'.<sup>61</sup> Deze duidelijke stellingname maakt het bereiken van overeenstemming over een akkoord op het terrein van de RVVR niet eenvoudig.

#### *Europese inzet*

Hoewel er nog geen sprake is van een formele Europese inzet onder het motto *no negotiation before notification*, is het evident dat ook voor de EU27 de voortzetting van de samenwerking op dit terrein met het VK zeer gewenst is. Maar ook voor de inzet van de EU geldt, dat de wijze waarop dit kan gebeuren vooralsnog niet duidelijk is. Wel zijn

59 Zie: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

60 Clegg, N., 'Justice and Home Affairs Cooperation', Fifth Brexit Challenge paper, December 15, 2016.

61 Zie: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>.

er precedentes van niet-EU-landen die deelnemen aan vormen van samenwerking op het terrein van de RVVR. Zo bestaan er bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten tussen Europol en derde landen in de vorm van strategische partnerschappen (met Rusland, Turkije en Oekraïne) en van operationele partnerschappen (met onder andere Noorwegen, IJsland, Australië en de VS). Hoewel deze laatste vorm van partnerschappen verder gaat dan strategische partnerschappen, is er ook in het geval van operationele partnerschappen geen sprake van directe toegang tot het Europol Informatiesysteem (EIS) of het berichtenkanaal *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA). Ook bestaat er niet de mogelijkheid om operationele projecten te leiden. Vraag is dan ook, hoe aantrekkelijk deze optie voor het VK is.

Het SIS is alleen toegankelijk voor Schengen-leden en voor landen met bijzondere overeenkomsten zoals met het VK, het Europees arrestatiebevel alleen beschikbaar voor EU-leden. De zogenaamde *surrender agreement*, die Noorwegen en IJsland na 15 jaar onderhandelen hebben afgesloten met de EU, gaat minder ver dan het EAB en is bovendien nog niet in werking getreden.

Ook toegang tot Europese criminaliteitsgegevens via ECRIS is voorbehouden aan EU-leden. Bilaterale akkoorden zijn er wel met de VS, Canada en Australië om *Passenger Name Records* te delen en met de VS om data te delen in het kader van het *Terrorist Finance Tracking Programme*. Deze maatregelen betreffen echter slechts een klein deel van de huidige samenwerking op RVVR-terrein.<sup>62</sup>

Het bovenstaande overziend is het de vraag of, in het geval een bilateraal akkoord kan worden bereikt met het VK, dit akkoord geheel of ten dele tegemoet kan komen aan de ambitieuze inzet van intensievere samenwerking op JBZ-terrein, zoals onder meer verwoord door premier May.

#### *Nederlandse inzet*

De AIV is van mening dat Nederland moet inzetten op een blijvende nauwe betrokkenheid van het VK bij de JBZ-samenwerking. Dit is niet alleen van belang voor het VK en de EU27, maar in het bijzonder ook voor Nederland, dat als buurland van het VK meer nog dan veel andere EU-lidstaten nauw samenwerkt met het VK, onder meer op de terreinen van de strijd tegen de drugshandel, de zware criminaliteit en mensensmokkel. Daarbij is relevant dat de grenscontroles vanuit en naar het VK zullen worden verscherpt. Dit heeft onvermijdelijk ook een impact op het grenscontroleproces.

Wanneer het VK ook in de toekomst aangesloten blijft bij de JBZ-samenwerking, dan mag dit overigens naar de mening van de AIV niet betekenen dat gegevens die worden uitgewisseld buiten een effectief en toereikend toezichtstelsel belanden, dat beantwoordt aan eisen van *fair trial* en bredere grondrechtenbescherming.

#### *Mogelijke oplossingsrichting*

Het einde van het lidmaatschap van de EU betekent ook het eind van de huidige vorm van de JBZ-samenwerking met het VK. Een alternatief voor het volledige lidmaatschap zou het zogenaamde *third party*-lidmaatschap kunnen zijn, zoals dat nu ook voor bijvoorbeeld Denemarken geldt. Dan kan echter geen invloed meer worden uitgeoefend op het strategisch beleid van bijvoorbeeld Europol. Deze optie lijkt daarom voor het VK weinig aantrekkelijk. Het VK zal daarom op zoek gaan naar een unieke toekomstige

62 Clegg, N., 'Justice and Home Affairs Cooperation', Fifth Brexit Challenge paper, December 15, 2016.

samenwerkingsrelatie, waarbij de uitkomst mogelijk een tussenvorm kan zijn tussen een *third party*-lidmaatschap en een volledig lidmaatschap in.

### III.5 Vrij verkeer van werknemers

Vrij verkeer van werknemers is één van de funderende principes van de EU. Sinds de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 een reeks Midden- en Oost-Europese landen in de EU brachten, waarvan het sociaaleconomische niveau van ontwikkeling aanzienlijk lager lag dan het gemiddelde van de EU-lidstaten, is het vrij verkeer van werknemers geklommen op de politieke agenda. Sinds die toetredingen hebben namelijk aanzienlijk meer EU-burgers gebruik gemaakt van hun recht op vrij verkeer.

Het VK behoort tot de populairste bestemmingen van 'EU-migranten' zoals de Britten ze noemen. Tussen 1995 en 2015 is het aantal immigranten uit andere EU-lidstaten die in het VK wonen verdrievoudigd van 0,9 miljoen naar 3,3 miljoen. Dit zal mede een gevolg zijn geweest van de beslissing van het VK om – in contrast met de meeste andere EU-lidstaten – af te zien van een overgangperiode voor het vrij verkeer van personen na de EU-uitbreiding van 2004. In 2015 was de netto immigratie vanuit de EU naar het VK 172.000. In datzelfde jaar kwam 29% van de EU-immigranten uit Polen. De immigratie in het VK is aanzienlijk gegroeid gedurende de laatste twintig jaar, en een aanzienlijk deel van die groei is afkomstig uit andere EU-landen. Het aandeel van EU-burgers groeide in die tijd van 1,5% naar 5,3% van de totale bevolking en van 1,8% naar 6,3% van de beroepsbevolking tussen 16 en 64 jaar oud.<sup>63</sup>

Migratie uit EU-lidstaten is de laatste jaren in het VK steeds meer omstreken geraakt, aangevuurd door Britse media die hierover overwegend negatief berichten. De komst van grote aantallen migranten uit Polen en andere nieuwe lidstaten zou ten koste gaan van banen en het loonniveau van werknemers die in het VK zijn geboren. De EU-migranten zouden de Britse verzorgingsstaat veel geld kosten en een negatief effect hebben op de lokale publieke dienstverlening, zoals de sociale woningbouw en het onderwijs, en op de criminaliteitscijfers.

Duidelijk is dat in deze zeer gepolitiseerde discussie onvoldoende uit elkaar wordt gehouden wat behoort tot het vrij personenverkeer in de EU, wat politieke keuzes van het VK zijn geweest (denk aan de specifieke inrichting van het sociale zekerheidssysteem in het VK, en de politieke keuze om af te zien van een overgangperiode voor vrij verkeer van werknemers na de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen), en wat misbruik van het vrij verkeer is, hetzij vanuit landen van herkomst, hetzij door werkgevers of huisbazen in het VK. Onderzoek van onder andere de *London School of Economics*<sup>64</sup> laat zien dat gebieden in het VK met een hoge EU-immigratie geen grotere daling hebben vertoond in het aantal banen en de lonen van werknemers die in het VK zijn geboren, dat EU-immigranten meer belasting betalen dan ze aan sociale zekerheid en publieke dienstverlening kosten, en dat bewijs voor de geclaimde negatieve sociale effecten ontbreekt. Neerwaartse druk op de lonen is grotendeels een gevolg van de financiële crisis, een zwak economisch herstel en een laag minimumloon. Ongelijkheid,

63 J. Wadsworth, S. Dhingra, G. Ottaviano and J. Van Reenen, *Brexit and the Impact of Immigration on the UK*, Centre for Economic Performance Brexit Analysis No. 5, London School of Economics and Political Science, p. 2.

64 Ibid.

tekortschietende publieke dienstverlening en armoede zijn een veel breder probleem in het VK. Maar het gevoel is ontstaan dat EU-immigratie een belangrijke drijvende kracht is van de beleefde neergang. 'Taking back control over our borders' is dan ook de belangrijkste eis geworden van de *Leave*-campagne. Het was vooral de impopulariteit van EU-migratie die de Britten er in meerderheid toe gebracht heeft om te stemmen voor afscheiding van de EU.

Het is duidelijk dat de EU27 anders denken over het vrij verkeer van werknemers. De Eurobarometer laat zien dat immigratie eveneens aanleiding is tot zorg bij EU-burgers op het continent, maar dit betreft vooral immigratie uit derde landen. 79% van de EU-burgers steunen vrij verkeer van personen binnen de EU. In Nederland is dat percentage 77%.<sup>65</sup> Regeringen van de EU27 hebben duidelijk gemaakt dat het vrij verkeer van werknemers als onlosmakelijk onderdeel van de interne markt wordt gezien.

#### *Britse inzet*

Premier May heeft in haar Brexit-toespraak gesteld dat het VK volhardt in de eis van controle over EU-migratie. Aangezien ze begrijpt dat voor de EU de vier vrijheden ondeelbaar zijn, is haar conclusie – zoals eerder in dit advies aangegeven – dat het VK af moet zien van verdere deelname aan de interne markt, zoals een niet-EU-land als Noorwegen dat bijvoorbeeld doet. Over de manier waarop het VK de migratie uit EU-landen wil gaan reguleren en beperken zijn nog geen duidelijke uitspraken gedaan. Een systeem gebaseerd op werkvergunningen, met quota die mogelijk per sector verschillen, wordt veelal genoemd als mogelijkheid. Belangrijke keuzes die daarbij aan de orde zijn, betreffen de vraag of er verschil gemaakt wordt tussen hooggeschoolde en laaggeschoolde arbeid, en tussen migranten afkomstig uit de EU dan wel uit derde landen. De Britse regering verwacht dat het enkele jaren zal duren om deze nieuwe regels te introduceren. Een belangrijke kwestie die al tijdens de artikel-50-besprekingen speelt, betreft de rechten van de 3,3 miljoen EU-migranten die in het VK wonen en van de 1,2 miljoen burgers uit het VK die in de rest van de EU wonen. Premier May heeft aangegeven deze kwestie prioriteit te willen geven.

#### *Europese inzet*

Het feit dat premier May zelf de harde conclusie van een interne markt exit heeft verbonden aan haar eis om controle te krijgen over 'de Europese migratie' naar het VK, heeft voorlopig een einde gemaakt aan speculaties van sommige experts over een mogelijk nieuw model waarin het VK zou blijven deelnemen aan de interne markt, maar toch op de een of andere manier een uitzonderingspositie zou krijgen ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers. Zo'n model kon ook al op zeer weinig steun rekenen onder de EU27. De Europese inzet ten aanzien van de interne markt en de vier vrijheden is consequent geweest: 'either you are in, or you are out'.

#### *Nederlandse inzet*

Ook in Nederland is het vrij verkeer van werknemers de afgelopen jaren een politiek issue geweest, zij het in mindere mate dan in het VK. Het ging dan vooral om zorgen dat werknemers uit andere EU-lidstaten – tegen de Europese regels in – hun arbeid zouden aanbieden tegen slechtere arbeidsvoorwaarden dan die gelden in Nederland, met als gevolg een neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden in bepaalde sectoren, en uitbuiting van migranten uit EU-lidstaten. De Nederlandse regering heeft deze zorgen

65 C. Mortero-Martinez, C. Odendahl, *What free movement means to Europe and why it matters for Britain*, Centre for European Reform, January 2017, pp. 5-6.

politiek geagendeerd in de EU onder het motto ‘gelijk loon voor gelijk werk op een gelijke plek’. Het gaat dus nadrukkelijk om een betere handhaving van de Europese regels en sturing op dit principe van ‘gelijk loon voor gelijk werk op een gelijke plek’, onder andere door herziening van de detacheringsrichtlijn, en niet om aantasting van het principe van het vrij verkeer van personen dan wel vermindering van de EU-migratie. De AIV acht het van belang dit onderscheid scherp te maken tussen een vrij verkeer van werknemers tegen eerlijke voorwaarden aan de ene kant, en de Britse verwerping van het principe van vrij verkeer en de wens die EU-migratie te beperken. Ten aanzien van het principe van vrij verkeer van werknemers in de context van de Britse uittreding stelt Nederland zich op het EU-standpunt dat vrij verkeer een onlosmakelijk onderdeel vormt van deelname aan de interne markt.

#### *Mogelijke oplossingsrichting*

Ook indien de toekomstige betrekkingen tussen de EU27 en het VK de vorm aannemen van een vrijhandelsakkoord, zal vrij verkeer van werknemers een belangrijk onderwerp blijven. In ruil voor de best mogelijke toegang tot de interne markt die de Britten nastreven, zullen de EU27 preferentiële toegang willen voor EU-werknemers tot de Britse arbeidsmarkt. Gezien de grote economische belangen die voor het VK en verschillende EU-lidstaten gemoeid zijn bij een zo vrij mogelijk verkeer, verdient het volgens de AIV de voorkeur dat zowel het VK als de EU27 preferentiële toegang nastreven voor elkaars burgers boven die voor burgers van derde landen.

Bij de onderhandelingen met de Britten is het belangrijk in het oog te houden dat de wens om controle te verwerven over EU-migratie primair politiek van aard is en om soevereiniteit als waarde op zich lijkt te gaan. Zo voerde Bruegel-medewerker Zsolt Darvas in een hoorzitting in de *House of Lords* aan<sup>66</sup> dat, ondanks het feit dat het VK wel controle heeft over immigratie uit derde landen, sinds 2004 ongeveer de helft van het aantal immigranten uit non-EU-landen afkomstig is. De Britse autoriteiten stonden deze migranten van buiten de EU met andere woorden wel expliciet toe om naar het VK te komen, waarschijnlijk vanwege de verwachte economische voordelen van hun werk in het VK. Volgens Darvas kunnen de bezwaren tegen EU-migratie met andere woorden niet in hoofdzaak economisch zijn. Als het zo is dat de drijfveer primair politiek is, dan gaat het dus in de onderhandelingen in essentie ook om een beperking van EU-immigratie die het de Britse regering mogelijk maakt te stellen dat ze weer *control* heeft over de grenzen.

### **III.6 Samenwerking op het gebied van onderwijs en onderzoek**

Voor het beleidsterrein van onderwijs en onderzoek doen de mogelijke gevolgen van de Brexit denken aan de gevolgen van het Zwitsers referendum over het vrij verkeer van personen. De keuze van de Zwitserse bevolking om dit vrij verkeer af te wijzen, maakte een eind aan de volledige Zwitserse deelname aan de Europese kennisprogramma's en veroorzaakte veel onzekerheid voor EU-studenten in Zwitserland en vice versa alsook voor samenwerking op het gebied van onderzoek.<sup>67</sup> Ook de Britse uittreding heeft mogelijk verregaande gevolgen voor bilaterale academische samenwerking tussen Nederlandse en Britse kennisinstellingen, als ook voor de Europese onderwijs-

66 Zie: <<http://bruegel.org/2017/02/brexit-uk-eu-movement-of-people/>>.

67 EUPRIO, 'Spotlight: Swiss Immigration Vote Hits Education and Research', 13 augustus 2014, geraadpleegd op 21 februari 2017. Zie: <<http://www.euprio.eu/spotlight-swiss-immigration-vote-hits-education-and-research/>>.



en onderzoeksprogramma's. Op korte termijn vragen Europese studenten zich af of zij hun studie in het VK wel kunnen afmaken onder de lagere collegegelden voor EU-studenten.<sup>68</sup> Onlangs werd bekend dat het aantal aanmeldingen van EU-studenten aan Britse universiteiten in februari 2017 met 7% is afgenomen ten opzichte van het semester voor het Brexit-referendum.<sup>69</sup> Op langere termijn komt de financiering van het Europese onderzoeksprogramma Horizon 2020 onder druk te staan door het wegvallen van de Britse opdrachten aan de EU-begroting.<sup>70</sup> Dit alles kan zeer schadelijk uitwerken voor een land als Nederland, waarvan de economische groei ook sterk afhangt van de kennissector.

#### *Britse inzet*

Het Britse kabinet heeft geprobeerd de kennissector gerust te stellen door garanties te geven over bijvoorbeeld de financiering van onderzoeksprojecten. Zo verklaarde de *Treasury* dat 'where UK organisations bid directly to the European Commission on a competitive basis for EU funding projects while we are still a member of the EU, for example universities participating in Horizon 2020, the Treasury will underwrite the payments of such awards, even when specific projects continue beyond the UK's departure from the EU'.<sup>71</sup> Wat betreft de post-Brexit-fase stelt de Britse regering in het witboek over de Brexit: 'As we exit the EU, we would welcome agreement to continue to collaborate with our European partners on major science, research and technology initiatives'.<sup>72</sup> Hierbij gaat de regering echter niet in op de vraag of zij daarvoor bereid is de mobiliteit van onderzoekers te garanderen, zoals een commissie van het Britse Lagerhuis aanbeveelt.<sup>73</sup> De Britse stellingname met betrekking tot *taking back control on immigration* verhoogt de kansen op het garanderen van onderzoekersmobiliteit niet.

#### *Europese inzet*

Hoewel er zoals al vermeld door de EU-instellingen nog geen stellingname is gekozen ten aanzien van welk onderwerp uit de onderhandelingen dan ook, biedt het Zwitserse precedent wel inzichten in hoe de Britten tegemoet getreden zouden kunnen worden. Een vertegenwoordiger van DG EAC (Onderwijs en Cultuur) van de Europese Commissie gaf destijds aan dat Zwitserland na het referendum enkel kon participeren in Europese

68 Carly Minsky, 'How could Brexit impact international students?', Times Higher Education, 24 juni 2016, geraadpleegd op 23 februari 2017. Zie: <<https://www.timeshighereducation.com/student/news/how-could-brexit-impact-international-students>>.

69 UCAS, 'Applicants for UK higher education down: 5% for UK students and 7% for EU students', 1 februari 2017, geraadpleegd op 21 februari 2017. Zie: <<https://www.ucas.com/corporate/news-and-key-documents/news/applicants-uk-higher-education-down-5-uk-students-and-7-eu-students>>.

70 Neth-ER, 'Kennisprogramma's de dupe van Brexit?', 19 januari 2017, geraadpleegd op 21 februari 2017. Zie: <<https://www.neth-er.eu/nl/nieuws/Kennisprogramma-s-de-dupe-van-Brexit>>.

71 HM Government, 'Chancellor Philip Hammond guarantees EU funding beyond date UK leaves the EU', 13 augustus 2016. Zie: <<https://www.gov.uk/government/news/chancellor-philip-hammond-guarantees-eu-funding-beyond-date-uk-leaves-the-eu>>.

72 HM Government, 'The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union', Cm 9417, February 2017, p. 59.

73 House of Commons Science and Technology Committee, 'Leaving the EU: implications and opportunities for science and research', HC 502, 18 november 2016, p. 26.

kennisprogramma's indien daar 'a clear added value for the Union' aanwezig was.<sup>74</sup> Deze mogelijkheid wordt hieronder nader toegelicht.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland heeft veel belang bij het continueren van de bilaterale en communautaire samenwerking op het gebied van onderwijs en onderzoek. Ten eerste ontstaat er een gat in de EU-begroting door het wegvallen van de Britse afdrachten waarvoor Nederland eventueel dient op te draaien (zie hoofdstuk IV.1). Een continuering van enige vorm van samenwerking zou – zoals hieronder wordt uitgelegd – het mogelijk maken het VK te laten blijven bijdragen aan de financiering van de Europese kennisprogramma's. Daardoor zal een eventuele verhoging van de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting beperkt kunnen blijven. Ten tweede zal Nederland als kennisland bij aanhoudende onzekerheid over de eventueel doorgezette Britse deelname aan de Europese kennisprogramma's veel *collateral damage* ondervinden, doordat de uitwisseling van onderzoekers en studenten significant kan teruglopen.

#### *Mogelijke oplossingsrichting*

De AIV ziet een oplossing voor de korte en lange termijn wat betreft de kennissamenwerking met het VK. Op lange termijn is het voor het VK ten aanzien van Horizon 2020 mogelijk gedeeltelijk of geheel geassocieerd te raken met het Europese onderzoeksprogramma na de uittreding. Hiertoe zal het VK wel genoodzaakt zijn financieel bij te dragen aan het programma en per nieuw kaderprogramma een nieuw associatieakkoord moeten sluiten. Het VK kan dan blijven deelnemen aan de besluitvormingsprocessen binnen Horizon 2020.<sup>75</sup> Wat betreft Erasmus+, het belangrijkste Europese onderwijsprogramma, is het mogelijk het VK als programma- of partnerland te blijven betrekken. Als programmaland zal het VK volledige toegang tot de Erasmus+-programma's hebben, terwijl deze mogelijkheden beperkt zijn bij de keuze als partnerland op te treden.

De AIV is van mening, dat gezien de academische status van Britse onderwijs- en onderzoeksinstituten en het feit dat Nederland en andere hoogontwikkelde EU-landen kenniseconomieën zijn, er afdoende toegevoegde waarde is om te blijven samenwerken op het gebied van kennis. De AIV acht het daarom wenselijk op lange termijn een akkoord te bereiken waarin het VK geassocieerd wordt met Horizon 2020 en als programmaland blijft participeren in Erasmus+.

Indien het niet mogelijk is hierover een akkoord te bereiken tijdens de artikel 50 VEU-onderhandelingen, dan biedt het Zwitserse precedent een uitweg op de korte termijn. Na het Zwitserse referendum over het vrij verkeer van personen voerde de Zwitserse regering een overgangsfase in. In deze overgangsfase financierde de Zwitserse regering de uitwisselingsprojecten die Europese fondsen zouden ontvangen.<sup>76</sup> Ook voor de onderzoeksprojecten werd een tijdelijke oplossing gevonden, waarmee tijd gekocht werd

74 EUPRIO, 'Spotlight'.

75 EUA, 'After The "Brexit" Referendum: Possible outcomes for Horizon 2020 and Erasmus+', 9 september 2016. Zie: <<http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/after-the-brexit-referendum-possible-outcomes-for-horizon-2020-and-erasmus.pdf?sfvrsn=4>>.

76 The Federal Council, 'Interim solution for Erasmus+ in 2014', 16 april 2014. Zie: <<https://www.admin.ch/gov/en/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-52695.html>>.



om de volledige associatie met de Europese kennisprogramma's overeen te komen.<sup>77</sup> De eerder gemelde toezegging van de Britse *Treasury* om projecten ook na de Britse uittreding te blijven financieren die EU-financiering toegezegd hebben gekregen, biedt de mogelijkheid dat er ook bij een harde Brexit tijd is na de uittreding te werken richting de door de AIV gewenste langetermijnoplossing voor het kennisveld.

Bij dit alles dient te worden opgemerkt dat een akkoord over de onderwijs- en onderzoeks-samenwerking ook afhangt van de Britse bereidheid het vrij verkeer van personen toe te staan. Net als in het Zwitserse geval zal het VK enkel volledige associatie worden verleend indien het land het vrij verkeer toestaat.<sup>78</sup> Daarbij blijft de AIV van mening dat de interne cohesie van de EU27 ook op dit beleidsterrein prioriteit moet blijven. Nederland kan daarom niet akkoord gaan met een (deel)akkoord op het gebied van kennis samenwerking indien daarmee aan het VK onevenredig wordt toegegeven op andere beleidsterreinen die andere EU-lidstaten als urgent zien.

### **III.7 Mogelijke gevolgen van de Brexit voor de Nederlandse visserijsector**

Het is duidelijk dat veel economische sectoren in Nederland de gevolgen zullen ondervinden van de uittreding van het VK uit de EU. De visserijsector is daarbij in omvang weliswaar niet de grootste, maar de negatieve gevolgen van de Brexit voor de sector kunnen wel zeer groot zijn. Dit is voor de AIV reden om specifiek stil te staan bij deze sector. Daartoe baseert de AIV zich in belangrijke mate op de *Position Paper* van de Redersvereniging voor de Zeevisserij (RVZ), VisNed en de Nederlandse Vissersbond.<sup>79</sup>

In deze nota worden drie elementen geschetst, die potentieel het meest problematisch zijn. Dit betreft:

#### **a. De toegang tot de Britse wateren**

Op grond van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, dat vanaf 1983 geldt, hebben vissers van de EU-lidstaten toegang tot elkaars wateren, op voorwaarde dat zij er quota hebben. De traditionele visgronden van de Nederlandse visserijvloot liggen voor een groot deel in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) van 200 zeemijl van het VK. Het percentage dat door Nederlandse vissers in Britse wateren gevangen wordt, ligt op 70% van de belangrijkste vissoorten. Indien blijvende en volledige toegang tot de Britse wateren niet in de onderhandelingen met het VK veiliggesteld wordt, dan zal dit volgens de nota een grote en sterk negatieve impact op de Nederlandse visserijsector hebben.

Voor de Nederlandse visserijsector is het daarom van cruciaal belang dat het huidige toegangsregime ongewijzigd kan worden voortgezet. Om deze ongewijzigde toegang te

77 SwissCore, 'Status of Swiss institutions in EU knowledge programmes', geraadpleegd op 21 februari 2017. Zie: <<https://www.swisscore.org/swiss-knowledge/ch-status>>.

78 Mike Galsworthy en Rob Davidson, 'Debunking the myths about British science after an EU exit', 5 december 2015, geraadpleegd op 21 februari 2017. Zie: <<http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2015/12/05/debunking-the-myths-about-british-science-after-an-eu-exit/>>.

79 Position paper 'Nederlandse visserijsector bij de Brexit-onderhandelingen', RVZ, VisNed, Nederlandse vissersbond. Zie: <<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017Z01450&did=2017D03027>>.

realiseren, is samenwerking nodig met andere EU-lidstaten met vergelijkbare (zij het veelal minder grote) belangen, in het bijzonder Frankrijk, Duitsland, Ierland, Denemarken, Zweden en België.

b. Verdeling van de visquota over de lidstaten

De visquota van de relevante, commerciële vissoorten zijn verdeeld over de EU-lidstaten via in 1983 vastgelegde verdeelsleutels. De Britse visserijsector is van mening dat het Britse aandeel in de visquota ten tijde van de Britse toetredingsonderhandelingen voorafgaand aan de toetreding in 1973 te laag zou zijn vastgesteld en dringt aan op herverdeling van de quota in de Brexit-onderhandelingen. Indien de EU het VK op dit punt tegemoet komt, dan zal een herverdeling van de quota ten gunste van de Britten automatisch leiden tot een lager aandeel voor en een structurele verkleining van de Nederlandse visserijsector.

In de visie van de Nederlandse visserijsector is in de toetreding destijds geen argument te vinden om nu alsnog de quotaverdeling tussen het VK en de EU-lidstaten aan te passen. De AIV deelt deze opvatting.

c. Toestaan innovatieve visserijtechniek: de pulsvisserij

Nederlandse vissers maken gebruik van de zogenaamde pulskor, waarbij met korte elektrische stootjes met een zeer lage spanning de zeetong wordt gestimuleerd zich uit de bodem op te richten, waarna deze eenvoudig gevangen kan worden. In het VK bestaat een afkeer van deze pulstechnologie. Aangezien een groot deel van zeetong door Nederlandse vissers in Britse wateren wordt gevangen, kan een eventuele verbodsbepaling post-Brexit voor hen grote negatieve gevolgen hebben.

Vanuit het perspectief van de Nederlandse visserijsector zou de maximale inzet dan ook moeten zijn dat dit pulstuig blijvend kan worden gebruikt in Britse wateren zonder nadere condities. Dit is voor de betrokken Nederlandse vissers een harde economische noodzaak.

*Nederlandse inzet*

De Nederlandse visserijsector pleit ervoor om het visserijdossier te koppelen aan andere dossiers, waar het VK grote wensen heeft (toegang tot de interne markt, beperking van het vrij verkeer van personen). Dan zou de kans dat de belangen van de visserijsector effectief behartigd kunnen worden het grootst zijn. De AIV deelt deze zienswijze, maar pleit tevens voor een evenwichtige afweging tussen enerzijds de potentieel grote gevolgen van de Brexit voor de Nederlandse visserijsector en anderzijds de relatief kleine omvang en economische betekenis van de sector voor de Nederlandse economie.

Overigens is er ook een groot Brits belang om tot overeenstemming te komen op dit specifieke dossier. Weliswaar is toegang tot de Britse wateren voor veel Europese vissers cruciaal, maar tegelijkertijd is het VK sterk afhankelijk (voor ruim 68%) van de EU-markt voor de export van visproducten. In samenhang met de bredere Britse wens tot toegang tot de interne markt, biedt dit wellicht mogelijkheden voor een compromis en beperking van de potentiële schade voor de Nederlandse (en Europese) visserijsector.

## IV Capita Selecta

### IV.1 Het EU-budget, het Meerjarig Financieel Kader en de Brexit

#### *Politieke spanning*

De Brexit zal niet alleen grote gevolgen hebben voor het EU-budget zelf, maar kan ook grote politieke consequenties hebben voor de onderlinge verhoudingen binnen de EU. Voormalig Begrotingscommissaris Georgieva noemde het MFK een 7-jarig *peace-Treaty*.<sup>80</sup> Aan de moeizaam bedongen financiële overeenkomsten over uitgaven en inkomsten wordt door de komende Brexit getornd. Daarnaast zullen de onderhandelingen over de gevolgen van de Brexit voor het huidige MFK een opstap zijn naar de onderhandelingen over het komende MFK. De politieke gevoeligheden zijn daarom extra groot.

Hoewel nog allerlei vragen openstaan rond de gevolgen van de Brexit voor de EU, zijn de budgettaire en politieke gevolgen in ieder geval (zeer) groot. De Ierse premier Kenny verwacht dat de onderhandelingen *quite vicious* zullen zijn,<sup>81</sup> hoewel er tot dusverre uiteindelijk toch altijd, en redelijk op tijd, overeenstemming is gekomen over het EU-budget. Echter, sommige uitkomsten in eerdere budgetonderhandelingen hebben op lange termijn toch diepe sporen nagelaten wat betreft het Nederlandse draagvlak voor Europese integratie. Nederland zal in de onderhandelingen bij uitstek de vragende partij zijn, ook omdat Nederland naar verhouding de grootste nettobetaler is. Nu een andere grote nettobetaler (het VK) eruit stapt, zal dat Nederland waarschijnlijk hard treffen. Dit kan nog verergerd worden als op middellange termijn (bij het nieuwe MFK) de *rebates* verdwijnen.

Kernvraag bij dit hoog-politieke onderwerp is uiteindelijk hoe hard Nederland bereid is om het politieke spel te spelen.

#### *Drie budgetten en hun onderlinge relaties*

Mede gelet op de recente toespraak van premier May over een *clean break* gaat de AIV uit van een volledige Brexit in het voorjaar van 2019. Er zijn op drie niveaus gevolgen voor het EU-budget te onderscheiden:

1. De *divorce bill* (of *withdrawal bill*): vereffenen van de uitstaande rekeningen

De EU is op lange termijn verplichtingen aangegaan, uitgaande van het Britse lidmaatschap van de EU. Hier zal een waarde aan toegekend en verrekend moeten worden. De totale rekening op de Britse *divorce bill* kan oplopen tot een bedrag van EUR 60 mld.<sup>82</sup> Dit is het Britse aandeel uit de totale wettelijke verplichte commiteringen, pensioenverplichtingen voor EU-officials en andere contractuele verplichtingen.

Een vraag die speelt is, wat wel en niet valt onder de scheidingsregeling. Bij een vertrek

80 Schout, A., Y. van Loon (2017) *European Added Value: Application of Guiding Principles to the EU Budget*, Clingendael: Policy Paper.

81 Politico, 4 november 2016.

82 Alex Barker, *The €60 billion Brexit Bill. How to disentangle Britain from the EU budget*, Centre for European Reform, February 2017.

halverwege 2019 moet bepaald worden welke investeringen, pensioenen, en ingezette beleidslijnen bijvoorbeeld toch ook nog tot het eind van het lopende MFK mede betaald moeten worden. Het jaar 2019 is daarmee sowieso al een probleem.

Wordt alleen gekeken naar de pensioenen van Britse EU-ambtenaren of is het redelijk te zeggen dat een rijk land als het VK de blijvende verantwoordelijkheid heeft, als (ex) nettobetalers, voor de totale pensioenverplichtingen die zijn opgebouwd? Zoals te horen in de Brusselse wandelgangen kan het VK niet mee-eten in het restaurant en dan weglopen voor de *totale* rekening komt.<sup>83</sup> De Britten zelf kunnen echter kiezen om veel beperkter te kijken naar lopende verplichtingen.

Het is ook relevant om te kijken of financiële plannen voor 2019 en ook 2020 verrekend kunnen worden. Per slot van rekening is het VK het MFK aangegaan. Het is niet voor niets een meerjarenbegroting.

Een aparte vraag voor Nederland is of de scheidingsverrekening gebruikt kan worden om extra uitgaven die volgen uit de Brexit hierin ondergebracht kunnen worden. De logica zou dan zijn dat Nederland de hoge nettobijdrage is aangegaan, mede op basis van de inzet van het VK. Zonder Britse bijdrage wordt Nederland het hardst getroffen van alle andere landen. Nederland zou kunnen overwegen om dit mee te nemen in de onderhandelingen, samen met de andere grote nettobetalers. De Britten lopen niet zomaar het restaurant uit, ze laten ook de grootste nettobetalers met een rekening zitten.

## 2. De lopende MFK-periode (2014-2020)

De verplichtingen voor het VK in 2019 en 2020 bedragen ongeveer EUR 15 mld. per kalenderjaar (met de *rebate* daarin verrekend). Minus de EUR 4,3 mld. die per jaar terugvloeit naar het VK, betekent dit een begrotingstekort van ongeveer EUR 10 mld.<sup>84</sup> Echter, dit bedrag is afhankelijk van:<sup>85</sup>

- De handelsstromen en de wisselkoersen. Als de handelsstromen met het continent dalen of als Brexit leidt tot een lagere groei op het continent, dan dalen de EU-inkomsten. Normaal wordt dit via het bruto nationaal inkomen (BNI) bijgelegd. Dit is ongunstig voor Nederland.<sup>86</sup>
- Hoe de lidstaten omgaan met de mogelijke begrotingsruimte. Formeel betekent Brexit een verdragsverandering. In dat geval moet het lopende MFK 'dienovereenkomstig' worden aangepast.<sup>87</sup> Dit roept vragen op, zoals: Worden alle posten automatisch aangepast of wordt over verdelingen onderhandeld? Worden uitgaven en inkomsten

83 Financial Times, 12 oktober 2016.

84 EU budget and the UK's contribution, House of Commons: Briefing Paper, 1 november 2016.

85 Een Noors model wordt buiten beschouwing gelaten omdat het niet past bij een *clean break*.

86 Een 'detail' is dat de GBP nu laag staat: Nederland moet daar sowieso al voor bijdragen omdat de BNI van de Britten in GBP is berekend.

87 Artikel 20 van het MFK: 'Herziening van het MFK in geval van herziening van de Verdragen. Mocht tussen 2014 en 2020 een herziening van de Verdragen met gevolgen voor de begroting plaatsvinden, dan wordt het MFK dienovereenkomstig herzien'.

gelijkelijk aangepast of blijft, bijvoorbeeld, het EU-budget gelijk?

De toetreding van Kroatië in 2013 (in principe vergelijkbaar met een uittreding) betekende een compromis in reallocatie van bestedingen en een verhoging in de 'betalingen' (niet in de committeringen; de marge tussen betalingen en committeringen werd kleiner).<sup>88</sup>

- Als de netto-ontvangers het voor elkaar krijgen om de geplande uitgaven binnen het huidige MFK constant te houden, dan zal dat moeten worden opgevangen en stijgt het bij te leggen bedrag rond de EUR 15-17 mld.

Voor Nederland betekent dit een extra uitgave van EUR 760 mln. per jaar (bij EUR 10 mld. verlies bij Brexit, maar bedacht moet worden dat 2019 geen heel jaar zal zijn – het betreft dus waarschijnlijk 1,5 jaar) tot meer dan EUR 1 mld. per jaar als de nettobetalers het EU-budget gelijk weten te houden. Dit is een gevoelige stijging van tussen de 15-20% van de Nederlandse bijdrage.

Er zijn verschillende scenario's denkbaar om het uittreden op te vangen:<sup>89</sup>

- De gevolgen van de Brexit volledig bezuinigen binnen het budget. Dit vraagt om onderhandelingen over de verdeling van de klappen over de uitgaven. De posities van de lidstaten zullen hierover uiteraard sterk uiteenlopen.
- Het volledig bijbetalen via een verhoging van het BNI. Elk land wordt dan getroffen variërend van +6% in de bijdrage voor Ierland tot +16,5% voor Nederland (uitgaande dat Brexit EUR 10 mld. kost).
- Nieuwe financiële instrumenten. Het 'voordeel' hiervan is dat het misschien onzichtbaarder kan worden weggezet bijvoorbeeld in de vorm van een verhoging van de BTW-afdrachten.<sup>90</sup>
- Een combinatie van deze elementen. Het is nog maar de vraag of Nederland met elke combinatie akkoord moet gaan (zie onder).

De hier ingezette lijn zal de onderhandelingen over het volgende MFK voor een deel bepalen. Nederland heeft naar het oordeel van de AIV belang bij een harde opstelling vanaf het begin.

### 3. Het volgende MFK

Belangrijker dan de paar resterende jaren binnen het lopende MFK zijn de gevolgen van de Brexit op middellange termijn. De lijn van de nettobetalers, waaronder Nederland, zal zijn dat het EU-budget simpelweg naar beneden moet. De netto-ontvangers zullen hier niet zomaar in mee willen gaan. Compromissen met de nodige (grote) gevaren voor Nederland liggen op de loer.

Hierbij speelt dat het merendeel van de lidstaten af wil van het door het VK afgedwongen *rebate*-systeem. Nederland is met Duitsland, Zweden en Oostenrijk in de minderheid. Het

<sup>88</sup> *Brexit and the EU budget*, Notre Europe, 16 januari 2017, p. 12. European Commission, EU public finance, 5th edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, pp. 93-94.

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld Notre Europe *ibid*.

<sup>90</sup> Voor andere nieuwe financiële instrumenten of EU-belastingen, zie het Monti-rapport van januari 2017.

is niet uitgesloten dat Zweden gepacificeerd wordt door ook een onderscheid te maken tussen Eurozonebudget en het MFK.

De EU-instellingen, de zuidelijke lidstaten en de netto-ontvangers gaan waarschijnlijk inzetten op verdiepte integratie óók rond het EU-budget in de vorm van eigen middelen die neigen naar vormen van EU-belastingen. Een compromis over nieuwe vormen van inkomsten (EU-belastingen) is zeker niet denkbeeldig. Voor Nederland worden dit vrijwel zonder twijfel pijnlijke onderhandelingen.

De AIV is van oordeel dat de Britse uittreding moet leiden tot een vermindering van de EU-uitgaven, naar rato van de omvang van de Britse nettobetaling aan het EU-budget. Zonder het VK is de absolute omvang van het EU economisch product immers gedaald, wat gevolgen moet hebben voor het niveau van de Europese begroting. Nederland dient zich in de onderhandelingen samen met de nettobetalers onder de EU-partners sterk te maken voor dit standpunt. Nederland en de EU27 moeten zich opmaken voor harde budgetonderhandelingen. Het is daarbij van groot belang dat Nederland ook het binnenlandse draagvlak voor de EU op de lange termijn scherp in de gaten houdt.

#### **IV.2 De positie van het Hof van Justitie**

##### *Britse en Europese inzet*

Zoals eerder vermeld heeft premier May op 17 januari 2017 expliciet gesteld dat het VK de rechtsmacht van het HvJ EU na het vertrek van het VK uit de EU niet langer zal erkennen. Wetten zullen in het VK worden gemaakt en geïnterpreteerd. Waarschijnlijk zal een *full Brexit* pas een feit zijn na een overgangperiode. Het Britse parlementaire *cross-party select committee on Brexit* heeft zich ook op het standpunt gesteld dat premier May een overgangsregeling dient overeen te komen met de Unie om een *cliff edge* te voorkomen.<sup>91</sup> Een heet hangijzer dat zich nu in de politieke discussie begint af te tekenen, is wat de rol van het HvJ EU zal zijn tijdens die overgangperiode.

Aan EU-zijde heeft hoofdonderhandelaar Michel Barnier zich vooralsnog in bedekte termen daarover uitgelaten, met te zeggen dat een *overly comfortable transition* vermeden moet worden. Ook is er nog geen sprake van een formele standpuntbepaling van de Europese Raad over deze kwestie. Maar na het overnemen door Malta van het EU-voorzitterschap op 1 januari 2017, heeft de Maltese minister-president Joseph Muscat zich op 12 januari 2017 wel nadrukkelijk als eerste Europese leider hierover uitgesproken en gesteld dat toepassing van het EU-recht en de jurisdictie van het HvJ EU een essentieel onderdeel moet zijn van welke overgangsregeling met het VK dan ook: 'It is not a transition period where British institutions take over, but it is a transition period where the European Court of Justice is still in charge of dishing out judgments and points of view'.<sup>92</sup> Hij voegde daaraan toe dat: 'It would be quite stupid to settle for EU membership if it is then inferior to the Brexit arrangements. That is something that is keeping us together.'

Europese diplomaten die in het VK zijn gestationeerd en die het *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) van het VK gebruikt als een klankbord, hebben eveneens de waarschuwing uitgesproken dat de jurisdictie van het Hof tijdens de overgangperiode niet kan worden

91 Zie: <<https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/14/brexit-committee-demands-transitional-deal-and-parliamentary-vote>>.

92 Zie: <<https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/12/eu-law-will-continue-to-apply-in-uk-during-transition-deal>>.



opgezegd.<sup>93</sup> Medewerkers van de Juridische dienst van de Europese Commissie hebben uitgesproken dat EU-burgers in het VK zich op Unierecht zouden moeten kunnen beroepen, onder de jurisdictie van het HvJ EU.<sup>94</sup> Ook de president van het HvJ EU heeft zich op 1 februari 2017 duidelijk uitgelaten dat het zeer waarschijnlijk is dat op enig moment nationale hoven aspecten van de handelsovereenkomst die met het VK zal worden gesloten op het bord van het Hof zullen neerleggen. Welke aspecten en vragen dat zullen zijn, is ongewis en zal afhangen van wat partijen naar voren brengen. Dat zal dan gebeuren via de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU. Zoals opgetekend in *The Independent*: 'His comments, however speculative, expose the very real possibility that Britain's exit from the EU could be shaped under the jurisdiction it is determined to escape'.<sup>95</sup> Lijnrecht daartegenover staat de gedachte van sommigen Eurosceptici, Britse ministers inclusief, dat het Britse Hooggerechtshof het laatste woord zou kunnen krijgen over de interpretatie van een overgangsregeling.

Tegen die achtergrond is het opmerkelijk dat zowel in de Lancaster House toespraak als in het Brexit Witboek van 2 februari 2017 niet wordt ingegaan op de rol van het Hof in een dergelijke overgangperiode. De alternatieven die in het Witboek worden gelanceerd voor geschilbeslechting zien toe op de toekomstige vrijhandelsovereenkomst die het VK met de EU zal sluiten en niet specifiek op een overgangsregeling. Voor premier May zal de jurisdictie van het Hof in een overgangsregeling moeilijk te accepteren zijn. Dan kan zij immers haar belofte dat het VK in 2019 zijn soevereiniteit volledig terug heeft niet inlossen, één van haar politieke kerndoelstellingen met het oog op de verkiezingen van 2020. Wel zijn er uitlatingen gerapporteerd van senior medewerkers van het *Department for Exiting the European Union* (DEEU) dat 'a special joint court' wellicht nodig is om geschillen te beslechten tijdens een overgangperiode.<sup>96</sup>

#### *Mogelijke oplossingsrichtingen*

De Europese en Britse inzet liggen hiermee behoorlijk ver uiteen. Vraag is dan ook of een compromis mogelijk is. Het Witboek geeft wel voorzetten voor die discussie, ook al gaan die niet specifiek over een overgangsregeling, door te verwijzen naar een aantal mechanismen dat in andere handelsverdragen is voorzien. Daaruit kan een aantal elementen worden gedestilleerd dat voor de Britse regering mogelijk de inzet zal vormen bij de onderhandelingen over een toekomstig mechanisme:

- eerst via gouvernementele discussie, samenwerking en consultatie proberen te komen tot een gezamenlijke interpretatie van een akkoord, bijvoorbeeld binnen het kader van een gezamenlijk comité;
- vormen van arbitragepanels;
- uitsluiting van directe werking, dat wil zeggen een mechanisme dat alleen voorziet in geschilbeslechting tussen de verdragssluitende staten. Bepalingen uit het te sluiten akkoord kunnen daarmee niet door burgers aan deze geschillen beslechtende instantie worden voorgelegd noch aan de Britse rechter;

93 Zie: <<https://www.theguardian.com/politics/2017/feb/03/brexit-transition-uk-eu-law>>.

94 Zie: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/12/exclusive-european-citizens-living-uk-should-remain-jurisdiction/>>.

95 Zie: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/uk-post-brexit-trade-deal-eu-european-court-of-justice-president-a7557116.html>>.

96 Zie: *The Independent*, 3 februari 2017.



- geen *one size fits all* oplossing, gegeven de stelling dat 'different dispute resolution mechanisms could apply to different agreements, depending on how the new relationship with the EU is structured. Any arrangements must be ones that respect UK sovereignty, protect the role of our courts and maximise legal certainty, including for businesses, consumers, workers and other citizens'.<sup>97</sup>

Hoewel het Witboek wel een aantal handelsverdragen en de daarin bepaalde geschilbeslechtsmechanismen duidt – in het bijzonder in het kader van CETA, NAFTA (Noord-Amerikaanse Vrijhandelsvereenkomst), Mercosur en WTO –, wordt ook duidelijk gemaakt dat deze slechts als voorbeeld worden gezien en niet als precedent moeten worden gezien bij komende onderhandelingen. Het VK zet in op een *tailor-made* oplossing die niet per se leidt tot een enkel geschilbeslechtsmechanisme.

Van de kant van de overige lidstaten en de EU, kunnen andere elementen worden geïdentificeerd die een leidende rol (zouden moeten) spelen bij het vinden van een oplossing op dit punt en de inrichting van het uiteindelijke geschilbeslechts- c.q. handavingsmechanisme. De AIV ziet daarvoor de volgende uitgangspunten:

- geen negatieve precedentwerking van de gekozen oplossing voor andere lidstaten (vermijden van een 'wel de lusten, niet de lasten'-oplossing);
- geen oplossing die het al bestaande systeem nodeloos compliceert;
- een zo goed mogelijke bescherming van de rechten van Unieburgers en ondernemingen (niet alleen rechtszekerheid) conform artikel 20 e.v. VWEU over de rechten van burgers van de Unie;
- waarborgen dat gedeelde problemen en belangen nog steeds zo effectief mogelijk kunnen worden aangepakt.

Ter illustratie van het laatste punt is relevant dat, terwijl het Witboek onderstreept dat het VK 'will continue to work with the EU to preserve UK and European security, and to fight terrorism and uphold justice across Europe', het European Union Committee in zijn recente rapport 'Brexit: future UK-EU security and police cooperation' opgemerkt heeft dat 'Even with the utmost good will on both sides, it seems inevitable that there will be practical limits to how closely the UK and the EU27 can work together on police and security matters if they are no longer accountable to, and subject to oversight and adjudication by, the same supranational institutions, notably the Court of Justice of the European Union'.<sup>98</sup>

Daarmee stelt zich al de vraag of op onderdelen in ieder geval, het VK en de EU niet toch een beperkte jurisdictie van het Hof zullen moeten overeenkomen om een probleem als de interne Europese veiligheid effectief te kunnen blijven aanpakken. Dit zou kunnen passen binnen de Britse benadering van 'verschillende oplossingen voor verschillende akkoorden', waarbij echter ook de mogelijkheid van directe werking niet uitgesloten moet worden.

Een meer algemene insteek die recht zou kunnen doen aan alle posities volgens de hiervoor genoemde uitgangspunten, is om de interpretatie en toepassing van de te sluiten overgangsregeling toe te bedelen aan een speciale kamer van het Hof van Justitie EU, die zich als enige daarover mag buigen volgens daartoe overeengekomen regels en

97 Zie: <<https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>>.

98 Zie: <<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/77/77.pdf>>.

procedures, ook al zal dit voor premier May een politiek lastig te verkopen oplossing zijn.

*Voorstel AIV voor Nederlandse inzet*

De AIV is van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt worden tussen enerzijds de interpretatie van het artikel 50-besluit en anderzijds het toezicht op de implementatie door het VK van de in de overgangperiode opgenomen regelingen en verplichtingen. Tenslotte moet er ook een onderscheid gemaakt worden ten aanzien van het toekomstige vrijhandelsakkoord tussen het VK en de EU.

Wat de interpretatie van het artikel 50-besluit blijft de rechtsmacht van het HvJ EU intact. Het betreft immers een besluit van de EU-instellingen op basis van het Verdrag. Het is alleszins denkbaar dat nationale rechters een prejudiciële beslissing vragen over de reikwijdte van een bepaald artikel uit dit besluit.

Wat betreft het toezicht op de implementatie door het VK hangt een en ander in de eerste plaats af van de diepgang en breedte van de overgangsregeling en van de afspraken die te dien aanzien gemaakt zijn. Uiteindelijk zal het VK na de inwerkingtreding van het artikel 50-besluit een derde land zijn. Het door de AIV in dit advies gesuggereerde overgangsregime is het best te vergelijken met de regeling die Zwitserland heeft, met dien verstande dat de AIV uitgaat van een tijdelijke continuering van de douane-unie en toepassing van het gemeenschappelijk buitentarief. Indien er net als in het geval van Zwitserland sprake is van wederzijdse erkenning van normen en standaarden, dan is adequaat toezicht en een geschillenbeslechtingssysteem gewenst. Vooralsnog bestaat er geen efficiënt toezichtssysteem in de Zwitserse akkoorden noch een geschillenbeslechtingssysteem. De Commissie wenst echter wel een dergelijk systeem integraal in te stellen gemodelleerd naar het *WTO Dispute Settlement System*.

## **V De gevolgen van de Brexit op de coalitievorming in Europa**

### *Huidige situatie*

In de huidige EU is het VK voor Nederland op verschillende terreinen een belangrijke partner. Dit geldt bijvoorbeeld op de terreinen van de interne markt, met een gedeeld streven naar verdere vervolmaking van de interne markt en betere regelgeving, en van de handelspolitiek, waarbij beide landen sterk voorstander zijn van het tegengaan van protectionisme. Beide landen zijn ook een grote nettobetaler en hebben een grotendeels gelijke visie op bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking.<sup>99</sup>

De IOB-evaluatie (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) uit 2014 'Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)' laat onder meer zien op welke beleidsterreinen Nederland samen met andere EU-lidstaten is opgetreden. Dit gebeurde het vaakst met het VK, Zweden en Denemarken.<sup>100</sup> Nederland bevond zich duidelijk in een Noordwest-Europese groep, in de buurt van het VK, Zweden, Denemarken, Finland, Oostenrijk en Luxemburg. De groep die daar het verst vanaf stond werd gevormd door Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland.<sup>101</sup>

### *Coalitievorming in het kader van de Brexitonderhandelingen*

Uit bovengenoemd IOB-rapport blijkt ook dat een coalitie alleen effectief is als in ieder geval één van de drie grote lidstaten (Duitsland, Frankrijk of het VK) aan boord is.<sup>102</sup> Dit heeft gevolgen op diverse terreinen, waar Nederland tot dusverre vaak nauw samenwerkt en deel uitmaakt van een coalitie met het VK.

Voor het bereiken van een overgangperiode voor de handel in goederen, voor Nederland van essentieel belang, zou een Noordwest-Europees blok gevormd kunnen worden. Daarbij is de positie en leidende rol van Duitsland cruciaal, een rol die Nederland als partner van Duitsland nog verder kan ondersteunen en versterken. De landen Denemarken, België (in het bijzonder Vlaanderen), Nederland en Ierland vormen een onvoldoende machtig blok om gezamenlijk compensatie voor het mogelijk grote verlies van de handel in goederen met het VK af te kunnen dwingen.

De belangen op het terrein van het vrij verkeer van werknemers tussen Nederland enerzijds en een aantal Midden- en Oost-Europese landen anderzijds lopen sterk uiteen. Hierbij zal een afweging gemaakt moeten worden, mocht met deze landen niet tot overeenstemming gekomen kunnen worden over mogelijke beperkingen van het vrij verkeer van werknemers. Daarbij zou overwogen kunnen worden om deze landen te bewegen om hiermee akkoord te gaan, onder druk van een mogelijke korting op de cohesie- en

99 IOB Evaluatie, Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012), juli 2014, p. 119.

100 Ibid., p. 111.

101 Ibid., p. 112.

102 Ibid., p. 83.

structuurfondsen in het nieuwe MFK of door deze landen te overtuigen op basis van toezeggingen met betrekking tot het voortzetten van de defensiesamenwerking (conform Brits dreigement in Lancaster House toespraak). Daarbij is het zaak maat te houden, teneinde deze landen niet te verliezen ten aanzien van de voor Nederland belangrijke 'gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek'-agenda.

Een belang dat zowel voor Nederland als voor veel Midden- en Oost-Europese landen speelt, betreft het veiligstellen van rechten van ingezetenen afkomstig uit genoemde landen in het VK. Daarbij moet ook afgewogen worden of het nieuw leven inblazen van de samenwerking tussen de Oude Zes, onder meer tot uiting gekomen in de bijeenkomst van deze landen direct na het Britse referendum, al dan niet navolging behoeft.<sup>103</sup>

Er is nog een fundamentele keuze die tot verschillen in inzicht kan leiden tussen (groepen van) landen in de fase van de komende Brexit-onderhandelingen. Dit betreft de keuze tussen 'geen akkoord tot overal een akkoord over is', met de daarbij behorende onzekerheid van een veto op het laatste moment, zeker van het kamp dat een afschrikwekkend voorbeeld wil stellen met de Brexit, dan wel de keuze om de mogelijkheid van tussenakkoorden als optie open te houden. Dit laatste houdt wel het risico in dat het VK zal proberen wiggen te drijven tussen (groepen van) Europese landen. De AIV acht het van belang dat het front van de EU27 in de fase van onderhandelingen gesloten blijft en pleit daarom voor een inzet op het bereiken van een alomvattend akkoord.

#### *Coalitievorming in de EU27 post-Brexit*

Na het vertrek van het VK uit de EU is het nog belangrijker voor Nederland om deel uit te maken van uiteenlopende coalities, afhankelijk van het desbetreffende beleidsterrein en/of het specifieke onderwerp. Hierbij dient volgens de AIV een strategische afweging gemaakt te worden. Zo kan Nederland kiezen een coalitie aan te gaan om een blokkerende minderheid te vormen op een bepaald beleidsterrein of juist om medestanders te vinden voor nieuwe initiatieven.

Wat betreft de toekomstige handelspolitiek van de EU met derde landen valt te verwachten dat met het wegvallen van het VK de groep van meer protectionistisch ingestelde lidstaten aan invloed zal winnen. Om hier tegenwicht aan te bieden moet Nederland een coalitie van de voornaamste handelspartners van het VK vormen, in het bijzonder Ierland en de Benelux. Door Duitsland te overtuigen zich in te blijven zetten voor een EU-handelsbeleid dat op vrijhandel is gericht, kan deze coalitie een blokkerende minderheid gaan vormen.

Op het gebied van het GBVB en GVDB ziet de AIV diepe samenwerkingsverbanden met België (met name marine en luchtmacht) en Duitsland (met name landmacht). Met deze landen kan enerzijds worden gezocht naar andere gelijkgezinde landen die een intensivering van de GBVB-samenwerking voorstaan. Anderzijds kan afgezien worden van een algehele intensivering binnen de EU op dit beleidsterrein om in plaats daarvan te kiezen voor een kopgroep binnen de Europese defensiesamenwerking. Minister Koenders riep hiertoe ook op in zijn toespraak bij de presentatie van de Strategische Monitor

103 Zie: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/06/25/oprichters-eu-onderhandelingen-brexit-snel-beginnen-a1406284>>.

2017.<sup>104</sup> De keuze voor kopgroepen op bepaalde beleidsterreinen is daarmee een alternatieve strategie voor coalitievorming binnen de EU post-Brexit.

Op vrijwel alle beleidsterreinen is de rol van Duitsland in een mogelijk nieuwe coalitie cruciaal, mede gelet op de betekenis van de Frans-Duitse as, waarop het VK in de afgelopen decennia met regelmaat een apaiserende invloed had. De betekenis van deze as is weliswaar in de afgelopen jaren minder groot geworden, maar kan, mede afhankelijk van de uitslag van de verkiezingen in Frankrijk en later dit jaar in Duitsland, weer beduidend toenemen. De AIV acht het daarom voor Nederland van groot belang om te blijven investeren in goede relaties met Duitsland en, in mindere mate, ook met Frankrijk. De visie van de AIV op dit punt sluit ook aan bij de eerder genoemde IOB-evaluatie, waarin Duitsland en het VK naar voren kwamen als voor Nederland meer gelijkgezinde landen dan Frankrijk, dat vaak als aanvoerder van een tegencoalitie optrad. Toch behoeft dit beeld enige nuancering, zo wordt in het rapport gesteld. De AIV is met de IOB van mening dat de gelijkgezindheid met Frankrijk er wel degelijk is op belangrijke onderdelen als de uitbreiding, Justitie en Binnenlandse Zaken en (onderdelen van) de meerjarenbegroting van de Unie, en vindt ook dat deze gelijkgezindheid nog wel eens wordt onderschat. Dat neemt niet weg dat Frankrijk qua taal en politiek-bestuurlijke cultuur verder afstaat van Nederland dan Duitsland en het VK.<sup>105</sup>

Daarnaast kan Frankrijk ook niet worden genegeerd, indien Nederland een coalitie zoekt voor het invoeren van een nieuw EU-initiatief. Daarbij ziet de AIV ook kansen voor een hernieuwde Benelux-samenwerking. Binnen de Raad heeft de Benelux een zekere status die mede is verworven door de historische precedentes op het gebied van nieuwe initiatieven van grensoverschrijdende samenwerking op kleinere schaal. In het zoeken naar een coalitie met Frankrijk kan daarom ook worden nagegaan of de Benelux-samenwerking, die in de afgelopen jaren minder intensief was, ruimte biedt voor verdere coalitievorming binnen de Raad of – met het op Frankrijk georiënteerde Luxemburg en België – kan helpen om een brug te vormen naar Frankrijk.

Een andere optie is dat de Benelux-landen zich meer richten op de landen uit Noordwest-Europa, meer in het bijzonder op Ierland, Denemarken, Finland en Zweden en eventueel de Baltische staten, om zodoende gezamenlijk toch op verschillende dossiers een substantieel blok binnen de EU te vormen. De mogelijkheden daartoe en de wenselijkheid daarvan moeten in de visie van de AIV in de komende periode op korte termijn nader worden verkend.

Overigens speelt niet alleen de komende Brexit, maar ook de recente verkiezing van Trump tot president van de VS een rol bij de vraag naar mogelijke coalitievorming. De verkiezing en het beleid van president Trump kunnen eraan bijdragen dat Nederland enigszins afstapt van de traditioneel trans-Atlantische opstelling en zich zowel economisch als op geopolitiek en veiligheidsterrein meer op Duitsland gaat oriënteren. Daarnaast groeit met het vertrek van het VK uit de EU ook het relatieve belang van andere grotere EU-lidstaten dan alleen Duitsland en Frankrijk. Dit betreft onder meer Spanje. De AIV ziet, zeker op

104 Rijksoverheid, 'Toespraak minister Koenders bij presentatie Strategische Monitor Clingendael/HCSS', 20 februari 2017, p. 11. Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/toespraken/2017/02/20/toespraak-minister-koenders-bij-presentatie-strategische-monitor-clingendael-hcss/Speech+M+bij+presentatie+Strategische+Monitor.pdf>>.

105 IOB Evaluatie, p. 193.

economisch terrein, ook mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met dit land.

Uit het bovenstaande wordt wel duidelijk, dat coalities in de toekomst steeds minder vastomlijnd en sterk afhankelijk zullen zijn van het desbetreffende beleidsterrein en het specifieke onderwerp. Om die reden acht de AIV een sterkere Nederlandse vertegenwoordiging in de hoofdsteden van de EU-lidstaten essentieel met het oog op mogelijke coalitievorming, ad hoc dan wel taakspecifiek of territoriaal, in relatie tot de dagelijkse besluitvorming. Om een relevante speler te blijven binnen EU27 dienen in de visie van de AIV de Nederlandse ambassades in de EU-lidstaten over voldoende capaciteit te beschikken om de Nederlandse belangen goed te kunnen vertegenwoordigen en waar nodig en mogelijk coalities te smeden en/of te versterken. Dat Nederland daartoe goed in staat is, blijkt ook uit de door de IOB uitgevoerde *casestudies*, waaruit Nederland naar voren komt als een actieve lidstaat wanneer het gaat om het vormen, mobiliseren en benutten van coalities en in het proberen om als coalitie gezamenlijk op te treden.<sup>106</sup>

106 Ibid., p. 117.

# VI Conclusies en aanbevelingen

## VI.1 Conclusies

In de vragen die het kabinet op 6 oktober 2016 aan de AIV stelde, gaat het zowel om de kernelementen van de nieuwe relatie van de EU met het VK als om kernelementen van de nieuwe bilaterale relatie met het VK. In de visie van de AIV hangen de kernelementen van de nieuwe bilaterale relatie in belangrijke mate af van de vraag hoe de nieuwe relatie tussen de EU en het VK eruit gaat zien. Om die reden vormt laatstgenoemde relatie dan ook het uitgangspunt voor het advies en is daarop het meest diepgaand en uitgebreid ingegaan.

In de nieuwe relatie tussen de EU en het VK is de toekomstige handelsrelatie voor beide partijen cruciaal. Met betrekking tot deze relatie is de AIV van mening dat het vrijhandelsakkoord met Canada (CETA) daarvoor de beste aanknopingspunten biedt. De AIV acht het politiek haalbaar de toekomstige samenwerking volgens dit model nog op een hoger niveau te brengen door daaraan ook elementen toe te voegen uit de associatieakkoorden die de EU met de nabije buurlanden heeft afgesloten. Een zogenaamd CETA-plusmodel opent niet alleen de mogelijkheid tot vrijhandel in goederen, maar maakt ook afspraken mogelijk over de vrijmaking van dienstensectoren. Om een geordende overgang naar de periode na het bereiken van een definitief akkoord mogelijk te maken, acht de AIV een tijdelijke continuering van de bestaande douane-unie met bijvoorbeeld drie jaar de meest voor de hand liggende oplossing. Waar het gaat om een systeem van geschillenbeslechting kan gekozen worden voor een arbitragesysteem gemodelleerd naar het *WTO Dispute Settlement System* of vergelijkbare modellen in bestaande FTA's.

Met betrekking tot financiële diensten staat voor de AIV het belang voorop van een zo beperkt mogelijke verstoring van het financiële systeem binnen de EU en het zo veel mogelijk mitigeren van negatieve effecten van de Brexit op het systeem van financiële diensten. Daarbij zouden equivalentiebeslissingen in het kader van het TCR een terugvalpositie kunnen zijn, hoewel deze niet op alle financiële diensten toepasbaar zijn en door de Commissie ingetrokken kunnen worden. Voordeel is wel, dat de regeling in beginsel op alle derde landen van toepassing kan zijn en als zodanig geen inbreuk oplevert op het MFN-beginsel. Het is ook mogelijk dat de reikwijdte van equivalentie uitgebreid wordt, waardoor deze optie nog aantrekkelijker wordt.

Op het terrein van de externe veiligheid zou de EU het VK zoveel mogelijk moeten (blijven) betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het GBVB en het GDVB. Dit is niet alleen in Brits belang, maar zeker ook in het belang van de EU. In de visie van de AIV is, gelet op het intergouvernementele karakter van de samenwerking op dit terrein, de zoektocht naar oplossingen voor toekomstige samenwerking een gemakkelijker opgave dan bij de vormgeving van de toekomstige handelsbetrekkingen, waar de EU-instellingen bij betrokken zijn. Hoe deze toekomstige samenwerking eruit kan gaan zien, hangt uiteraard ook mede af van de inzet van het VK om bij het GBVB/GDVB betrokken te blijven. Het advies schetst daartoe vier mogelijke modellen. Voor de AIV is het daarbij van groot belang om het VK op enigerlei wijze te blijven betrekken bij de besluiten van de EU-Raad van Buitenlandse Zaken.



Ook op het terrein van de interne veiligheid (JBZ-samenwerking) is voortzetting van de samenwerking zowel in Brits als in EU- en in Nederlands belang. Deze voortzetting is uitdrukkelijk ook de inzet van het VK. De wijze waarop deze toekomstige samenwerking vormgegeven kan worden, is vooralsnog echter niet duidelijk. Cruciaal daarbij is om overeenstemming te bereiken over een vorm van rechterlijk toezicht, waarbij het Britse uitgangspunt dat het na de Brexit geen rol meer ziet voor het HvJ EU deze overeenstemming naar verwachting ernstig zal bemoeilijken.

Ook indien de toekomstige betrekkingen tussen de EU27 en het VK de vorm aannemen van een vrijhandelsakkoord, zal vrij verkeer van werknemers een belangrijk onderwerp blijven. In ruil voor de best mogelijke toegang tot de interne markt die de Britten nastreven, zullen de EU27 preferentiële toegang willen voor EU-werknemers tot de Britse arbeidsmarkt. Gezien de grote economische belangen die voor het VK en verschillende EU-lidstaten gemoeid zijn bij een zo vrij mogelijk verkeer, verdient het volgens de AIV de voorkeur dat zowel het VK als de EU27 preferentiële toegang nastreven voor elkaars burgers boven die voor burgers van derde landen.

Waar het gaat om de budgettaire consequenties van de Brexit voor de EU en specifiek voor Nederland is het zinvol om een onderscheid te maken tussen de *divorce bill*, de lopende MFK-periode (2014-2020) en het volgende MFK. Helder is, dat de negatieve financiële consequenties voor Nederland op alle drie niveaus potentieel groot zijn. Een stevige Nederlandse onderhandelingsinzet vanaf de aanvang van de onderhandelingen, bij voorkeur samen met andere landen (onder meer Duitsland, Zweden en Oostenrijk) die als nettobetaler de grootste negatieve consequenties dreigen te ondervinden, ligt daarom voor de hand.

Met betrekking tot de positie van het HvJ EU brengt de harde Britse opstelling, dat niet langer de rechtsmacht van het Hof wil erkennen na de Brexit, grote problemen met zich mee. Bijzonder aspect daarbij is de positie van het Hof in de te verwachten overgangsperiode. Niet zeker is of het Britse idee van *a special joint court* ook voor de EU acceptabel zal zijn. Hoe de door het VK voorgestane *tailormade* oplossing voor dit probleem eruit moet gaan zien, is vooralsnog niet duidelijk. De optie van een speciale kamer van het HvJ EU, die zich als enige mag buigen over de interpretatie en toepassing van de te sluiten overgangsregeling volgens daartoe overeengekomen regels en procedures, is mogelijk een voor premier May lastig te verkopen oplossing.

Helder is dat Nederland met het vertrek van het VK uit de EU een belangrijke partner verliest. Inzetten op versterking van bestaande coalities, zoals met de Noordwest-Europese landen en de Benelux, is wenselijk, maar niet voldoende. Cruciaal voor Nederland is in het bijzonder de positie van Duitsland, dat zoveel als mogelijk deel zou moeten uitmaken van het blok waarbij Nederland ook is aangesloten. Daarbij realiseert de AIV zich, dat Duitsland vele belangen en potentiële samenwerkingspartners heeft, zowel in oostelijke richting alsook als onderdeel van de Frans-Duitse as. Nauwe samenwerking met Duitsland zal dan ook niet altijd mogelijk zijn. Dit is voor de AIV mede reden om te bepleiten dat Nederland ook actief op zoek gaat naar ad hoc-coalitiepartners in specifieke dossiers, met grote EU-landen als Frankrijk en Spanje, maar ook met kleinere landen als bijvoorbeeld de Baltische staten, dit laatste bij voorkeur als onderdeel van een blok van Noordwest-Europese landen.

## VI.2 Aanbevelingen

1. Bij het vormgeven van de nieuwe relatie tussen de EU en het VK acht de AIV het cruciaal om het langetermijnbelang van voortdurende intensieve Europese samenwerking centraal te stellen, tegen de achtergrond van de economische en geopolitieke verschuiving die gaande is en de enorme externe uitdagingen waar de Europese landen voor staan. De samenwerking tussen de EU27 en het VK blijft van zeer groot belang om veiligheid, vrijheid en welzijn te borgen in Europa, en om bij te dragen aan stabiliteit en perspectief voor mensen in de landen rondom Europa.
2. De AIV acht het van groot belang dat tijdens de artikel 50 onderhandelingen het front van de EU27 gesloten blijft. Dit betekent dat ook Nederland zich niet ontvankelijk mag tonen voor mogelijke Britse voorstellen die kennelijk zijn bedoeld om EU-lidstaten tegen elkaar uit te spelen.
3. Waar het gaat om het uittredingsakkoord acht de AIV het van grote betekenis dat de Nederlandse regering vooral stevig inzet op de positie van de wederzijdse ingezetenen en de hoogte van de exit rekening.
4. Wat betreft de toekomstige relatie is de AIV van mening dat de EU in moet zetten op een veelomvattend vrijhandelsakkoord met het VK, vergelijkbaar met het akkoord met Canada (CETA), zo mogelijk aangevuld met verdergaande elementen van economische integratie zoals opgenomen in het Associatieakkoord met Oekraïne.
5. Omdat naar verwachting, anders dan de inzet is van het VK, niet binnen twee jaar overeenstemming kan worden bereikt over een veelomvattend vrijhandelsakkoord, acht de AIV het waarschijnlijk en wenselijk dat een korte overgangperiode overeengekomen wordt om een geordende overgang mogelijk te maken tussen het feitelijk vertrek van het VK uit de EU en het bereiken van een dergelijk vrijhandelsakkoord. Daarom bepleit de AIV voor de continuering van de douane-unie met een periode van drie jaar, zo mogelijk aangevuld met een continuering van de wederzijdse erkenning van normen en standaarden.
6. Met betrekking tot financiële diensten acht de AIV een systeem van equivalentie ook het meest waarschijnlijke en realistische alternatief voor het verlies van paspoortrechten. Nederland zou tevens moeten streven naar een goede regeling tijdens de overgangperiode, zodat de schade voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk wordt beperkt.
7. Het vertrek van het VK uit de EU betekent ook voor de bescherming van de externe veiligheid van de EU, in het bijzonder ook voor het GBVB en het GVDB, een gevoelig verlies. Om die reden vindt de AIV het van groot belang dat het kabinet streeft naar continuering van de samenwerking met het VK, zij het op andere wijze, en daar ook actief op inzet. Dit kan onder meer door het VK op enigerlei wijze te betrekken bij de besluiten van de EU-Raad van Buitenlandse Zaken.
8. Gezien het grote belang dat moet worden gehecht aan nauwe betrokkenheid van het VK bij vormen van Europese militaire samenwerking, hetzij multilateraal hetzij bilateraal, pleit de AIV ervoor dat de regering de bestaande bilaterale banden met het land voortzet. De militaire samenwerking met het VK moet op haar eigen merites worden beoordeeld en mag geen nadeel ondervinden van mogelijke fricties tussen de EU en het VK op handelspolitiek terrein.

9. Ook op het terrein van de interne veiligheid, met andere woorden de zogenaamde JBZ-samenwerking, acht de AIV continuering van de huidige samenwerking van groot belang, zowel voor de interne veiligheid van het VK als voor de interne veiligheid van de EU en in het bijzonder van Nederland. De positie van het HvJ EU is daarbij wel een complicerende factor, waarvoor een werkbare oplossing vooralsnog niet in zicht is.
10. De EU-lidstaten doen er in de visie van de AIV goed aan om initiatieven met het oog op een beter en eerlijker functioneren van vrij verkeer van werknemers binnen de EU niet te koppelen aan de Brexit-onderhandelingen. Een pleidooi van Nederland en andere voornamelijk West-Europese lidstaten in het kader van de herziening van de detacheringsrichtlijn met het oog op 'gelijk loon voor gelijk werk op een gelijke plek' maakt alsdan mogelijk nog enige kans gehoor te vinden bij de Midden- en Oost-Europese lidstaten. Vermenging met de daarvan afwijkende Britse wens om het aantal EU-migranten aan banden te leggen zal die zaak waarschijnlijk geen goed doen.
11. Een deelname van het VK aan de interne markt voor goederen tijdens een overgangperiode maakt het noodzakelijk dat de overname en equivalente praktische toepassing van het interne markt-*acquis* verzekerd blijft. Indien tijdens deze periode de rechtsmacht van het HvJ EU niet meer erkend wordt, dan acht de AIV het noodzakelijk dat een adequaat toezicht- en geschillenbeslechtingssysteem in het leven wordt geroepen.
12. Ook in financiële zin kan het vertrek van het VK uit de EU voor Nederland grote consequenties hebben. In het kader van de komende onderhandelingen over het nieuwe MFK acht de AIV het wenselijk samen met andere nettobetalers te zoeken naar mogelijkheden om te komen tot een lagere EU-begroting op termijn en daarmee tot een gelijkblijvende en in ieder geval niet een hogere Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting.
13. Het VK vormde voor Nederland op meerdere dossiers (interne markt, handel, defensiesamenwerking) een vanzelfsprekende (coalitie)partner. Na het vertrek van het VK uit de EU zal Nederland zich sterker dan voorheen op andere mogelijke coalitiepartners moeten richten. De AIV vindt het wenselijk dat Nederland zich op nauwe samenwerking en afstemming met Duitsland als meest invloedrijke lidstaat binnen de EU richt, maar dit is niet voldoende. Andere mogelijke coalitiepartners zijn de Noordwest-Europese landen, in het bijzonder Zweden, Denemarken en Ierland, maar ook (in het kader van versterkte Benelux-samenwerking) België en Luxemburg. Daarnaast zijn ook ad hoc coalities wenselijk, onder meer met de grote EU-landen Frankrijk en Spanje, maar ook (op het terrein van veiligheid bijvoorbeeld) met de Midden en Oost-Europese landen.

## Adviesaanvraag

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Mr. J.G. de Hoop Scheffer  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 6 oktober 2016  
*Betreft* Adviesaanvraag Brexit

Geachte voorzitter,

Op 23 juni jl. vond in het Verenigd Koninkrijk een referendum plaats over EU-lidmaatschap, waarbij 51,9 % van de Britse kiezers voor vertrek uit de EU heeft gestemd, en 48,1 % voor het lidmaatschap van de EU. Het kabinet respecteert deze uitslag en is teleurgesteld dat een meerderheid van de Britse kiezers zich voor vertrek uit de EU heeft uitgesproken. Het Verenigd Koninkrijk is sinds 1973 een gewaardeerd lid van de Europese Unie en voor Nederland een belangrijke Europese partner. Nederland en het Verenigd Koninkrijk onderhouden goede, intensieve betrekkingen en werken nauw samen op politiek, militair, economisch, cultureel en maatschappelijk gebied. De inzet van het kabinet is er daarom steeds op gericht geweest om het Verenigd Koninkrijk als EU-lid te behouden.

Het is nu aan de Britse regering om aan te geven hoe zij met de uitslag van het referendum om wenst te gaan. Het EU-lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk kan pas worden beëindigd als de daarvoor geldende procedure van artikel 50 van het EU-verdrag is doorlopen. Dit proces start zodra het Verenigd Koninkrijk formeel te kennen geeft de procedure van artikel 50 te willen activeren (de zogenoemde kennisgeving). Krachtens artikel 50 EU-verdrag wordt er onderhandeld over een terugtrekkingsakkoord. De EU-verdragen zijn niet meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk zodra het terugtrekkingsakkoord in werking treedt. Indien er twee jaar na de kennisgeving conform artikel 50 nog geen akkoord is zijn de EU-verdragen automatisch niet meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk, tenzij deze termijn wordt verlengd door de EU en het Verenigd Koninkrijk. Het is nu opportuun te bezien hoe de toekomstige relatie met het Verenigd Koninkrijk vorm moet krijgen.

In het licht van bovenstaande zou het kabinet het op prijs stellen hierover van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) een advies te ontvangen uiterlijk in het komend voorjaar, aan de hand van de volgende vragen:

1. Wat moeten vanuit Nederlands perspectief kernelementen zijn van een nieuwe bilaterale relatie met het Verenigd Koninkrijk?
2. Welke kernelementen dienen vanuit een communautair perspectief deel uit te maken van een nieuwe relatie van de Europese Unie met het Verenigd Koninkrijk?
3. Kan de Adviesraad hierbij aangeven welke implicaties de afzonderlijke elementen uit de vragen 1 en 2 hebben voor de Nederlandse belangen en coalitievorming in Europa?
4. Waarop zou de komende jaren de inzet van de Nederlandse regering gericht moeten zijn in de bilaterale relatie met het Verenigd Koninkrijk?

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Bert Koenders

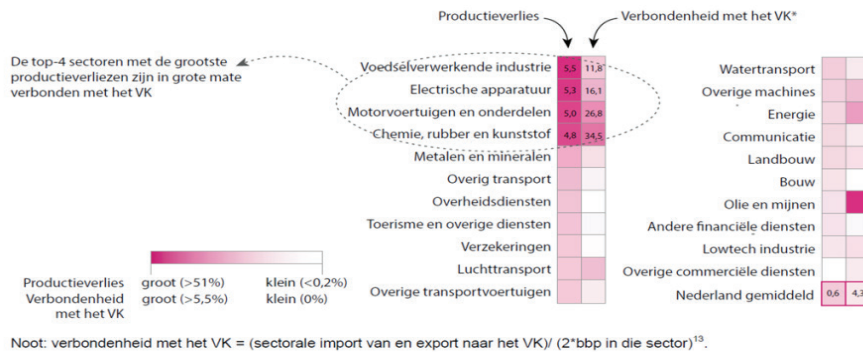
## Kosten door Brexit voor Nederland

### Algemene ramingen

Het CPB stelt dat de kosten als gevolg van de Brexit voor Nederland 'relatief groot' zijn in vergelijking met andere EU-lidstaten.<sup>107</sup> In het WTO-scenario worden de kosten geraamd op een bbp-verlies van 1,2% in 2030. Dit staat gelijk aan in totaal 10 miljard euro en 575 euro per inwoner. Indien het wegvallen van de handel met het VK gepaard gaat met een innovatieverlies lopen deze kosten in het WTO-scenario op tot 2% bbp-verlies, oftewel rond de 1000 euro per Nederlander.<sup>108</sup> In het FTA-scenario liggen de kosten voor Nederland lager. Het bbp-verlies zal 0,9% tot 1,5% zijn.<sup>109</sup>

### Sectorspecifieke en overige gevolgen

In het WTO-scenario zijn er grote verschillen tussen de gevolgen per sector: 'Het productieverlies zal 5% zijn in sectoren met een verbondenheid met het VK van meer dan 10%: 'chemie, kunststof en rubber', 'elektronische apparatuur', 'motorvoertuigen en onderdelen' en 'voedsel verwerkende industrie'. Deze sectoren verdienen samen 12% van het bbp.' De kosten zijn in onderstaande figuur weergegeven.<sup>110</sup>



De indirecte export, bestaande uit de doorvoer via Nederland en export van Nederlandse halffabricaten, kan ook worden aangetast door nieuwe handelsbelemmeringen. Met name de delfstoffenwinning, groothandel, detailhandel en zakelijke dienstverlening hebben een groter aandeel van de productie dat uiteindelijk door het VK wordt verbruikt dan het aandeel van de productie dat rechtstreeks naar het VK wordt geëxporteerd.<sup>111</sup> De kosten die met een mogelijk verlies zijn echter nog niet in kaart gebracht.

107 J.C. Bollen et al., 'Brexit raakt Nederland meer dan meeste EU-landen', CPB Policy Brief 2016/07, pp. 8-9.

108 Ibid., p. 9.

109 Ibid.

110 Ibid., p. 12.

111 Carlijn Prins en Lisette van de Hei, 'Wat betekent een Brexit voor het Nederlandse bedrijfsleven?', Rabo Research, 15 juni 2016, pp. 7-8.

## Lijst van geraadpleegde personen

Giles Ahern	Afdelingshoofd <i>Joint Unit Euro-Atlantic Security, Foreign and Commonwealth Office</i> (FCO)
Jantine van Bakel	Beleidscoördinerend medewerker (Mertens), Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PVEU), Brussel
Linda van Beek	Teammanager, VNO-NCW/MKB-Nederland
Ian Bond	Directeur Buitenlands beleid, <i>Centre for European Reform</i> (CER)
Tom de Bruijn	Wethouder Financiën, Verkeer, Transport en Milieu, gemeente Den Haag, voormalig Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
Victor Cramer	Hoofd Afdeling EU, Ministerie van Financiën
Monique van Daalen	Ambassadeur van het Koninkrijk der Nederlanden te Berlijn
Maria Demertzis	Plaatsvervangend directeur, Bruegel, Brussel
Michael Driessen	<i>Head of Asia Desk</i> , ING Bank
Kees van Duin	Plaatsvervangend hoofd Europese Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Michael Emerson	Senior onderzoeker, <i>Centre for European Policy Studies</i> (CEPS)
Said Fazili	Beleidscoördinerend medewerker (Antici), PVEU, Brussel
Roel Gans	Directeur Internationale Zaken, SZW
Pieter de Gooijer	Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
Martijn de Grave	Juridisch Adviseur, PVEU
Natasja Hofstee	Beleidsmedewerker Europese Aangelegenheden, SZW
Albert van der Horst	Hoofd sector Macro-economische analyse, Centraal Planbureau (CPB)
Lord Jay of Ewelme	Lid Brits Hogerhuis, commissie Europese Zaken
Dorothee van Kempen	Beleidsmedewerker EU, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Ronald Kent	<i>Managing Director, Wholesale and Financial Policy, Head Brexit British Banking Association</i> (BBA)
Edward Kok	Beleidsmedewerker afdeling EU, Ministerie van Financiën
Karel Lannoo	Directeur CEPS, Brussel

Raoul Leering	<i>Head International Trade Research, ING Bank</i>
Doudouce Luitse	Beleidsmedewerker Directie Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Rico Luman	Senior Econoom, ING Economisch Bureau
Gerdien Meijerink	Programmameider Internationale Analyse CPB
Paul Norris	Assistent-afdelingshoofd <i>Joint Unit Euro-Atlantic Security</i> , FCO
Jacques Pelkmans	Senior onderzoeker, CEPS
Antony Phillipson	<i>Directeur Trade and Partnerships, Department for Exiting the European Union (DExEU)</i>
Winand Quaedvlieg	Permanent gedelegeerde, VNO-NCW/MKB-Nederland te Brussel
Stephan Raes	Hoofd Economische Afdeling, PVEU
Koos Richelle	Voorzitter Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), lid Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) van de AIV, voormalig Directeur Generaal bij de Europese Commissie
Vincent Rietvink	Beleidsmedewerker afdeling Financiële Stabiliteit, Ministerie van Financiën
Simon Rooze	Directeur Europese en Internationale Zaken, Nederlandse Vereniging van Banken
Barbara Rutgers	<i>Head International Affairs, ING Bank</i>
Dirk Schoenmaker	Onderzoeker, Bruegel
Diederik van Wassenauer	<i>Global Head Regulatory and International Affairs, ING Bank</i>
Ghislaine Widera	Beleidsmedewerker Europese Aangelegenheden, SZW
Merel Wielinga	Senior beleidsmedewerker EU, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Jochem Wiers	Hoofd Taskforce Brexit, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Alexander Wright	Plaatsvervangend afdelingshoofd <i>Foreign and Security Policy Unit, Europe Directorate</i> , FCO
Diederik Zandstra	<i>Senior Policy Director, Brexit, BBA</i>



**Lijst van gebruikte afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>BBP</b>	Bruto Binnenlands Product
<b>BNI</b>	Bruto Nationaal Inkomen
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Product
<b>CETA</b>	<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
<b>CFTA</b>	<i>Comprehensive Free Trade Agreement</i>
<b>CPB</b>	Centraal Planbureau
<b>EAB</b>	Europees Arrestatiebevel
<b>ECRIS</b>	<i>European Criminal Records Information System</i>
<b>EDEO</b>	Europese Dienst voor Extern Optreden
<b>EER</b>	Europese Economische Ruimte
<b>EMA</b>	Europees Geneesmiddelenbureau
<b>EOF</b>	Europees Ontwikkelingsfonds
<b>EP</b>	Europees Parlement
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EU27</b>	EU-lidstaten exclusief het Verenigd Koninkrijk
<b>EVA</b>	Europese Vrijhandelsassociatie
<b>FTA</b>	<i>Free Trade Agreement</i> (Vrijhandelsakkoord)
<b>GATT</b>	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
<b>GATS</b>	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
<b>GBVB</b>	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
<b>GVDB</b>	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
<b>HvJ EU</b>	Hof van Justitie van de Europese Unie
<b>IOB</b>	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
<b>JBZ</b>	Justitie en Binnenlandse Zaken
<b>MFK</b>	Meerjarig Financieel Kader
<b>MFN</b>	<i>Most Favoured Nation</i>
<b>NAVO</b>	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
<b>OS</b>	Ontwikkelingssamenwerking
<b>RVVR</b>	Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

<b>SIS</b>	Schengen Informatiesysteem
<b>TCR</b>	<i>Third Country Regime</i>
<b>VEU</b>	Verdrag betreffende de Europese Unie
<b>VK</b>	Verenigd Koninkrijk
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VS</b>	Verenigde Staten
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
<b>WTO</b>	<i>World Trade Organization</i> (Wereldhandelsorganisatie)

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor  
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van  
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en  
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005\*\*\**
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009\*\**
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011\*\**
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS–EU–SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSYSTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015\*\**
- 98 GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE: verschillende routes in de EU-samenwerking, *oktober 2015*
- 99 DAADKRACHT DOOR DE DUTCH DIAMOND: ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen, *januari 2016*
- 100 GOED GESCHAKELD? Over de verhouding tussen regio en de EU, *januari 2016*
- 101 VEILIGHEID EN STABILITEIT IN NOORDELIJK AFRIKA, *mei 2016*
- 102 DE BESCHERMING VAN DE BURGERBEVOLKING IN GEWAPEND CONFLICT: over gebaande paden en nieuwe wegen, *juli 2016*

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003\*\*\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*

- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *april 2015*
- 28 Briefadvies DE TOEKOMST VAN SCHENGEN, *maart 2016*
- 29 Briefadvies TOEKOMST ODA, *november 2016*
- 30 Briefadvies ASSOCIATIEOVEREENKOMST EU-OEKRAÏNE: de noodzaak tot ratificatie, *december 2016*
- 31 Briefadvies RUSLAND EN DE NEDERLANDSE DEFENSIE-INSPANNINGEN, *maart 2017*

\* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

\*\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

\*\*\*\* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).