

AH 1206
2020Z25773

Antwoord van minister Blok (Buitenlandse Zaken) (ontvangen 27 december 2020)

Vraag 1 en 2

Herinnert u zich dat u op 25 december aan de Kamer schreef: “Het kabinet acht het daarbij van groot belang dat het akkoord over een handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK geen precedent vormt voor toekomstige akkoorden met derde landen. Daarom heeft Nederland samen met andere lidstaten reeds gevraagd om een bevestiging van de juridische dienst van de Raad (JDR), dat op grond van de inhoud van het voorliggende akkoord in dit geval zowel een EU-only als een gemengd akkoord mogelijk zou zijn en dat een politieke keuze voor een EU-only akkoord in dit geval geen juridische verplichting zal betekenen om bij toekomstige EU-akkoorden met andere derde landen op dezelfde terreinen opnieuw een EU-only akkoord te sluiten. De JDR heeft beide punten inmiddels bevestigd.” Heeft de Juridische Dienst van de Raad dit advies op papier gezet? Zo ja kunt u dit aan de Kamer doen toekomen? (hierbij zij verwezen naar het arrest C-350/12 van het EU-Hof van 3 juli 2014, Raad vs. In 't Veld over de openbaarheid van dit soort adviezen en de zeer beperkte weigeringsgronden die hier van toepassing zijn)

Antwoord 1 en 2

Er zijn over deze vraagstukken geen schriftelijke adviezen van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) verschenen; de JDR heeft beide punten mondeling bevestigd. Op verschillende plaatsen in het Raadsbesluit tot ondertekening zal de conclusie van de juridische argumentatie van de JDR worden opgenomen. Die is in lijn met de juridische argumentatie van het kabinet, zoals hieronder wordt uiteengezet.

Waarom een EU-only akkoord hier mogelijk is

De juridische argumentatie van het kabinet waarom een *EU-only* akkoord hier mogelijk is en die door de JDR gedeeld wordt, loopt langs de volgende lijnen. De afspraken die onderdeel uitmaken van de nu voorliggende overeenkomst zijn onder te verdelen in verschillende categorieën EU bevoegdheden:

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

Er is derhalve in dit geval geen juridisch dwingende reden om een gemengd

akkoord te sluiten waarbij zowel de Unie als de lidstaten partij worden. Er is immers steeds sprake van een EU bevoegdheid. Uit de vaste rechtspraak van het EU Hof van Justitie volgt bovendien dat er bij bevoegdheden uit de 2^e en 3^e categorie, ook als de Unie niet exclusief bevoegd is, wel nog een keuze gemaakt kan worden om deze enkel door de Unie te laten uitoefenen (d.m.v. het sluiten van een EU-only akkoord)¹. Daarmee is het een politieke keuze om de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst met het VK als *EU-only* of gemengd te bestempelen.

Waarom een EU-only akkoord hier geen dwingend precedent vormt voor andere akkoorden

De juridische argumentatie van het kabinet waarom een politieke keuze voor een *EU-only* akkoord in dit geval geen juridische verplichting betekent om bij toekomstige akkoorden met andere derde landen op dezelfde terreinen opnieuw een *EU-only* akkoord te sluiten en die ook door de JDR gedeeld wordt, loopt langs de volgende lijnen.

Het betreft hier de juridische vraag in welke gevallen de Unie exclusief bevoegd is om extern op te treden. Met andere woorden, het gaat hier om de vraag in welke gevallen alléén de Unie bevoegd is om een overeenkomst te sluiten met een derde land, zonder dat ook de lidstaten daarbij partij kunnen zijn. Dat is alleen het geval wanneer de overeenkomst louter afspraken bevat op gebieden die vallen binnen het bereik van artikel 3 VWEU.

Wanneer de Unie exclusief bevoegd is om extern op te treden wordt bepaald in artikel 3 VWEU. Het gaat op grond van dit artikel om de volgende gevallen:

De Unie is exclusief bevoegd wanneer het gaat om de gebieden die genoemd worden in lid 1 van artikel 3 VWEU, te weten a) de douane-unie; b) de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn; c) het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben; d) de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid; e) de gemeenschappelijke handelspolitiek. Wanneer sprake is van afspraken in een overeenkomst met een derde land op één van deze gebieden, is dan ook alleen de Unie hiertoe bevoegd.

De Unie is daarnaast exclusief bevoegd om een overeenkomst met een derde land te sluiten in de gevallen die genoemd worden in lid 2 van artikel 3 VWEU, te weten a) indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet; b) indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen, of c) wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen².

¹ Zie EU Hof van Justitie, Advies 2/15 (*Singapore*), punten 243-244; EU Hof van Justitie, Zaak C-600/14, *Duitsland tegen de Raad (OTIF)*, punten 67-68; en EU Hof van Justitie, Gevoegde Zaken C-626/15 en C-659/16, *Weddellzee*, punt 126.

² Zoals hierboven aangegeven bevat de voorliggende overeenkomst afspraken over onderwerpen die vallen onder de tussen de EU en de lidstaten gedeelde bevoegdheden, zoals milieu, vervoer, en justitiële- en politesamenwerking (artikel 4 VWEU). Bij gedeelde bevoegdheden kunnen zowel de Unie als de lidstaten regelstellend optreden. Artikel 2, lid 2, VWEU schrijft echter voor dat de lidstaten hun

Wanneer de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK als *EU-only* akkoord gesloten wordt, betekent dit dat de Unie daarin zowel bevoegdheden zal uitoefenen die vallen binnen het bereik van genoemd artikel 3 VWEU (en die alleen de Unie kan uitoefenen), als bevoegdheden die daar niet binnen vallen (en die zowel de Unie als de lidstaten kunnen uitoefenen). Vanwege de politieke keuze om ook dit laatste type bevoegdheden in dit geval door de Unie te laten uitoefenen, ontstaat in dit geval een *EU-only* akkoord.

Er is geen aanleiding om te denken dat bevoegdheden die nu niet binnen het bereik van artikel 3 VWEU vallen, en waarbij het een politieke keuze is deze door de Unie te laten uitoefenen in het akkoord met het VK, alleen om die reden in een toekomstig akkoord met een ander derde land wel binnen het bereik van artikel 3 VWEU zullen vallen. Dat is immers niet één van de gronden die in artikel 3 VWEU zelf genoemd worden voor het bestaan van een exclusieve bevoegdheid voor de EU. Met andere woorden, er is nu geen sprake van een verplichting tot een *EU-only* akkoord voor deze afspraken en in de toekomst ook niet.

Deze juridische conclusie zal uitdrukkelijk worden opgenomen in een artikel van het Raadsbesluit tot ondertekening (dat nu nog in concept voorligt in Brussel) en ook worden bevestigd in een aparte verklaring van de Commissie. Die verklaring is als vertrouwelijk bijlage toegevoegd aan deze beantwoording.³

Vraag 3

Kunt u de Juridische Dienst van de Raad verzoeken dit advies alsnog op papier uit te brengen indien de Juridische Dienst van de Raad het advies niet op papier gezet heeft en dit advies voor maandag 28 december 11.00 uur aan de Kamer doen toekomen?

Antwoord

Op verschillende plaatsen in het Raadsbesluit tot ondertekening zal de conclusie van de juridische argumentatie van de JDR worden opgenomen. Die is in lijn met de juridische argumentatie van het kabinet zoals die in vraag 1 is uiteengezet.

Vraag 4

Kunt u alle interne en externe adviezen over dit Brexit verdrag (eigen

bevoegdheid slechts kunnen uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend. Telkens wanneer de EU interne EU-wetgeving vaststelt op basis van een gedeelde bevoegdheid wordt de EU op grond van art. 3, lid 2, VWEU o.a. exclusief bevoegd om internationale overeenkomsten te sluiten op deze terreinen wanneer deze overeenkomsten die interne EU-wetgeving kunnen aantasten of de strekking daarvan kunnen wijzigen. De omvang en de uitoefening van EU-bevoegdheden is dus geen statisch gegeven, maar van rechtswege voortdurend in ontwikkeling.

³ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

juridische dienst en mogelijk de landsadvocaat) per ommegaande aan de Kamer doen toekomen?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 1 voor de juridische analyse van het kabinet.

Vraag 5

Indien het verdrag een gemengd verdrag is, welke mogelijkheden zijn er dan om de transitie op 1 januari soepel te laten verlopen? Wilt u hierbij denken aan voorlopige inwerkingtreding hiervan, aan artikel 24 van het WTO verdrag en eventueel andere mogelijkheden?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 1. In aanvulling daarop geldt dat de overgangsperiode tot 1 juli 2020 kon worden verlengd middels een gezamenlijk besluit van de EU en het VK in het Gemengd Comité van het Terugtrekkingsakkoord. Het VK heeft er voor gekozen de overgangsperiode niet te verlengen. Verlenging van de overgangsperiode is op basis van het terugtrekkingsakkoord zodoende niet langer mogelijk.

Voorlopige toepassing van de onderdelen van een gemengd akkoord die niet worden uitgeoefend door de Unie is niet mogelijk via de band van de Unie. Hiermee zou er bij voorlopige toepassing van een gemengd akkoord op de desbetreffende deelterreinen een situatie vergelijkbaar met *no-deal* ontstaan. Dit is onwenselijk gezien de verstoring en (economische) schade die dit met zich mee zou brengen.

Artikel XXIV van het GATT-verdrag maakt het partijen mogelijk een douane-unie, vrijhandelsakkoord of een tijdelijke overeenkomst met als doel die te bereiken (interim-akkoord) sluiten. Daarbij is het partijen toegestaan om bepaalde preferentiële behandeling niet toe te passen, zoals bijvoorbeeld het meestbegunstigdebeginsel. Artikel XXIV GATT-verdrag is in de context van het aflopen van de overgangsperiode niet relevant, omdat het slechts de basis biedt om een overeenkomst of tijdelijke overeenkomst op het gebied van goederenhandel te sluiten. De partijen zouden een dergelijke overeenkomst dan dus eerst hebben moeten uitonderhandelen. Gezien de beperkte reikwijdte van Artikel XXIV GATT-verdrag zou dit in geen geval uitkomst bieden om de verstoringen die op een groot aantal terreinen voortvloeien uit het aflopen van de overgangsperiode te voorkomen. Het bereiken en per 1 januari 2021 van toepassing laten worden van het bereikte akkoord is verkieslijk boven een *no deal* situatie die voor belanghebbenden tot veel verstoringen en (economische) schade zou leiden.

Vraag 6

Kunt u deze vragen een voor een en voor maandag 28 december 11.00 beantwoorden?

Antwoord

Ja.