

Vergaderjaar 2018–2019

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 320

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 26 februari 2019

1. Inleiding

Met nog maar 31 dagen te gaan nadert de Brexit, de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, haar ontknoping. Op 29 maart 2017 kondigde het VK formeel aan de EU te willen verlaten, waarbij het daadwerkelijke vertrek volgens de EU-verdragen uiterlijk exact twee jaar later zal plaatsvinden, oftewel op 29 maart 2019. De tussenliggende periode diende om een akkoord over de voorwaarden voor vertrek tussen VK en EU overeen te komen, en zodoende een ordentelijke Brexit te garanderen met minimale gevolgen voor burgers en bedrijven. Zoals bekend hebben de onderhandelingen tot op de dag van vandaag niet geleid tot een akkoord dat op een parlementaire meerderheid in het Verenigd Koninkrijk kan rekenen. Terwijl de klok doortikt wordt een vertrek zonder regeling of afspraken (het no deal-scenario) elke dag waarschijnlijker.

Sinds de aankondiging van het Britse vertrek in 2017 heeft de Tweede Kamer, en in het bijzonder de vaste commissie voor Europese Zaken, de ontwikkelingen omtrent de Brexit op de voet gevolgd. Vanwege de hechte relaties van Nederland met het VK zijn de potentiële gevolgen van een Brexit voor Nederland in politiek, economisch en sociaal opzicht bijzonder groot. Niet alleen op het gebied van handel en economie maar ook vanwege de tienduizenden Nederlanders die in het Verenigd Koninkrijk wonen, werken en leven. De commissie Europese Zaken heeft in de afgelopen twee jaar verschillende Kamerleden uit haar midden aangewezen die als co-rapporteurs onderzoek hebben gedaan naar de Brexit en informatie hebben vergaard over de situatie en de gevolgen en risico's voor Nederland.

De twee eerdere rapporten (het eerste van het oud-lid Majij en het lid Omtzigt in maart 2017 (Kamerstuk 23 987, nr. 171) en het tweede van de leden Anne Mulder, Omtzigt en Verhoeven in november 2017 (Kamerstuk 23 987, nr. 196) hebben bijgedragen aan de politieke en publieke bewustwording van de potentiële impact van een (no deal) Brexit voor Nederland. Sindsdien zijn de voorbereidingen op een Brexit door de overheid en het bedrijfsleven in Nederland opgevoerd. Als huidige

rapporteurs hebben we voortgebouwd op de rapporten van onze voorgangers. Op maandag 18 februari jl. brachten we een werkbezoek aan Londen en spraken we met diverse Britse parlementsleden en bewindspersonen om onszelf een beeld te vormen van de actuele stand van zaken. Dit verslag bevat onze bevindingen en aanbevelingen mede naar aanleiding van het werkbezoek en vele gesprekken, werkbezoeken en bijeenkomsten in de Tweede Kamer.

Nieuwe ontwikkelingen

Overigens zijn er sindsdien enkele nieuwe ontwikkelingen geweest en wordt er nu gesproken over uitstel van de Brexit en een nieuw referendum.

Een uitstel van de Brexit is alleen mogelijk indien het VK een verzoek doet en alle EU-27 landen hier individueel mee instemmen. Het lijkt op dit moment moeilijk omdat er dus 28 landen overeenstemming zouden moeten bereiken over de termijn en omdat het niet duidelijk is welk plan er uitgewerkt kan worden tijdens een uitstel. Een kort uitstel is zeker mogelijk maar aan het eind van dat uitstel zal opnieuw de vraag van een deal of no deal aan de orde zijn. Hoewel niet uit te sluiten is dat er op het laatste moment een deal bereikt wordt over bijvoorbeeld uitstel, focust dit rapport op de voorbereiding op een no deal-Brexit op 29 maart aanstaande. Het is belangrijk om daar zo goed mogelijk op voorbereid te zijn.

Wij zien dat de oproep om een referendum recentelijk meer steun begint te krijgen. Een referendum is echter niet eenvoudig. Er zijn ten minste drie opties: deze deal, no deal en geen Brexit. Als je een referendum wilt houden en een optie niet als keuze op het stembiljet verschijnt, dan is de keuze van de referendumvraag een zeer politiek geladen besluit.

2. No deal-scenario is waarschijnlijker geworden

In hun laatste rapport in november 2017 schreven de toenmalige rapporteurs als eerste conclusie: «Wat lange tijd niet voor mogelijk werd gehouden is nu plotseling denkbaar geworden: een chaossscenario, waarin het VK op 29 maart 2019 abrupt uit de EU vertrekt, zonder uittredingsakkoord, transitieperiode of gezamenlijk kader over de nieuwe betrekkingen. Nederland moet zich voorbereiden op dit chaotische «no deal»-scenario.» We waren een van de eersten in Europa met deze zeer expliciete waarschuwing en de Nederlandse regering maakte daarna mensen en geld beschikbaar voor dat scenario.

Helaas is de waarschijnlijkheid van dit scenario sindsdien fors toegenomen. Voor zeer weinigen is dit een wenselijk scenario. Ook voor veel voorstanders van een harde Brexit (vertrek uit de EU zonder deelname aan interne markt of douane-unie met de EU) is een goed voorbereide harde Brexit duidelijk beter dan een harde Brexit nu, omdat de voorbereiding op een harde Brexit in het Verenigd Koninkrijk fors te wensen overlaat, waardoor een harde Brexit op dit moment een chaotische Brexit zou zijn.

De politieke impasse in het Verenigd Koninkrijk leidt er op dit moment toe dat bijna iedereen probeert om haar of zijn favoriete oplossing te plaatsen tegenover een chaotische no deal-Brexit. Wij hebben met zorg genoteerd hoe het in het Verenigd Koninkrijk de regering en een meerderheid in het parlement niet lukt om een overeenkomst te bereiken, laat staan een voorstel te doen dat ook voor de EU-27 acceptabel is. Eigenlijk voeren de Britten nu pas de discussie over wat voor soort Brexit men precies wil. Een debat dat eigenlijk drie jaar geleden al, voor het referendum, gevoerd

had moeten worden. Een aantal Britse politici heeft gedaan alsof Brexit enorme voordelen brengt. Daarmee zijn onrealistische verwachtingen gewekt. Gevolg is dat Brexit een teleurstelling wordt. En daar geeft men vervolgens elkaar en anderen de schuld van, wat weer tot verzuurde onderhandelingen leidt met alle risico's van dien.

Ondertussen duurt de onzekerheid voort. Er vertrekken op dit moment vele schepen uit bijvoorbeeld Chinese havens, waarvan onzeker is geworden of de goederen straks zullen aankomen in een douane-unie of niet. De twee jaar onder artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (de periode tussen de notificatie en de effectuering van het vertrek uit de EU) waren niet alleen bedoeld voor politici maar juist ook voor burgers en bedrijven om te weten wat er in de volgende periode zou volgen.

3. Gevolgen van het no deal-scenario

Een no deal-Brexit is op dit moment eigenlijk een groot economisch experiment. Het VK heeft relatief weinig handelsverdragen klaar en dit betekent dat de handel van het VK met zowel de EU als met een fors deel van de rest van de wereld op de korte termijn op WTO-basis plaatsvindt. Dat betekent dus hoge tarieven en controles aan de grens.

Dus wat begon als een pleidooi voor meer vrijhandel door een land dat vrijhandel altijd hoog in het vaandel gehad heeft, eindigt op de korte termijn dan juist in aanmerkelijk minder vrije handel.

In dit scenario wordt de economie van het Verenigd Koninkrijk zelf het hardst geraakt. Maar de economische effecten op de omliggende landen, zoals Ierland, Nederland, Denemarken, België en Frankrijk zullen aanzienlijk zijn. Ook de EU als geheel zal op het moment dat de groei al fors terugloopt de Brexit voelen. Het is overigens goed mogelijk dat daardoor juist landen die relatief weinig directe contacten met het VK hebben, maar al een fors begrotingstekort hebben, het nog moeilijk gaan krijgen. Vooral Italië is zeer kwetsbaar voor een economische schok, vanwege de hoge staatsschuld en de zwakke bankensector. Dit kan terugslaan op de Eurozone.

Met het vertrek van de Britten uit de EU verliest Nederland bovendien een belangrijke bondgenoot en wordt het des te meer van belang om nieuwe allianties binnen de EU te sluiten.

4. Grens tussen de Ierse Republiek en Noord-Ierland

Wij zijn bezorgd over de situatie op het Ierse eiland en de harde grens die er bij een no deal-Brexit ontstaat tussen de Republiek Ierland en Noord-Ierland. Deze grens en de zogeheten *backstop*, de vangnetbepaling die een harde grens moet voorkomen, lijken het struikelblok in de onderhandelingen te worden.

In ieder geval heeft de Britse premier ingestemd met een backstop, waarmee een zeer groot deel van haar coalitie nu niet kan instemmen. Iedereen spreekt over het handhaven van de Goede Vrijdag-akkoorden in het belang van vrede, maar tegelijkertijd hebben de instituties van die vredesakkoorden geen formele rol bij de grens. Dat klemmt, omdat het juist de lokale leiders dienen te zijn die verantwoordelijkheid dienen te dragen en niet enkel politici in Londen of Brussel. In een eerder stadium was vastgelegd dat zij wel een rol zouden krijgen en zeker bij mogelijke veranderingen aan de grens is die betrokkenheid belangrijk om escalatie te voorkomen.

5. Aanbevelingen aan de Nederlandse regering

5.1 Voorbereidingen en maatregelen voor een no deal-Brexit

De voorbereidingen op een chaotische Brexit moeten door het kabinet verder worden opgevoerd. Nederland is relatief vroeg begonnen met voorbereidingen voor een no deal-Brexit. Zo zijn er extra douanebeambten, dierenartsen en inspecteurs geworven voor controle en inspectie van goederen, dieren en planten aan de grens, er is een voorstel voor een Brexit-noodwet ingediend bij de Staten-Generaal (Kamerstuk 35 084) en er zijn algemene maatregelen van bestuur in voorbereiding. Ook heeft het kabinet op verzoek van de Kamer (Kamerstuk 35 084, nr. 21) een overzicht gemaakt van de maatregelen die worden getroffen om de mogelijke gevolgen van de terugtrekking van het VK uit de EU zo goed mogelijk op te vangen. Dit overzicht is ook op rijksoverheid.nl en brexitloket.nl geplaatst, waardoor de beschikbare Brexit-plannen toegankelijk zijn voor Nederlandse burgers en het Nederlandse bedrijfsleven.

Dat betekent echter niet dat bij een no deal-Brexit alle uitvoerende diensten volledig klaar zijn of dat er geen verstoringen zullen optreden. Zorg ervoor dat in het geval van een no deal-Brexit essentiële zaken goed doorlopen. Hierbij dient speciale aandacht uit te gaan naar diensten die onmiddellijk extra taken krijgen zoals de douane en de NVWA. Noodplannen voor problemen bij controles van de NVWA dienen klaar te zijn. Denk hierbij aan het tijdelijk onder strak horizontaal toezicht laten plaatsvinden van inspecties of afspraken met Duitsland dat zij controles op dieren uit Nederland, die daar geslacht worden, tijdelijk overneemt om capaciteit bij de NVWA vrij te maken. En voor de douane dient er extra telefonische bereikbaarheid te zijn juist op het moment dat alle douaniers vol aan het werk zijn op de eerste dag na een harde Brexit.

De justitiesamenwerking dient op een hoog niveau voortgezet te worden, juist bij het delen van informatie in elkaars databases, die nu ook gebruikt worden. Indien nodig moeten erkenningen van VK databases, die nu ook aan EU regels voldoen, zeer snel geregeld worden. Verder dient het conform de wens van de Kamer (zie Kamerstuk 35 078, nr. 24) mogelijk te zijn om bij kritieke geneesmiddelen en hulpmiddelen noodvergunningen af te geven en Britse (en in het Verenigd Koninkrijk) erkende hulpmiddelen en geneesmiddelen nog een tijd te blijven erkennen. Het blijkt immers ook mogelijk te zijn om voor vliegtuigen en derivaten de oude procedures nog even te laten doorlopen na een harde Brexit. Dat moet dat ook mogelijk zijn voor levensreddende medicijnen.

5.2 Voorbereidingen voor deal of uitstel van Brexit

Voor de situatie na 29 maart aanstaande zijn er grofweg drie mogelijkheden: deal, no deal, of uitstel van de Brexit (verlenging van artikel 50). Hoewel no deal Brexit op dit moment waarschijnlijk lijkt, moet Nederland zich op alle scenario's voorbereiden. In geval van een deal begint het onderhandelen pas echt, namelijk over de toekomstige relatie. Nederland moet dan goed weten wat het wil en wie op welk terrein bondgenoten zijn.

In geval van uitstel ligt er ook een aantal vragen voor. Enkele weken uitstel om technische redenen zoals het aanpassen van wetten is te overzien. Maar als het uitstel enkele maanden beslaat, komt de vraag aan de orde wat te doen met deelname van VK aan de Europese Parlementsverkiezingen en of de Britten een bijdrage moeten betalen aan de EU-begroting. Dan dient de Nederlandse regering een nieuwe inzet te maken voor de

nieuwe zevenjaarsbegroting, met de Britten in de Unie. Wij roepen het kabinet op om ook voorbereidingen te treffen voor deze Brexit-scenario's. Indien deze scenario's aan de orde komen, zullen we met meer gedetailleerde aanbevelingen komen.

5.3 Bepaalde sectoren en bedrijven verdienen extra ondersteuning

Op individueel niveau kunnen de effecten voor burgers en vooral MKB-bedrijven fors zijn. Voor een deel was voorbereiding mogelijk, bijvoorbeeld voor voorbereiding op douaneformaliteiten aan de hand van de impactscan en checklist die de rijksoverheid op brexitloket.nl heeft aangeboden. Voor een deel is de klap niet op te vangen. Denk hierbij aan de vissersvloot en aan bedrijven die zeer afhankelijk zijn van frictievrije handel met het VK. Daarom stellen we voor dat als ultimo remedium de staat ook moet klaarstaan om levensvatbare sectoren en vooral de mensen voor wie werk tijdelijk wegvalt, tijdelijk extra bij te staan.

Voor vissers onder Nederlandse vlag valt een groot deel van de viswateren bij Schotland weg. Indien een snelle deal met het VK over wederzijdse toegang en lage tarieven niet mogelijk blijkt te zijn, zal deze sector ondersteuning nodig hebben.

Op dezelfde manier zal, indien er langdurig grote problemen ontstaan bij in- en uitvoer, een snelle reactie nodig zijn om bedrijven niet te laten omvallen. In zo'n scenario kan gedacht worden aan een specifieke regeling voor bedrijven die afhankelijk zijn van handel met het VK en die zich wel grondig voorbereid hebben en gezocht hebben naar alternatieve afzetmarkten of toeleveranciers, maar desalniettemin in onredelijke mate getroffen worden door forse logistieke problemen of door tijdelijke stilleggingen van fabrieken in het VK, waarvan zij toeleverancier zijn.

5.4 Zekerheid en rechtsbescherming bieden aan getroffen burgers

Het is van belang om de EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk (en vice-versa de Britse burgers in de EU) rechtsbescherming en zekerheid over hun situatie na de Brexit te bieden. Ook bij een no deal-Brexit kunnen beide zijden er alsnog voor kiezen om de afspraken zoals overeengekomen in het concept-uittreedingsakkoord alsnog te garanderen en na te komen. Dit zou voorkomen dat grote groepen mensen tussen wal en schip vallen en heeft de voorkeur van de rapporteurs.

5.5 Draaiboeken gereed en calamiteitenoefeningen voltooid

Hoeveel voorbereidingen en maatregelen Nederland voorafgaand aan de Brexit ook treft, het is zoals de Britten zeggen: *the proof of the pudding is in the eating*. Uiteindelijk zal op de dag van de Brexit blijken of de voorbereidingen effectief en voldoende zijn geweest. De eerste 48 uur daarna zijn van cruciaal belang om te voorkomen dat een chaotische Brexit ook tot chaotische taferelen in Nederland zal leiden. Het kan niet anders of er worden quick scans uitgevoerd en draaiboeken opgesteld bij de Nederlandse overheidsdiensten, zoals onder andere de ministeries, de NVWA, de douane, de politie en Koninklijke Marechaussee alsmede de gemeenten en provincies in het kustgebied en rond de mainports. Wij verzoeken het kabinet, voor zover nog niet gedaan, om de Kamer inzage te verschaffen in de draaiboeken en het handelingsperspectief van de publieke diensten in de eerste 48 uur na de Brexit op 29 maart 2019. Wij danken de bewindspersonen voor de reeds toegezonden informatie over de mainports Schiphol en Rotterdam (Kamerstuk 23 987, nr. 313).

Daarnaast vragen wij aandacht voor de calamiteitenoefeningen die in samenwerking met de decentrale overheden worden gepland. Wij dringen er op aan dat deze simulaties, ook op bestuurlijk niveau, tijdig voor de Brexit zijn afgerond. Het is tevens van belang dat niet alleen de gemeenten op bestuurlijk niveau (burgemeesters) maar ook de kustprovincies (Commissarissen van de Koning) betrokken zijn bij deze oefeningen. Wij adviseren dat de uitkomsten van de calamiteitenoefeningen, inclusief de geconstateerde aandachtspunten, nog voor de Brexit met de Kamer worden gedeeld.

5.6 Monitor wijzigingen in het Britse douanebeleid

Naar verwachting zal een no deal-Brexit leiden tot lange wachtrijen van vrachtverkeer aan weerszijden van de nieuwe buitengrens van de EU met het VK. Stuksgewijze en zelfs steekproefsgewijze controle door de douane van de containergoederen voor de grens zal een tijdrovende aangelegenheid zijn. Om chaos te voorkomen is de Britse douane van plan om importcontroles aan de grens in de twintig drukste invoerpunten voor de duur tot maximaal één jaar op te schorten. Goederen uit de EU zullen daarmee zonder meer worden doorgelaten («*wave through*») en transportbedrijven hoeven pas later hun lading aan te geven en invoerheffingen te betalen.

Wij zijn verbaasd over deze voorgenomen beleidsmaatregel, die een aantal vragen oproept. Wat betekent de opschorting van controles aan de ene zijde van de grens (VK) voor de controles aan de andere zijde (EU)? Betekent dit dat de controles en daarmee de wachtrijen zich verplaatsen van het VK naar de EU? En als de goederencontrole wordt opgeschort, kunnen fytosanitaire en veterinaire inspecties aan de grens dan wel gegarandeerd worden?

Geldt de opschorting van controles door het VK alleen voor de invoer vanuit de EU of ook voor de uitvoer naar de EU? Wat betekent dit voor het gelijk speelveld tussen EU-lidstaten? Als bijvoorbeeld Nederland, België en Frankrijk ieder anders reageren op de nieuwe situatie leidt dat tot concurrentieverschillen tussen de havens van deze landen. Idem als de Britse douane goederen vanuit de ene EU-haven niet meer zou controleren en vanuit de andere EU-haven nog wel.

Wij adviseren dat op nationaal en op Europees niveau nauwkeurig in kaart wordt gebracht welke gevolgen de aanpassingen van de douaneprocedures in het Verenigd Koninkrijk bij een no deal-Brexit voor het Europese douanebeleid en voor bedrijven in de exportsector zullen hebben. Wij roepen tevens op dat de EU-27 op dezelfde wijze met het nieuwe Britse handelsbeleid zullen omgaan, om een gelijk speelveld binnen de EU te garanderen.

5.7 Kosten van de Brexit in kaart brengen

In elk scenario zal Nederland nadeel ondervinden van de Brexit, maar met name bij een vertrek zonder afspraken zullen de economische en financiële gevolgen naar verwachting groot zijn. Verschillende instituten hebben de afgelopen jaren de verwachte kosten van Brexit berekend (zoals CPB, Algemene Rekenkamer, SOE, Rabobank en SER).

Wij vragen het kabinet om de verschillende berekeningen van de Brexit-kosten op een rij te zetten en daar zijn oordeel over te geven. Ook vragen wij om (op macroniveau) de kosten inzichtelijk te maken die Nederlandse bedrijven hebben gemaakt om zich voor te bereiden op de Brexit.

6. Aanbevelingen aan de Kamer en Kamercommissies

De Brexit raakt de meeste sectoren van de Nederlandse samenleving en economie, zeker een Brexit zonder afspraken. Binnen het kabinet is de Minister van Buitenlandse Zaken belast met de algemene coördinatie en het toezicht op de voortgang van de voorbereidingen op de Brexit, terwijl de vakinhoudelijke bewindspersonen verantwoordelijk zijn voor de voorbereidingen en implementatie op hun specifieke beleidsterrein. Omwille hiervan heeft de commissie Europese Zaken op 8 februari 2018 aan alle Kamercommissies een brief gestuurd (18-EU-B-012) ter attentie op de Brexit en met het advies om de informatie van de bewindspersonen op hun beleidsterrein te vragen over de voorbereidingen. In deze brief werd er overigens nog van uitgegaan dat de Brexit in elk geval mét een uittredingsakkoord zou plaatsvinden; een no deal-scenario werd toen nog niet als realistische optie beschouwd. De voorbeeldvragen aan het kabinet die aan de commissies werden meegegeven, maar dan nu toegespitst op het no deal-scenario, zijn onverminderd actueel:

- Heeft het ministerie in beeld wat de gevolgen kunnen zijn van het no deal-scenario?
- Weet het ministerie welke maatregelen en oplossingen nodig zijn om de gevolgen van een no deal-Brexit op te vangen?
- Gaat het ministerie deze maatregelen en oplossingen uitvoeren?
- Zijn hiervoor een actieplan en tijdsplanning opgesteld en zo ja, kan de Tweede Kamer deze ontvangen?

Alle Kamercommissies worden geadviseerd om de bewindspersoon op hun beleidsterrein te bevragen over de voorbereiding op het no deal-scenario en eerder ontvangen informatie te actualiseren. Is elk ministerie (inclusief de uitvoeringsorganisaties) «in control» als het gaat om een chaotische Brexit?

In lijn hiermee attenderen wij de Kamercommissies ook graag op de algemene maatregelen van bestuur die het kabinet ter uitwerking van het wetsvoorstel Verzamelwet Brexit in concept heeft voorbereid (zie Kamerstuk 35 084, nr. 32). Worden alle risico's hiermee afgedekt? Het zou goed zijn als de betreffende Kamercommissies op korte termijn alle al klaarliggende algemene maatregelen van bestuur in behandeling nemen.

7. Tot slot: aandacht voor nieuwe relatie met het VK

Ten slotte vragen wij aandacht voor de toekomstige betrekkingen tussen VK en EU. De politieke verklaring over het kader van deze betrekkingen is door de aanhoudende discussie in het VK over het uittredingsakkoord naar de achtergrond geraakt, maar het belang ervan mag niet onderschat worden. De EU en het VK zijn beide gebaat bij voortgezette politieke samenwerking, een robuust economisch partnerschap en een hechte handelsrelatie. De politieke verklaring bevat veel nuttige elementen die na de Brexit tot een volwaardig verdrag kunnen worden uitgewerkt. Ook bij een no deal-scenario blijft de opgave bestaan voor EU en VK om de nieuwe relatie vorm te geven.

Wat ons betreft krijgt deze opgave prioriteit na de Brexit. Voor teleurstelling, verwijten of leedvermaak over het Britse vertrek is geen plaats; het is belangrijk voor Nederland om juist in dit geval de verhoudingen met het VK goed te houden en medestanders in de EU te zoeken om praktische nieuwe samenwerking met het VK te ontwikkelen. Vanuit een kopgroep van getroffen landen, inclusief Frankrijk, kan hiervoor draagvlak binnen de EU worden gecreëerd.

Door de Brexit wordt het Verenigd Koninkrijk weliswaar automatisch een derde land maar het wordt wat ons betreft niet zomaar een derde land. De constructieve samenwerking en de nauwe verbondenheid die Nederland en het VK binnen de EU met elkaar hadden en die we bilateraal nog steeds hebben, moeten we benutten om in EU-verband tot een nieuw, sterk en veelomvattend partnerschap met het Verenigd Koninkrijk te komen.

De rapporteurs,
Anne Mulder
Omtzigt
Asscher