

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4298

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2026

Op 17 februari 2026 heeft de Europese Commissie een voorstel gedeeld voor de ondertekening en voorlopige toepassing van een handels- en samenwerkingsakkoord tussen de Europese Unie en Euratom en het Verenigd Koninkrijk inzake Gibraltar en een voorstel voor de sluiting van dit akkoord. Naar verwachting zal het besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing in de eerste of tweede week van april in de Raad ter besluitvorming voorliggen. De Commissie stelt dat het wenselijk is dat de overeenkomst voorlopig wordt toegepast, voordat het entry-exit systeem volledig in werking treedt op 10 april 2026.¹ Met deze brief informeer ik u over de inhoud van het akkoord, de kabinetsappreciatie en de voorziene besluitvorming hierover.

Gibraltar is uitgesloten van de geografische reikwijdte van de handels- en samenwerkingsovereenkomst (HSO) tussen de EU en het VK die in 2021 in werking trad. Het voorliggende akkoord is een aanvulling op de EU-VK HSO en heeft onder andere als doel om vrij verkeer van personen en goederen tussen de EU, specifiek Spanje, en het VK, specifiek Gibraltar, mogelijk te maken. Het akkoord is opgesteld met inachtneming van de integriteit van de interne markt en de financiële belangen van de EU, alsmede de soevereiniteit en jurisdictie van Spanje en het VK.

Afronding van de onderhandelingen en vervolgstappen

De Commissie en het VK kondigden in juli 2025 aan een akkoord te bereiken inzake Gibraltar, nadat de onderhandelingen hierover meer dan vier jaar duurden². Gedurende de daarop volgende maanden is het akkoord in detail uitgewerkt en op 12 december 2025 zijn de onderhandelingen afgerond.

¹ Zie Entry-Exit System – Migration and Home Affairs - European Commission

² Voortgangsrapportage Handelsakkoorden van oktober 2025, bijlage bij Kamerstuk 21 501-02, nr. 3249

Zoals eerder het geval was bij de EU – VK HSO is het associatieakkoord door de Commissie voorgesteld als een EU-only akkoord, wat betekent dat de overeenkomst alleen door de EU en het VK moet worden ondertekend en gesloten. De nationale parlementen van EU-lidstaten keuren het akkoord in dat geval niet afzonderlijk goed en de EU-lidstaten zullen het dan ook niet ratificeren. Na goedkeuring van het Europees Parlement, besluit de Raad vervolgens op basis van unanimitéit over het voorstel van de Commissie over de sluiting van het associatieakkoord namens de EU. De Commissie baseert de voorgestelde Raadsbesluiten op artikel 217 VWEU (materiële rechtsgrondslag) en respectievelijk artikel 218(5)(7)(8) VWEU (waar het gaat om het besluit over ondertekening en voorlopige toepassing) en artikel 218(6)(7)(8) VWEU (waar het gaat om het besluit betreffende de sluiting) (procedurele rechtsgrondslagen).

Inhoud van het akkoord

Institutionele bepalingen

Het eerste deel van de overeenkomst definieert de horizontale principes van het akkoord, namelijk het wegnemen van barrières voor verkeer van goederen en personen. Het akkoord voorziet in een samenwerkingsraad waarin vertegenwoordigers van de Unie en het VK zitting hebben. Deze raad ziet met hulp van een aantal gespecialiseerde comités toe op de implementatie van de overeenkomst. Ook kunnen verdragspartijen gebruikmaken van geschillenbeslechting, met als laatste redmiddel autonome maatregelen, waaronder de (gedeeltelijke) opzegging van het akkoord. Waar het gaat om de interpretatie van Unierecht dat in de context van deze overeenkomst wordt toegepast, heeft het EU Hof van Justitie een rol.

Verkeer van personen

Het akkoord leidt tot het verdwijnen van de huidige grenscontroles voor personen tussen Spanje en Gibraltar. De externe grenscontroles van Gibraltar zullen worden verplaatst naar haar luchthaven en haven (inclusief Gibraltarese wateren), onder toezicht van Spanje, dat relevante EU-regelgeving zal toepassen. Er is sprake van een beperkte uitzondering voor de toepassing van dwangmaatregelen op basis van het Schengen Information System. Hiervoor zal in sommige gevallen instemming van het VK nodig zijn.

Ondanks de toepassing van Schengen-regelgeving wordt Gibraltar formeel geen onderdeel van het Schengengebied. Verschillende maatregelen zullen worden genomen om de integriteit en veiligheid van het Schengengebied te waarborgen. Zo zal de toepassing van Schengen-regelgeving in Gibraltar regelmatig worden geverifieerd in de vorm van Schengen-evaluaties. Beide partijen hebben bovendien ingestemd met het bestendigen van hun inzet tegen witwaspraktijken en terrorisme. Het VK belooft op het gebied van zowel witwassen als terrorisme geen standaarden toe te passen die zwakker zijn dan hetgeen wordt toegepast in de EU.

De EU en het VK zijn overeengekomen het thans geldende stelsel van uitlevering, gebaseerd op het Europees Verdrag betreffende uitlevering, te vervangen door een stelsel van overlevering dat grote gelijkenis vertoont met het stelsel van overlevering, geregeld in de EU – VK HSO. Voor Nederland en een aantal andere lidstaten zal dit evenwel niet in werking treden voordat de daartoe vereiste nationale wetgeving is aangepast. Een voorstel daartoe is inmiddels in voorbereiding. Tot dat is aangenomen kan

nog op basis van het bestaande verdragsrechtelijke kader worden samengewerkt met Gibraltar.

Grenswerkers

Het akkoord bevat specifieke bepalingen gericht op grenswerkers. Het gaat hierbij om EU-burgers die werkzaam zijn in Gibraltar en Britten die werkzaam zijn in Spanje, en minstens eenmaal per week de Spaans-Gibraltarese grens passeren. Zij maken aanspraak op werknemersrechten volgens de daarvoor geldende Spaanse en Britse regelgeving.

Verkeer van goederen

Het akkoord leidt tot het verdwijnen van de huidige grenscontroles voor goederen tussen Spanje en Gibraltar. Ook hiervoor geldt dat de externe grenscontroles van Gibraltar zullen worden verplaatst naar haar luchthaven en haven (inclusief Gibraltarese wateren), onder toezicht van Spanje. Het akkoord leidt zodoende tot het ontstaan van een douane-unie tussen de EU en het VK met betrekking tot Gibraltar. Ter garantie van het gelijke speelveld worden bestaande EU-standaarden en binnen de EU-geldende internationale standaarden gebruikt. Ten aanzien van staatssteun is een mechanisme overeen gekomen opdat relevant EU recht van toepassing is in en op Gibraltar inclusief eventuele ontwikkelingen van dat recht. Voor belastingen volgt het akkoord de afspraken in de EU-VK HSO. De beschermingsniveaus ten tijde van ondertekening van de overeenkomst, dienen te worden behouden. Tevens is een gezamenlijke verklaring overeengekomen over schadelijke belastingpraktijken. Ook op het gebied van arbeidsstandaarden en handel en duurzame ontwikkeling volgt deze overeenkomst de EU – VK HSO. De beschermingsniveaus die ten tijde van de transitieperiode in de EU golden, dienen te worden behouden.

Financiële bepalingen

Een financieel mechanisme dient de cohesie tussen Gibraltar en aangrenzende gemeentes in Spanje te bevorderen. Dit mechanisme dient fraude en andere illegale activiteiten te voorkomen. Het mechanisme hiervoor zal op een later moment worden opgezet en wordt gefinancierd door beide partijen.

Civiele nucleaire samenwerking

Het akkoord bevat tevens afspraken omtrent civiele nucleaire samenwerking, wat onder de bevoegdheid van Euratom valt en waar Euratom daarom als partij bij betrokken is. Hierdoor is sprake van een aparte besluitvormingsprocedure. De betreffende bepaling maakt wel onderdeel uit van het bredere akkoord. Zo stemmen de EU en het VK in samen te werken ter verbetering van nucleaire veiligheidsstandaarden en conventies en beloven zij zich te houden aan bestaande standaarden voor bescherming. Voor het Euratom-gedeelte van het akkoord vindt besluitvorming plaats op grond van artikel 101 Euratom-Verdrag, met sluiting door de Commissie na goedkeuring van de Raad met gekwalificeerde meerderheid. De Commissie stelt daarbij tevens voor om tot voorlopige toepassing over te gaan.

In het BNC-fiche van 24 september 2021³ oordeelde het kabinet positief over het openen van onderhandelingen over een handels- en samenwerkingsakkoord tussen de EU en het VK met betrekking tot Gibraltar. Het kabinet onderschreef de noodzaak om te onderhandelen over een overeenkomst tussen de EU en het VK in deze. Als reden werd de specifieke geografische en economische relatie tussen Gibraltar en de Unie aangedragen. Spanje heeft als aangrenzende lidstaat aan Gibraltar om een separate overeenkomst verzocht.

Het kabinet zette in op een strenge, doch rechtvaardige lijn ten aanzien van de uitbreiding van het Schengengebied indien aan alle eisen wordt voldaan. Daarnaast onderschreef het kabinet het plan van de Commissie om grenscontroles aan de buitengrenzen van Gibraltar conform EU-regelgeving te laten uitvoeren door Spanje en om effectieve bescherming van het Schengengebied te waarborgen.

Op het gebied van handel in goederen steunde het kabinet de inzet van de Commissie die voornamelijk gericht was op het garanderen van een gelijk speelveld en het bewaken van de integriteit van de interne markt. In het bijzonder had het kabinet aandacht voor eerlijke concurrentie tussen de haven van Gibraltar en Europese havens.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet oordeelt positief over het bereikte akkoord tussen de Commissie en het VK. Het kabinet verwelkomt dat er een akkoord is bereikt. Dit akkoord kan een positieve bijdrage leveren aan de betrekkingen tussen het EU, het VK en Spanje en de welvaart helpen bevorderen. Voor het kabinet is een belangrijke graadmeter hoe Spanje naar de uitkomst van de onderhandelingen kijkt, gezien de belangen inclusief economische vervlechting tussen de regio's. Naar verwachting kan Spanje de overeenkomst steunen zoals deze is voorgelegd.

De uitkomst sluit aan bij de inzet van het kabinet en de EU. Bij de onderhandelingen heeft het kabinet vooral nadruk gelegd op de bescherming van integriteit van het Schengengebied en de interne markt. Het is positief dat hier, en op andere onderdelen, de afspraken in de HSO grotendeels worden gevolgd. De overeenkomst creëert een gelijk speelveld tussen de EU en het VK voor goederenhandel.

Het kabinet kan zich bij uitzondering vinden in de beslissing om het beoogde akkoord als een EU-only akkoord te sluiten. Het akkoord was bij aanvang voorzien als een facultatief gemengd akkoord met betrokkenheid van de EU en haar lidstaten. Het kabinet ziet bij uitzondering reden voor een EU-only akkoord, omdat Spanje hier als primair betrokken lidstaat de voorkeur aan geeft en de overeenkomst weinig tot geen consequenties heeft voor andere lidstaten dan Spanje en het VK, voor zover de overlevingsregeling niet in werking treedt voordat waar nodig de nationale wetgeving is aangepast. Nederland wenst daarom solidair te zijn met Spanje vanwege de complexe situatie tussen het Gibraltar en Spanje. De andere EU lidstaten zullen zich naar verwachting ook zo opstellen. Dit betekent dat er naar verwachting brede steun zal zijn voor de overeenkomst zoals deze is voorgelegd, mede vanwege de Spaanse positieve appreciatie.

³ BNC-fiche 1 – Aanbeveling mandaat onderhandelingen handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK m.b.t. Gibraltar, Kamerstuk 22 112, nr. 3206

Het is noodzakelijk dat de overeenkomst zo spoedig mogelijk voorlopig inwerking treedt, om fysieke barrières tussen Spanje en Gibraltar te voorkomen wanneer het Entry Exit Systeem in werking treedt. Anders zullen voor grenswerkers vanuit Spanje naar Gibraltar (en omgekeerd) fysieke checks geïntroduceerd worden, omdat het gaat om een grensovergang met een derde land. Met de overeenkomst is dit niet noodzakelijk is, vanwege de toepassing van Schengen-regelgeving in Gibraltar.

De overeenkomst vult de HSO aan voor wat betreft Gibraltar, waarover tot dusver afspraken ontbraken. De HSO is eveneens als EU-only akkoord voorgelegd aan de Raad. EU-only besluitvorming over Gibraltar past bij dit akkoord als missend puzzelstuk in de EU-VK relatie. Het kabinet kan zich daarnaast vinden in de voorgestelde materiële rechtsgrondslag van artikel 217 VWEU, aangezien dit akkoord het tot stand brengen van een associatie betreft.

Samenvattend acht het kabinet dit akkoord van belang omdat dit het ontbreken van afspraken tussen de EU en het VK aangaande Gibraltar oplost. Het akkoord draagt bij aan versterking van de relaties met een belangrijke, nabije partner met gemeenschappelijke waarden, de ontwikkeling van de interne markt en het waarborgen van het gelijke speelveld. Het kabinet is daarom voornemens om in te stemmen met het Raadsbesluit tot ondertekening en voorlopige toepassing, mede in het licht van de positieve Spaanse appreciatie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen