

Vergaderjaar 2017–2018

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 196

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 16 november 2017

Op 29 maart 2017 heeft het Verenigd Koninkrijk door middel van een notificatiebrief ex artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie formeel zijn voornemen tot uittreding uit de EU bekendgemaakt. Tenzij een verlenging van de termijn of een transitieperiode is overeengekomen, wordt de Brexit uiterlijk exact twee jaar na dato geëffectueerd, te weten op 29 maart 2019. In de tussentijd zal er volgens de verdragsbepalingen onderhandeld worden over een akkoord over de voorwaarden voor uittreding, waarbij rekening wordt gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van het Verenigd Koninkrijk met de Unie.

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft op 30 maart 2017 uit haar midden de leden Anne Mulder (VVD), Omtzigt (CDA) en Verhoeven (D66) aangesteld als co-rapporteurs om de onderhandelingen en overige ontwikkelingen rondom de Brexit te blijven volgen en meer inzicht te verkrijgen in de nieuwe toekomstige relatie tussen de EU en het VK. Dit rapporteurschap is een vervolg op het rapport dat het oud-lid Maij en het lid Omtzigt op 21 maart 2017 over de Brexit hebben uitgebracht (Kamerstuk 23 987, nr. 171).

Met mandaat van de commissie Europese Zaken hebben de rapporteurs de volgende activiteiten georganiseerd, waarvoor alle commissieleden overigens werden uitgenodigd:

- rondetafelgesprek over de Brexit op 7 juni 2017;
- werkbezoek aan de EU-instellingen in Brussel op 25 en 26 juni 2017;
- werkbezoek aan Europol in Den Haag op 3 juli 2017;
- verschillende politieke en ambtelijke technische briefings door de Minister van Buitenlandse Zaken en zijn ambtenaren werkzaam voor de «Taskforce Verenigd Koninkrijk»;
- gesprekken met de Britse onderminister voor de Brexit, de heer David Jones, op 10 april 2017 en met de Britse ambassadeur in Nederland, de heer Peter Wilson, op 28 september 2017.

In de bijlage brengen de rapporteurs verslag uit van hun bevindingen over de periode april 2017 tot heden. Het rapport bevat een tiental conclusies

en aanbevelingen, gericht aan de Nederlandse regering alsmede aan de Eerste en de Tweede Kamer. Van het rondetafelgesprek d.d. 7 juni 2017 is reeds verslag opgemaakt onder Kamerstuk 23 987, nr. 188.

De rapporteurs,
Anne Mulder
Omtzigt
Verhoeven

1. Start van de onderhandelingen

Naar aanleiding van de notificatiebrief van de Britse regering is de Europese Raad op 29 april 2017 bijeengekomen om de politieke richtsnoeren vast te stellen voor de aanstaande onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk. Deze politieke richtsnoeren zijn nader uitgewerkt in «onderhandelingsrichtsnoeren», vastgesteld door de Raad Algemene Zaken op 22 mei 2017. Beide gremia zijn in artikel 50-formatie bijeengekomen, hetgeen betekent dat (vanzelfsprekend) het Verenigd Koninkrijk als uittredende EU-lidstaat hierbij niet aanwezig was. In de Europese Raad hebben de staatshoofden en regeringsleiders zitting, terwijl in de Raad Algemene Zaken de bewindspersonen verantwoordelijk voor Europese Zaken vertegenwoordigd zijn.

Kort daarna zijn de onderhandelingen tussen EU en VK daadwerkelijk gestart. In de week van 19 juni 2017 vond de eerste onderhandelingsronde plaats; de vijfde en tot dusverre laatste ronde werd gehouden in de week van 9 oktober 2017. De onderhandelingen bevinden zich nog steeds in de eerste fase, die over de uittredingsvoorwaarden gaat. De EU is van mening dat er nog onvoldoende vooruitgang is geboekt om over te gaan op de tweede fase, waarin ook de voor Nederland belangrijke toekomstige (handels)relatie vorm gaat krijgen.¹

Samengevat betekent dit dat er sinds de overhandiging van de notificatiebrief van de Britse regering aan de Voorzitter van de Europese Raad op 29 maart jl. inmiddels ruim een halfjaar is verstreken – oftewel een kwart van de totale termijn van twee jaar die er in de verdragen voorzien is om de uittreding van een lidstaat ordentelijk en gecontroleerd te regelen. In feite is er overigens minder tijd voor de onderhandelingen, want het uittredingsakkoord moet ook nog worden goedgekeurd door het Europees Parlement voordat het door de Raad van de Europese Unie kan worden gesloten.²

2. Mogelijke scenario's voor een Brexit

Hoe gaat de Brexit er precies uit zien? Deze vraag is uiterst relevant maar helaas nog niet te beantwoorden doordat er nog altijd zoveel onbekende variabelen in het uittredingsproces aanwezig zijn. Omdat deze grote dynamiek gezien de politieke ontwikkelingen in zowel het VK als in de 27 lidstaten als op Europees niveau een gegeven is, stellen de rapporteurs zich enkele aannemelijke scenario's voor waarlangs de Brexit zich kan

¹ Zie punt 5 van de Richtsnoeren voor de onderhandelingen vastgesteld door de Europese Raad (artikel 50) op 29 april 2017: «*Hoewel een akkoord over toekomstige betrekkingen tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk op zich pas kan worden voltooid en gesloten nadat het Verenigd Koninkrijk een derde land is geworden, moet volgens artikel 50 VEU [Verdrag Europese Unie] in het kader van de voorwaarden van de terugtrekking rekening worden gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen met de Unie. Daartoe moet tijdens een tweede fase van de onderhandelingen uit hoofde van artikel 50 VEU een algeheel begrip van het kader voor de toekomstige betrekkingen worden gevormd. Wij staan klaar om, in de context van de onderhandelingen uit hoofde van artikel 50 VEU, daarover inleidende en voorbereidende besprekingen te beginnen zodra de Europese Raad beslist dat er in de eerste fase voldoende vooruitgang is geboekt met het oog op een bevredigend akkoord over de voorwaarden voor een ordelijke terugtrekking.*»

² In dit uittredingsakkoord wordt rekening gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen. Deze toekomstige betrekkingen zullen echter te zijner tijd in een apart verdrag tussen de EU en het VK moeten worden geregeld. Voor de sluiting van dit verdrag zijn de bepalingen van artikel 218 EU-Werkingsverdrag van toepassing. Dit verdrag moet na sluiting door alle EU-lidstaten geratificeerd worden; voor Nederland betekent dit dat het verdrag achtereenvolgens door de Tweede en Eerste Kamer moet worden goedgekeurd.

ontwikkelen. Zij hechten eraan in de beschrijving van deze scenario's onderscheid te maken tussen proces en inhoud.

Op proces: wel of geen ordentelijk vertrek

Om verstoring van de relatie EU-VK (op gebied van handel, economie, veiligheid enzovoorts) en rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven te voorkomen moet er op 29 maart 2019 een uittredingsakkoord zijn gesloten, of moet er op deze datum door de EU en VK een transitieperiode of een verlenging van de termijn zijn afgesproken waarin alsnog een overeenkomst wordt gesloten.³ In dit scenario is er sprake van een ordentelijke en gecontroleerde uittreding op basis van een overeenkomst waarin afspraken gemaakt zijn om de rechtszekerheid voor alle burgers en bedrijven in de EU en het Verenigd Koninkrijk en de continuïteit van de relatie EU-VK te garanderen. Het mag geen verbazing wekken dat dit scenario de nadrukkelijke voorkeur van de rapporteurs geniet.

Als er daarentegen op 29 maart 2019 géén uittredingsakkoord is gesloten en géén termijnverlenging of transitieperiode is afgesproken, worden de banden tussen EU en VK abrupt en onvoorwaardelijk doorgesneden. Het Verenigd Koninkrijk maakt vanaf die dag geen deel meer uit van de EU of de EU-instellingen; het EU-recht werkt niet meer door in het Britse rechtsstelsel, Nederlandse burgers en bedrijven in het Verenigd Koninkrijk kunnen niet meer de rechtsbescherming door de EU invoeren. Bovendien zal het VK dan geen onderdeel meer zijn van de interne markt van de EU; de vier vrijheden die daarmee verbonden zijn zullen over en weer tenietgaan. Dit scenario (het *cliff-edge* of «chaosscenario») beschouwen de rapporteurs als zeer schadelijk voor alle partijen en daarmee als hoogst onwenselijk.

Op inhoud: dicht bij of ver weg van de status-quo

Tevens zijn er verschillende scenario's te onderscheiden op basis van inhoud, indien EU en VK erin slagen om een akkoord te bereiken en daarin afspraken te maken over (de contouren van) de toekomstige relatie. Een belangrijke factor – zo niet de belangrijkste – in deze toekomstige relatie zal de economische component zijn: in hoeverre en onder welke voorwaarden krijgen EU en VK toegang tot elkaars interne markt? Blijven de vier vrijheden al dan niet gedeeltelijk overeind na de Brexit? Andere factoren betreffen de wijze waarop de politieke samenwerking wordt geregeld op het gebied van onder andere veiligheid en defensie, politie en justitie alsmede migratie en asiel. Ten derde mag hier de positie van EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk (en vice versa) niet onvermeld blijven.

Een nieuwe relatie die heel dicht bij de status-quo ligt – waarin de rechten van EU-burgers worden beschermd, de wederzijdse handelsrelatie hecht blijft en de politieke samenwerking in stand blijft – wordt door de rapporteurs het «zachte Brexit»-scenario genoemd. Het tegenovergestelde scenario, waarin de nieuwe situatie ver uiteen ligt van de huidige situatie – bijvoorbeeld waarin EU-burgers geen rechtsbescherming in het VK genieten, de handelsrelatie onderworpen is aan WTO-regels en de

³ Het is ook mogelijk dat het Verenigd Koninkrijk de artikel 50-notificatie intrekt. Volgens juridische adviezen aan het Britse Hogerhuis kan dat eenzijdig. Het juridisch advies van de Britse regering zelf is geheim. De Europese Commissie en het Europees Parlement zijn van mening dat het alleen kan als de 27 EU-lidstaten instemmen met de intrekking. Het vraagstuk van intrekking van de notificatie of wat er gebeurt indien het Verenigd Koninkrijk of een EU-lidstaat een eventueel verdrag over de nieuwe relatie niet ratificeert kan wel zeker zeer relevant worden.

politieke samenwerking op een lager pitje wordt gezet – beschouwen de rapporteurs daarentegen als een «harde Brexit».

De rapporteurs beseffen dat de termen harde en zachte Brexit multi-interpretabel zijn; zijzelf hanteren deze twee definities met betrekking tot de inhoud van de toekomstige relatie. Om spraakverwarring over de termen «harde Brexit» en «chaotische Brexit» te vermijden: de gemene deler in deze scenario's is dat zij een sterke afwijking van de status-quo betekenen; echter, in het geval van een harde Brexit gebeurt dat ordentelijk op basis van gemaakte afspraken, zodat de gevolgen van het vertrek van het VK gecontroleerd in goede banen geleid kunnen worden. In het andere geval wordt er geen overeenkomst gesloten (en ook geen termijnverlenging of transitieperiode afgesproken) en ontstaat er bijgevolg op 29 maart 2019 op sommige onderdelen een juridisch vacuüm en valt de relatie bij andere onderdelen terug op multilaterale verdragen, met andere woorden: chaos. De gevolgen kunnen voor vitale en soms ook kwetsbare sectoren van de Nederlandse economie zeer schadelijk zijn. Daar moet Nederland op dat moment op voorbereid zijn.

3. Voortgang van de onderhandelingen

Via de brieven van de Minister van Buitenlandse Zaken en de verslagen op de website van de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie hebben de rapporteurs kennisgenomen van de voortgang van de onderhandelingen. Op instigatie van de EU27, zoals neergelegd in de politieke richtsnoeren, is een fasering aangebracht in de onderhandelingen. In eerste instantie wordt slechts onderhandeld over het uitredingsakkoord, dat drie elementen bestrijkt: de positie van EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk (en vice versa), de grens tussen Ierland en Noord-Ierland en de financiële vertrekregeling. Pas als er voldoende vooruitgang is geboekt op deze onderdelen, kan de Europese Raad besluiten om over te gaan naar de volgende fase in de onderhandelingen: de inleidende en voorbereidende besprekingen over het kader van de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk.

Op 20 oktober jl. hebben de regeringsleiders van de EU27, verenigd in de Europese Raad (artikel 50), de tussenbalans opgemaakt van de onderhandelingen na vijf rondes. Het algemene beeld van de Europese Raad is dat er over de gehele linie niet voldoende vooruitgang is geboekt om over te kunnen gaan naar fase twee van de onderhandelingen. De rapporteurs betreuren dat en wijzen in dit verband op de onvolkomen voorbereiding van Britse zijde. Binnenlandpolitieke ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk, zoals de ingelaste verkiezingen op 8 juni jl. en de nasleep ervan, en de onrealistische verwachtingen ten aanzien van de Brexit bij een aantal Britse politici hebben een wissel getrokken op de consistentie en coherentie van beleidsposities die de Britse regering in de onderhandelingen heeft ingenomen.

Ingezoomd op de drie afzonderlijke onderdelen van de onderhandelingen, stelt de Europese Raad vast dat er zekere vooruitgang is geboekt op de onderdelen «burgerrechten» en «Ierland».

Op het onderdeel Ierland merken de rapporteurs overigens op dat beide zijden het wel eens zijn over de principes, namelijk handhaven van het Goede Vrijdagakkoord en het vrije verkeer van personen tussen Ierland en Noord-Ierland, maar dat dat onmogelijk is zonder controle van goederen ofwel aan de grens tussen Noord-Ierland en Ierland ofwel aan de grens tussen Noord-Ierland en Groot-Brittannië. Beide opties lijken onmogelijk

en dus praten partijen over creatieve oplossingen («imaginative solutions») zonder concreet te worden.

Op het onderdeel burgerrechten merken de rapporteurs op dat de onzekerheid van EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk en Britse burgers in de EU27-lidstaten nijpend wordt. Deze mensen hebben recht op duidelijkheid en een toekomstperspectief en kunnen echt niet lang meer wachten om te weten welke rechten zij na de Brexit zullen hebben. De rapporteurs sporen de onderhandelende partijen aan om de daad bij het woord te voegen en nu echt snel duidelijkheid te bieden.

«The bill als bottleneck»

Op het onderdeel «financiële regeling» constateert de Europese Raad dat het VK weliswaar de bereidheid heeft geuit om zijn financiële verplichtingen na te komen maar dat dit nog niet heeft geresulteerd in een concrete inzet om aan alle verplichtingen te voldoen. Enerzijds doet het de rapporteurs deugd dat de Britse regering de bereidheid heeft getoond om haar verplichtingen in het huidige Meerjarig Financieel Kader na te komen zodat nettobetalers (zoals Nederland) niet méér zullen betalen en netto-ontvangers niet minder zullen ontvangen. Anderzijds blijft het onduidelijk in hoeverre verplichtingen die doorlopen na 2020 financieel gedekt zullen worden als gevolg van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU.

Daarmee is de financiële regeling op dit moment de voornaamste politieke hindernis voor voldoende vooruitgang in het onderhandelingsproces. Beide onderhandelingspartijen kunnen het zich niet permitteren om op dit punt te veel toe te geven: voor een groot deel van de Britse bevolking zal elk scheidingsbedrag te hoog aanvoelen, mede door de referendumcampagne waarin het beeld werd gecreëerd dat het VK juist minder geld aan de EU zou afdragen. Voor de 27 achterblijvende EU-lidstaten is een te aanzienlijke korting op het scheidingsbedrag problematisch omdat de Britten dan beloofd worden voor slecht gedrag. Om dit onderhandelingsprobleem te ondervangen zal het scheidingsbedrag zoveel mogelijk geobjectiveerd en financieel-juridisch onderbouwd moeten worden.

Als het onderhandelingsprobleem niet wordt opgelost, vrezen de rapporteurs dat de onderhandelingen hierdoor vroeg of laat zullen vastlopen op de financiële regeling. Daarmee wordt de kans op het «chaosscenario» waarschijnlijker, met grote onzekerheid en instabiliteit aan weerszijden van het Kanaal tot gevolg. Nederland mag de situatie niet onderschatten en moet zich terdege op dit scenario voorbereiden. Zonodig zou een verlenging van de onderhandelingstermijn of een overgangperiode tussen EU en VK moeten worden afgesproken, als daarmee het «chaosscenario» kan worden afgewend.

De conclusies van de Europese Raad op 20 oktober jl. lijken hier ook een opening voor te bieden. In zijn volgende bijeenkomst op 15 december a.s. zal de Europese Raad zich opnieuw buigen over de stand van de onderhandelingen: als er dan voldoende vooruitgang («sufficient progress») is geboekt, zal hij aanvullende richtsnoeren ten behoeve van het raamwerk voor de toekomstige relatie en een mogelijke transitieperiode vaststellen, in lijn met de richtsnoeren van 29 april 2017. Daarmee zou vanaf dat moment «fase twee» van de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk van start kunnen gaan. Ter voorbereiding op deze mogelijke uitkomst worden de EU27-lidstaten uitgenodigd om samen met de EU-onderhandelaar interne besprekingen te beginnen.

De komende periode zou daarom volgens de rapporteurs benut moeten worden om de mogelijkheden voor een nieuw partnerschap met het VK na de Brexit te verkennen en uit te werken vanuit het Nederlandse perspectief. Zo'n parallel proces komt de voorbereiding op nationaal niveau ten goede en staat niet op gespannen voet met de noodzaak tot eenheid binnen de EU27. Diverse deelnemers aan het rondetafelgesprek in de Kamer hebben hierover hun ideeën en suggesties geuit, in het belang van zekerheid en continuïteit in de betrekkingen met het VK. De economische belangen van Nederland in het VK zijn groot; Nederland is als open exporteconomie gebaat bij een veelomvattend handelsakkoord.

Daarnaast biedt de Brexit ook kansen voor Nederland als handelsnatie met een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor nieuwe bedrijvigheid. De relatie met belangrijke trans-Atlantische landen als de Verenigde Staten, Canada en Brazilië zou nieuwe potentie kunnen krijgen; met het wegvallen van het VK wordt Nederland een logische toegangspoort tot de Europese afzetmarkt.

Ten aanzien van veiligheid en terrorismebestrijding is het wenselijk dat de samenwerking wordt voortgezet, bijvoorbeeld tussen de veiligheidsdiensten, politie en justitie en via Europol.

4. Informatiepositie van de Kamer

Hoewel begrijpelijkerwijs de onderhandelingen in beslotenheid en onder geheimhouding gevoerd worden door de EU en namens de regeringen van de EU27-lidstaten, is het evengoed essentieel dat de nationale parlementen en het Europees Parlement adequaat geïnformeerd worden over de inzet, voortgang en uitkomsten van de onderhandelingen met het VK. De parlementen hebben namelijk bij de sluiting van de overeenkomsten een formele bevoegdheid. In het kader van de ratificatie van een eventueel verdrag over de nieuwe betrekkingen is binnen het Nederlandse constitutionele bestel de goedkeuring van de Tweede en Eerste Kamer vereist. Bij de sluiting van het uittredingsakkoord is de goedkeuring van het Europees Parlement (bij gewone meerderheid)⁴ en van de Raad van de Europese Unie (bij verzwaarde gekwalificeerde meerderheid)⁵ vereist. De inzet van de Nederlandse regering voor deze Raad wordt vooraf met de Tweede Kamer gedeeld en besproken. Tot slot kan de tweejaarstermijn (voor het tot stand komen van het uittredingsakkoord) alleen verlengd worden indien alle lidstaten van de EU27 – en daarmee impliciet de parlementen van de EU27 – daarmee instemmen.

In het licht hiervan heeft de commissie Europese Zaken op 9 februari jl. met de Minister van Buitenlandse Zaken informatieafspraken gemaakt specifiek voor het Brexit-dossier (zie Kamerstuk 23 987, nr. 172). De rapporteurs zien pogingen om de Nederlandse inzet tijdig en helder te communiceren. De commissie heeft enkele nuttige politieke en ambtelijke briefings ontvangen. Op het Europese niveau zijn (openbare) position papers via de website van de Europese Commissie te raadplegen. Minder tevreden zijn de rapporteurs over de informatievoorziening omtrent Brexit-documenten met het opdruk «limité» (uitgesteld openbaar). De rapporteurs betreuren het dat er vooralsnog geen toegang tot een «Brexit-portal» mogelijk is; het inrichten van een leeskamer als alternatief,

⁴ Het Europees Parlement moet het akkoord goedkeuren. Het EP spreekt zich uit met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen, zie artikel 82 Reglement van het EP.

⁵ De Raad besluit met een aangepaste gekwalificeerde meerderheid over de sluiting van het uittredingsakkoord (ten minste 72% van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van alle deelnemende staten, zie artikel 238, lid 3, onder b, EU-Werkingsverdrag).

zoals door de Minister van Buitenlandse Zaken gesuggereerd (zie Kamerstuk 23 987, nr. 173), achten de rapporteurs suboptimaal. De rapporteurs stellen voor dat de commissie Europese Zaken op dit punt aanvullende informatieafspraken met het kabinet maakt. Zeker in de tweede fase, waarin veel technische dossiers aan de orde zullen komen, is het van groot belang dat de Kamerleden de stukken ook digitaal kunnen lezen, aantekeningen kunnen maken en experts kunnen inschakelen.

Daarnaast breken de rapporteurs ook een lans voor interparlementaire samenwerking en uitwisseling van informatie en standpunten binnen de EU27. Nederland zal met het wegvallen van het Verenigd Koninkrijk op zoek moeten gaan naar nieuwe bondgenoten binnen de EU, zoals ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in zijn rapport «Brexit means Brexit» heeft aanbevolen. De rapporteurs kijken uit naar het (vervolg)advies van de AIV waartoe de Tweede Kamer op voorstel van de commissie Europese Zaken verzocht heeft (Kamerstuk 23 987, nr. 185). Zij vinden het belangrijk dat de Tweede Kamer c.q. commissie Europese Zaken investeert in de relaties met andere parlementen, niet alleen in COSAC-verband⁶ maar ook bilateraal. Commissiewerkbezoeken naar Berlijn, Parijs en Brussel zouden wat de rapporteurs betreft prioriteit verdienen. De contactgroepen in de Tweede Kamer zouden hierbij als nuttig en welkom platform kunnen fungeren. De rapporteurs zijn van mening dat de contacten tussen het Britse en het Nederlandse parlement geïntensiveerd moeten worden, omdat de contacten binnen EU-verband zullen wegvallen.

5. Conclusies en aanbevelingen

De in het verslag beschreven bevindingen brengen de rapporteurs tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1. Wat lange tijd niet voor mogelijk werd gehouden is nu plotseling denkbaar geworden: een chaosscenario, waarin het VK op 29 maart 2019 abrupt uit de EU vertrekt, zonder uitredingsakkoord, transitieperiode of gezamenlijk kader over de nieuwe betrekkingen. Nederland moet zich voorbereiden op dit chaotische «no deal»-scenario.
 - Het betekent dat de overheidsdiensten voorbereid moeten zijn. Er zouden draaiboeken moeten klaarliggen voor veel sectoren en toezichthouders zouden moeten kunnen checken of overheidsdiensten en bedrijven goed zijn voorbereid. Er zal bijvoorbeeld meer toezicht en controle nodig zijn door de douane, de Koninklijke Marechaussee en (fytosanitaire) inspectiediensten.
 - Ook economische sectoren zoals logistieke sector, landbouw en visserij moeten voorbereid zijn op het no deal-scenario. Het ligt voor de hand dat bedrijven en hun brancheverenigingen hierbij het voortouw hebben en dat de overheid zoveel mogelijk behulpzaam is met noodzakelijke maatregelen om de effecten van dit scenario te dempen.
2. Toch hoeft dit chaotische «no deal»-scenario zich niet voor te doen, als EU en VK erin slagen om een overeenkomst te bereiken. Voorkomen is beter dan genezen. De onderhandelingen zullen dan wel versneld moeten worden, of er moet extra tijd gekocht worden met een termijnverlenging of met een transitieperiode. In elk geval moet er spoedig een oplossing worden gevonden voor de financiële afwikkeling van de Brexit om te voorkomen dat dit onderdeel een bottleneck wordt of de voortgang op andere onderdelen gaat frustreren. Partijen zouden op metaniveau een technische, financieel-juridische methode

⁶ COSAC staat voor «Conferentie van de commissies voor Europese Zaken van de nationale parlementen van EU-lidstaten alsmede van vertegenwoordigers van het Europees Parlement».

- of formule moeten afspreken volgens welke het uittredingsbedrag objectief kan worden vastgesteld.
3. De baten van een stevige relatie met het Verenigd Koninkrijk na de Brexit zijn groot, niet alleen in economische maar ook in politieke termen als het gaat om samenwerking op het terrein van veiligheid, defensie, politie en justitie. Zeker Nederland heeft belang bij een veelomvattend handels- en partnerschapsakkoord waarin de nieuwe betrekkingen worden vastgelegd. Volgens het EU-verdrag wordt immers in het uittredingsakkoord rekening gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen. Het kabinet moet daarom nu in samenwerking met de relevante sociaaleconomische en maatschappelijke stakeholders per sector in beeld brengen wat de Nederlandse belangen zijn en een strategie ontwikkelen en uitvoeren om te zorgen dat die belangen een voorname plek krijgen in het onderhandelingsmandaat van de EU-onderhandelaar voor de zogeheten tweede fase. Tegelijkertijd moet Nederland goed inventariseren in welke sectoren andere lidstaten of het Verenigd Koninkrijk mogelijk zullen proberen concurrentievoordelen te behalen.
 4. De conclusies van de Europese Raad nodigen bovendien uit tot het starten van interne besprekingen in de EU27 tegen de achtergrond van een mogelijke overgang naar «fase twee» van de onderhandelingen op 15 december aanstaande. Aangezien deze fase relatief laat begint en het pakket zeer omvangrijk zal zijn, zou Nederland het aanbod van een beperkte overgangperiode – gedaan door de Britse premier May – moeten omarmen. Naast een zo objectief mogelijke inhoud draagt ook minder tijdsdruk bij aan een zo goed mogelijk resultaat voor Nederland.
 5. Speciale aandacht gaat uit naar de positie van Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk. De inzet is gericht op het in stand houden van de huidige rechten (en verplichtingen) die Nederlanders in het VK genieten. Toch zal de Brexit onmiskenbaar gevolgen hebben voor hun persoonlijke situatie. Het is van groot belang dat deze burgers zo spoedig mogelijk duidelijkheid krijgen over hun rechten. Zij kunnen niet wachten tot het allerlaatste moment voor een Brexit. De rapporteurs zien de Brexit-helpdesk van de Nederlandse ambassade in Londen als een goede eerste stap in de voorlichting en hulp aan deze burgers, maar die kan pas optimaal zijn als er ook duidelijkheid is over hun rechten en de gevolgen voor hun persoonlijke situatie.
 6. Van belang is dat de Tweede Kamer in staat is om het onderhandelingsproces en de Nederlandse inzet daarin goed te volgen en te controleren. De commissie Europese Zaken heeft hiervoor specifieke informatieafspraken gemaakt met de Minister van Buitenlandse Zaken. De Brexit-stukken dienen terstond en elektronisch beschikbaar te zijn voor de Kamerleden. De Tweede Kamer dient in staat te zijn om zich door experts te laten bijstaan bij het interpreteren van de technische documenten. Dit belang wordt nog groter in de tweede fase.
 7. De rapporteurs geven de EU27 in overweging om de transparantielijn van de EU ook van toepassing te verklaren op de EU27-gremia en om explicietere afspraken te maken over openheid van de onderhandelingen. De woorden «dit worden de meest transparante onderhandelingen ooit» worden nog niet waargemaakt.
 8. Nederland moet nieuwe allianties sluiten zonder zich blind te staren op de oude verhoudingen binnen de EU en zonder koudwatervrees voor de Frans-Duitse as. De AIV-studies zijn een goede aanzet, evenals de toppen die de Benelux gehouden heeft met onder andere de Noordse, Baltische en Visegrad-landen. De Tweede Kamer dient het werk van de contactgroep Verenigd Koninkrijk te intensiveren, aangezien de contacten met Britse Kamerleden in de interparlementaire EU-gremia zullen wegvallen. Tevens dient Nederland de trans-Atlantische kansen van een Brexit in de relatie met landen als de VS, Canada en Brazilië te

onderkennen. Met het wegvallen van het VK is Nederland een logische toegangspoort naar de Europese afzetmarkt.

9. Samenwerking tussen het VK en de EU op veiligheidsgebied, in het bijzonder de bestaande uitwisseling van gegevens in het kader van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding, moet gewaarborgd blijven.
10. Er dient tijdig juridische duidelijkheid te zijn wat er gebeurt indien het Europees Parlement het uittredingsakkoord niet goedkeurt (omdat de vereiste gewone meerderheid van stemmen ontbreekt) of de Raad van de Europese Unie het akkoord niet sluit (omdat de vereiste verzwaaarde gekwalificeerde meerderheid van stemmen ontbreekt). Ook is momenteel onbekend wat de juridische gevolgen zullen zijn van een eventuele intrekking van de artikel 50-notificatie door het Verenigd Koninkrijk. De juridische dienst van de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie zou hierover om advies gevraagd moeten worden.
11. Het onderwerp «Brexit» zal tot 29 maart 2019 hoog op de Europese en nationale agenda blijven staan, mogelijk zelfs nog langer. Het verdient zeker aanbeveling om opnieuw een of meer rapporteurs aan te stellen en te mandateren om namens de commissie Europese Zaken de onderhandelingen te blijven volgen en meningsvormende activiteiten voor de commissie te organiseren. Het mandaat voor de nieuwe rapporteurs zou daarbij vooral toegespitst kunnen worden op het verkennen van een nieuw partnerschapsmodel voor EU en VK vanuit Nederlands perspectief en het versterken van de informatiepositie van de Tweede Kamer via werkbezoeken, het uitnodigen van betrokkenen bij de Brexit en het interparlementaire netwerk, opdat de Tweede Kamer er effectief op kan toezien dat het kabinet goed voorbereid is in de verschillende fasen van de Brexit-onderhandelingen en op een eventuele chaotische Brexit.