

Brexit

Commentaar bij het terugtrekkingsakkoord en de toekomstige relaties tussen de EU en het VK



Peter Van Elsuwege
Hoofddocent (UGent)



Merijn Chamon
Assistant professor EU
Law (Maastricht
University)

Inleiding.....	1-3
I. Verloop van het Brexit-proces.....	4-6
II. Draagwijdte van het terugtrekkingsakkoord.....	7-8
A. Burgerrechten.....	9-14
B. Goederen.....	15-18
C. Werknemers en diensten.....	19-22
D. Visserij.....	23-24
E. Politieke samenwerking en justitiële samenwerking in straf-, burgerlijke en handelszaken.....	25-32
III. Institutionele bepalingen	
A. Monitoring en geschillenbeslechting.....	33-36
B. De rol van het Hof van Justitie van de EU.....	37-41
C. Overgangsregeling.....	42-45
IV. Naar een nieuw kader voor de post-Brexitrelatie.....	46-51
Besluit.....	52-54

INLEIDING

1. Op 1 februari 2020 is het terugtrekkingsakkoord tussen het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Europese Unie (EU) in wer-

king getreden¹. Hierdoor is het VK formeel gezien geen EU-lidstaat meer, hoewel er in een eerste overgangperiode weinig daadwerkelijk verandert. Tot eind 2020 blijft het EU-recht, mits enkele specifieke uitzonderingen², van toepassing op het grondgebied van het VK zonder dat er nog een Britse vertegenwoordiging is in de EU-instellingen. Tijdens deze korte – maar verlengbare – overgangperiode³ moet onderhandeld worden over de nieuwe juridische relatie tussen de EU en het VK. Een juridisch bindend akkoord over deze betrekkingen kan immers pas worden gesloten nadat het VK een derde land is geworden. De krachtlijnen van het toekomstig juridisch kader zijn wel als politieke verklaring bij het terugtrekkingsakkoord gevoegd⁴.

2. In wat volgt, worden de belangrijkste elementen van het terugtrekkingsakkoord en de politieke verklaring toegelicht. Na een korte uiteenzetting van het Brexit-proces, wordt achtereenvolgens stil gestaan bij de gevolgen voor burgerrechten, de belangrijkste economische domeinen (goederen, werknemers, diensten, visserij) en de samenwerking inzake politie en justitie. In een tweede deel komen de institutionele bepalingen van het terugtrekkingsakkoord aan bod. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de juridische afdwingbaarheid van dit akkoord en de rol die het Hof van Justitie hierin zal spelen. Tot slot wordt ingegaan op de toekomstige relatie die het VK met de EU zal onderhouden.

3. Hoewel de Noord-Ierse kwestie het grootste politieke struikelblok is geweest in de totstandkoming van het terugtrekkingsakkoord zal deze bijdrage er niet gedetailleerd over uitweiden, en bijgevolg het Noord-Ierse Protocol dat aan het terugtrekkingsakkoord is gehecht niet apart bespreken, met uitzondering van de bepalingen over het goederenverkeer. Evenmin wordt ingegaan op de afhandeling van de financiële verplichtingen die het VK tijdens zijn lidmaatschap is aangegaan. Dit gelet op de beperkte relevantie ervan voor de Vlaamse praktijkjurist.

- 1 Akkoord betreffende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, Pb. 2019 C384 I/1.
- 2 Art. 127 terugtrekkingsakkoord. De uitzonderingen betreffen o.a. de bepalingen inzake het Europees burgerinitiatief en de politieke rechten verbonden aan het Europees burgerschap.
- 3 Overeenkomstig art. 132 terugtrekkingsakkoord kan de overgangperiode eenmalig worden verlengd voor ten hoogste twee jaar (zie verder randnr. 42).
- 4 Politieke verklaring waarin het kader wordt geschetst voor de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk, Pb. 2019 C 384/191.

I. VERLOOP VAN HET BREXIT-PROCES

4. Het Brexit-referendum van 23 juni 2016 vormde de start van een lang en complex uitredingsproces, met diverse juridische en politieke obstakels. Vooreerst rees intern de vraag of de uitslag van het referendum voldoende was om de terugtrekkingsprocedure op grond van artikel 50 VEU formeel in gang te zetten, dan wel of hiervoor een bijkomende parlementaire goedkeuring nodig was. Pas na een uitspraak van het Britse Hooggerechtshof⁵ en de parlementaire goedkeuring van de EU Notification of Withdrawal Act, kon Theresa May, de toenmalige Britse premier, op 29 maart 2017 de Europese Raad formeel op de hoogte stellen van het verzoek om de EU te verlaten⁶. Overeenkomstig artikel 50 lid 3 VEU begon vanaf dat moment de periode van twee jaar te lopen om een terugtrekkingsakkoord te onderhandelen.

5. Van bij de start van de onderhandelingen werd duidelijk dat het verzoenen van de uitgangspunten van beide partijen, met het mantra *'taking back control'* aan de zijde van het VK en de klemtoon op het beschermen van de integriteit van de interne markt aan de zijde van de EU, geen evidente oefening zou worden. Uiteindelijk bereikte de regering May in november 2018 een akkoord met de Europese Commissie, maar dit werd tot driemaal toe weggestemd in het Britse Lagerhuis. Het vormde ook het politieke einde voor Theresa May als premier van het VK. Om een zogenaamde 'no-deal Brexit' te voorkomen werd de periode van twee jaar tot driemaal toe verlengd, eerst van 29 maart 2019 tot 12 april 2019, nadien tot 31 oktober 2019 en tot slot tot 31 januari 2020. Van dit uitstel werd door de regering Johnson gebruik gemaakt om het terugtrekkingsakkoord en de politieke verklaring beperkt te heronderhandelen⁷. Na nieuwe verkiezingen stemde het herschikte Britse Lagerhuis wel in met de heronderhandelde Brexit-deal en nadat ook de Raad en het Parlement aan de EU-zijde hun instemming verleenden, kon het op 1 februari 2020 in werking treden. Hierdoor is Brexit een feit, in de zin dat het VK formeel gezien niet langer een EU-lidstaat is. De grote uitdaging blijft echter de onderhandeling van een nieuw juridisch kader voor de toekomstige relaties tussen de EU en het VK.

6. De opdeling tussen uitreding enerzijds en het toekomstig kader anderzijds is belangrijk vanuit juridisch perspectief. Het terugtrekkingsakkoord heeft artikel 50 VEU als rechtsbasis en is een bilateraal akkoord tussen de EU en het VK. Hoewel artikel 50 lid 2 VEU verwijst naar de toekomstige betrekkingen tussen het uitredende land en de EU, blijft de draagwijdte van artikel 50 VEU beperkt tot het ordelijk regelen van de terugtrek-

5 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

6 Article 50 notification letter from the United Kingdom, https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329_uk_letter_tusk_art50.pdf (laatst geraadpleegd 24 januari 2020).

7 De belangrijkste wijziging is dat de zogenaamde 'Ierse backstop', een noodregeling waarbij de EU en het VK na Brexit een enkel douanegebied zouden blijven vormen bij afwezigheid van alternatieve oplossingen voor de invoering van grenscontroles tussen Ierland en Noord-Ierland, werd afgevoerd.

[ABSTRACT]

In deze bijdrage worden de belangrijkste elementen van het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk geanalyseerd. In het bijzonder wordt stil gestaan bij de gevolgen van Brexit voor burgerrechten, het vrij verkeer van goederen en de samenwerking in het domein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de juridische afdwingbaarheid van het terugtrekkingsakkoord en de rol die het Hof van Justitie hierin zal spelen. Tot slot gaan de auteurs in op de toekomstige relatie die het VK met de EU zal onderhouden.

Cette contribution analyse les aspects principaux de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, en se focalisant d'abord sur l'impact du Brexit sur les droits des citoyens, la libre circulation des marchandises et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. En plus, une attention particulière est accordée à l'applicabilité juridique de l'accord de retrait et au rôle de la Cour de justice. Enfin, les auteurs discutent des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni.

Peter VAN ELSUWEGE en Merijn CHAMON, "Brexit. Commentaar bij het terugtrekkingsakkoord en de toekomstige relaties tussen de EU en het VK", *NjW* 2020, afl. 416, 94-103.

king⁸. De procedure en juridische basis van het toekomstig post-Brexitakkoord met het VK zal afhangen van de uiteindelijke inhoud van dat akkoord waarbij mogelijks ook alle EU-lidstaten afzonderlijk verdragspartijen zullen zijn (zie verder randnr. 51).

II. DRAAGWIJDTE VAN HET TERUGTREKKINGSAKKOORD

7. Het terugtrekkingsakkoord bestaat uit zes delen: [1] algemene bepalingen, [2] rechten van de burgers, [3] scheidingsbepalingen, [4] overgangsbepalingen, [5] financiële bepalingen en [6] algemene en slotbepalingen. Daarnaast zijn er een aantal protocollen aan het akkoord gehecht alsook de Politieke Verklaring over de toekomstige betrekkingen.

8. Het terugtrekkingsakkoord verwijst op bijzonder veel punten terug naar het relevante primaire en secundaire Unierecht. Wanneer dit het geval is omvat dit ook de rechtspraak van het

8 Omtrent de draagwijdte van art. 50 VEU, zie HvJ, Arrest *Wightman e.a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, § 56.

Hof van Justitie met betrekking tot die bepalingen, althans voor zover die rechtspraak gewezen is vóór het einde van de overgangperiode⁹. Om de incorporatie van het Unierecht in het terugtrekkingsakkoord effectief te maken, voorziet artikel 4 lid 1 van het terugtrekkingsakkoord ook in de directe werking voor zover de equivalente bepalingen uit het Unierecht ook directe werking hebben. Hiertoe schrijft artikel 4 lid 2 verder voor dat het terugtrekkingsakkoord voorrang heeft op de Britse wetgeving.

A. Burgerrechten

9. Eén van de grootste prioriteiten van de EU was het verzekeren van de rechten van haar burgers die in het VK wonen en werken. Dit is vastgelegd in deel II van het terugtrekkingsakkoord. Artikel 10 van het terugtrekkingsakkoord creëert rechten voor EU-onderdanen/Britten die voor het aflopen van de overgangperiode in het VK/de EU verblijven en/of werken en dit na het aflopen van de overgangperiode blijven doen. Hierna zal het terugtrekkingsakkoord besproken worden vanuit het perspectief van een Unieburger in het VK, maar dezelfde regels gelden ook voor Britse burgers in de EU¹⁰. Ook aan bepaalde familieleden¹¹ van deze Unieburgers worden rechten toegekend door het terugtrekkingsakkoord¹². De band tussen deze familieleden van – en partners in een duurzame relatie¹³ met – de Unieburger in kwestie moet bestaan vóór het einde van de overgangperiode, zo niet genieten de eersten geen afgeleid verblijfsrecht. De enige uitzondering is voor kinderen die geboren of wettelijk geadopteerd werden na het einde van de overgangperiode¹⁴.

10. Kort gesteld verzekert het terugtrekkingsakkoord dat Unieburgers die van hun recht op vrij verkeer gebruik hebben gemaakt vóór het aflopen van de overgangperiode hun Unierechten behouden. Formeel gezien zijn dit evenwel geen Unierechten meer, maar rechten die voortvloeien uit een internationaal verdrag. Om de afdwinging ervan mogelijk te maken zijn specifiek voor het deel II van het terugtrekkingsakkoord specifieke institutionele bepalingen opgenomen, zoals de mogelijkheid van prejudiciële verwijzingen naar het Hof van Justitie en de instelling van een toezichtsprocedure¹⁵.

9 Art. 4 lid 4 terugtrekkingsakkoord.

10 Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een Brit die woont en werkt in België enkel zijn rechten behoudt in België en na de overgangperiode dus het recht verliest om vanuit België te verhuizen en te wonen en werken in andere EU-lidstaten.

11 Familieleden worden daarbij gedefinieerd conform de Burgerschapsrichtlijn en de *Ruiz-Zambrano* rechtspraak. Zie art. 9(a) van het terugtrekkingsakkoord.

12 Meer bepaald gaat het om echtgenoten, geregistreerde partners, kinderen jonger dan 21 of ten laste, ouders ten laste of andere familieleden voor zover hun aanwezigheid bij de Unieburger vereist is om deze laatste toe te staan zijn rechten onder het terugtrekkingsakkoord uit te oefenen. Zie art. 9 (a) van het terugtrekkingsakkoord.

13 Art. 10 lid 4 terugtrekkingsakkoord.

14 Art. 10 lid 1 (e) (iii) terugtrekkingsakkoord.

15 Art. 158 en 159 terugtrekkingsakkoord. Zie ook randnr. 40 in deze bijdrage.

11. Voor de aldus geïdentificeerde Unieburgers en Britten (en hun familieleden) voorziet artikel 13 in een verblijfsrecht dat gedefinieerd wordt door een terugverwijzing naar het primair en secundair Unierecht. Deze personen kunnen ook het ‘duurzaam verblijfsrecht’ dat voorzien is in de Burgerschapsrichtlijn¹⁶ verkrijgen op basis van verblijfsperioden die zich zowel vóór, tijdens als na de overgangperiode hebben voorgedaan¹⁷.

12. Een EU-burger verliest zijn rechten onder het terugtrekkingsakkoord niet indien zijn status wijzigt (bijvoorbeeld van student naar werknemer, van zelfstandige naar economisch inactieve, enz.). Personen die onder het terugtrekkingsakkoord rechten genieten als familielid van een EU-onderdaan kunnen echter nooit van status veranderen en deze van student, werknemer, zelfstandige of economisch inactief persoon verkrijgen¹⁸.

13. Wel kan het VK van EU-onderdanen die verblijven in het VK eisen dat ze een nieuwe verblijfsstatus aanvragen¹⁹. Het VK is deze optie reeds aan het toepassen²⁰. Voor Unieburgers is dit een verslechtering van hun rechtspositie aangezien deze status onder het Unierecht automatisch voortvloeit uit het Unierecht. Echter onder het terugtrekkingsakkoord zijn de rechten die Unieburgers aan deel II van het terugtrekkingsakkoord ontlenen, verbonden aan de nieuwe verblijfsstatus (die dus moet aangevraagd worden). De wijze waarop het VK het aanmeldingssysteem aan het uitrollen is, kreeg reeds kritiek van het Europees Parlement²¹. Het aanmeldingssysteem heeft inderdaad al tot groteske situaties geleid, waarbij Unieburgers die al decennia lang leven en werken in het VK geen verblijfsstatus hebben verkregen omdat bepaalde bewijsdocumenten in hun persoonlijk dossier ontbreken. Artikel 18 stelt wel beperkingen aan de termijnen waarin EU-onderdanen gevraagd kan worden een aanvraag in te dienen, de info die ze daarbij moeten aanleveren en verduidelijkt dat zo een procedure enkel kan dienen om na te gaan of betrokkene de voorwaarden voor verblijf (zoals gedefinieerd in het terugtrekkingsakkoord zelf) vervult.

14. Belangrijke bepalingen in de Burgerschapsrichtlijn zijn deze die de EU-lidstaten toelaten om Unieburgers, op basis van hun gedrag, uit te wijzen of de toegang tot het grondgebied te weigeren. Deze gelden *mutatis mutandis* tijdens de overgangperiode, maar na de overgangperiode wordt het gedrag van Unieburgers (en zij die via deze burgers van een afgeleid verblijfsrecht

16 Deze richtlijn verduidelijkt de basisregels aangaande het vrij verkeer van personen. Zie Richtlijn nr. 2004/38 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb. 2004 L 158/77.

17 Art. 15 terugtrekkingsakkoord.

18 Art. 17 terugtrekkingsakkoord.

19 Art. 18 terugtrekkingsakkoord.

20 <https://www.gov.uk/eusetledstatus> (laatst geraadpleegd op 17 januari 2020).

21 Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2020 over de uitvoering van en het toezicht op de bepalingen over burgerrechten in het terugtrekkingsakkoord.

genieten) beoordeeld op grond van het nationale recht²². Dit kan ook significante gevolgen hebben voor de Unieburger aangezien het VK niet noodzakelijk de gunstige standaard van de Burgerschapsrichtlijn zal overnemen.

B. Goederen

15. Ook na de overgangperiode is een zeker vrij verkeer van goederen gegarandeerd aangezien artikel 41 van het terugtrekkingsakkoord bepaalt dat elk goed dat vóór het eind van overgangperiode in de handel werd gebracht in de EU of in het VK, ook na de overgangperiode verder verhandeld en in gebruik genomen kan worden. Nieuwe productvereisten kunnen bijgevolg niet opgelegd worden, maar verkoopmodaliteiten²³ en eventuele douaneheffingen (afhankelijk van het toekomstig vrijhandelsverdrag dat de EU en het VK zullen sluiten) blijven mogelijk, hoewel de Politieke Verklaring bepaalt dat er geen douaneheffingen zullen worden opgelegd²⁴. Cruciaal is dus dat het goed in kwestie gecommmercialiseerd werd vóór of tijdens de overgangperiode. Artikel 42 van het akkoord bepaalt daarbij dat het aan de marktdeelnemer is om te bewijzen dat aan deze voorwaarde voldaan is. Eenzelfde regeling geldt voor de Uniestatus van goederen (zijnde gededouaneerde goederen die oorspronkelijk van buiten de Unie komen). Deze kunnen na de overgangperiode, en hoewel ze vóór of tijdens de overgangperiode gededouaneerd werden in het VK, hun Uniestatus behouden, mits bewezen wordt dat ze reeds vóór het einde van de overgangperiode gededouaneerd werden²⁵.

16. Het vrij verkeer van goederen valt dus enkel volledig weg voor die goederen die pas na het eind van de overgangperiode gecommmercialiseerd en in- of uitgevoerd werden. Welk regime op deze goederen van toepassing is, hangt dus af van welke nieuwe relatie het VK en de EU met elkaar weten te onderhandelen. De Politieke Verklaring voorziet in elk geval in een omvattend vrijhandelsakkoord (zie verder randnr. 47).

“**Er worden geen tarieven geheven op goederen verhandeld tussen België en Noord-Ierland en deze goederen worden niet onderworpen aan kwantitatieve beperkingen.**”

17. Hoewel deze bijdrage niet uitvoerig zal uitweiden over de aparte status van Noord-Ierland, is het nodig om enkele para-

grafen te wijden aan het vrij verkeer van goederen onder het Noord-Iers Protocol. De regels van dit Protocol worden van kracht na het aflopen van de overgangperiode en kunnen, in tegenstelling tot de overgangperiode, onbeperkt verlengd worden en dit indien het Noord-Ierse Parlement hiermee instemt²⁶. Onder dit Protocol is er een vrij verkeer van goederen tussen de EU en Noord-Ierland teneinde een harde grens²⁷ tussen Ierland en Noord-Ierland te vermijden. Dit houdt dus in dat er geen tarieven worden geheven op goederen verhandeld tussen België en Noord-Ierland en dat deze goederen niet onderworpen worden aan kwantitatieve beperkingen²⁸. Voor goederen die Noord-Ierland binnenkomen via het VK of een derde land geldt de regel dat het risico vermoed wordt dat deze vervolgens naar de Unie worden gebracht. Bijgevolg zijn op deze import EU-douaneheffingen van toepassing die door de Britse autoriteiten moeten geïnd worden. Het vermoeden dat deze goederen bestemd zijn voor de EU-markt kan wel weerlegd worden, maar de gedetailleerde regels hieromtrent moeten nog door het Gemengd Comité aangenomen worden. Goederen die vanuit de Unie tariefvrij worden ingevoerd in Noord-Ierland en vervolgens doorgevoerd worden naar Groot-Brittannië zijn uiteraard onderworpen aan de Britse douanetarieven, maar dit is een Britse aangelegenheid die niet geregeld wordt in het Protocol. Een laatste belangrijke hoeksteen van het Protocol is dat het een deel van het EU-recht toepasbaar maakt in Noord-Ierland en dit, opnieuw, om een harde grens te vermijden²⁹. Over de hier besproken materies in het Noord-Iers Protocol, alsook over de bepalingen aangaande BTW, accijnzen, de Ierse eengemaakte elektriciteitsmarkt en de regels inzake staatssteun, wordt aan het Hof van Justitie ook de bevoegdheden toegekend die het onder de Unieverdragen uitoefent³⁰.

18. Hoewel in deze bijdrage niet kan stilgestaan worden bij de politieke dimensie van de Brexit, kan hier opgemerkt worden dat via het Noord-Ierse Protocol het VK *de facto* opgesplitst wordt. *De jure* valt Noord-Ierland in het Brits douanegebied³¹, *de facto* blijft een groot deel van het Unierecht er van toepassing. Gelet op de verschuivende politieke machtsverhoudingen in Noord-Ierland is het goed denkbaar dat het Noord-Ierse Parlement de toepassing van het Protocol blijft verlengen, waardoor de Ierse eenmaking op de politieke agenda geplaatst wordt.

C. Werknemers en diensten

19. Na de overgangperiode komt ook het vrij verkeer van werknemers en diensten ten einde. Net zoals voor het vrij ver-

22 Art. 20 terugtrekkingsakkoord.

23 Over het onderscheid tussen productvereisten en verkoopmodaliteiten, zie M. Chamon & J. Capiou, 'Verbod op kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten', in: R. STEENNOT, J. STUYCK, H. VANHEES, E. WYMEERSCH en G. STRAETMANS, *Handels- en economisch recht: commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, 2017, p. 17-69.

24 Art. 41 lid 6 terugtrekkingsakkoord.

25 Art. 47 lid 2 terugtrekkingsakkoord.

26 Art. 18 lid 5 van het Noord-Ierse Protocol.

27 De 'harde grens' is een politiek eerder dan juridisch begrip en doelt op de aanwezigheid van grenscontroles. Aangezien er wordt vanuit gegaan dat het herintroduceren van fysieke grenscontroles tussen Ierland en Noord-Ierland onvermijdelijk zou leiden tot een heropflakking van het Noord-Iers conflict was het van meet af aan een prioriteit van de Unie om een 'zachte grens' te behouden.

28 Art. 5 lid 1 en 5 en art. 7 lid 1 van het Noord-Ierse Protocol.

29 Zie bijlage 2 bij het Noord-Ierse Protocol.

30 Art. 12 lid 4 van het Noord-Ierse Protocol.

31 Dit wordt expliciet bevestigd in art. 4 van het Noord-Ierse Protocol.

keer van goederen is er in zekere zin wel een verdergezet vrij verkeer, zij het dat het voor werknemers en zelfstandigen volgt uit Deel II van het terugtrekkingsakkoord met betrekking tot rechten van burgers (zie eerder randnr. 9). Voor zover Unieburgers onder de werkingsfeer van Deel II komen, kunnen zij ook na de overgangperiode hun rechten als migrerende werknemer of zelfstandige uitoefenen, zoals voorzien in artikels 24, respectievelijk 25 van het terugtrekkingsakkoord. De beroepskwalificaties van deze Unieburgers die vóór het aflopen van de overgangperiode erkend werden conform het Unierecht blijven daarbij ook erkend na de overgangperiode, conform artikel 27.

20. Dit ‘voortgezet’ vrij verkeer geldt natuurlijk enkel voor natuurlijke personen en niet voor rechtspersonen. Na het aflopen van de overgangperiode valt dit vrij verkeer volledig weg en zal het afhangen van het nieuwe akkoord dat het VK met de EU sluit in hoeverre er een alternatief vrij verkeer wordt opgezet. Wat betreft diensten bepaalt deze laatste dat het WTO-kader de basis van de nieuwe relatie wordt die wel ‘ruimschoots overschreden’ moet worden en die voortbouwt op de recente vrijhandelsakkoorden van de Unie³². Hierbij moet gedacht worden aan de akkoorden met Canada en Japan, economieën met eenzelfde graad van ontwikkeling als het VK.

21. De Politieke Verklaring besteedt daarbij ook speciale aandacht aan de financiële dienstverlening, die een zeer belangrijke sector uitmaakt voor het VK. Beide partijen voorzien op dit gebied in een nauwe samenwerking, zonder hun respectieve regelgevingsautonomie op te geven. Vóór eind juni 2020 zullen de EU en het VK het regelgevings- en toezichtstelsel van elkaar nagaan om te bepalen of een marktdeelnemer van de ene partij activiteiten kan ontplooiën op de markt van de andere partij zonder daarbij onderhevig te zijn aan de regelgeving en het toezicht van deze laatste. Het mag duidelijk zijn dat dit geen garantie is op een toekomstig vrij verkeer van financiële diensten, zoals ook de niet-verlenging door de Europese Commissie van de gelijkwaardigheidsbeoordeling van het wettelijk- en toezichtkader van toepassing op de Zwitserse effectenmarkten illustreert³³.

22. Wat natuurlijke personen betreft, bepaalt de Politieke Verklaring dat de regelingen inzake handel in diensten “de tijdelijke binnenkomst en het tijdelijke verblijf van natuurlijke personen voor zakelijke doeleinden [moeten] toestaan.”³⁴ Voor het overige erkent de Politieke Verklaring dat er onder de nieuwe relatie geen vrij verkeer van personen zal gecreëerd worden, ge-

let op de wens van het VK³⁵. Wel wordt er in een nieuwe ‘mobiliteitsregeling’ voorzien waarbij twee principes als dwingend worden vooropgesteld: het VK mag niet discrimineren tussen de EU-lidstaten en voor korte verblijven moet een visumvrijstelling gelden³⁶.

D. Visserij

23. Hoewel de visserijsector economisch gezien relatief onbeduidend is³⁷, heeft het een grote symbolische waarde en zal het een harde noot om te kraken worden in de toekomstige onderhandelingen³⁸. De Brexit betekent immers dat het VK ook het Gemeenschappelijk Visserijbeleid verlaat, waarvan één van de belangrijkste principes is dat alle lidstaten toegang hebben tot elkaars exclusief economische zones (EEZs) en het recht hebben om op de visbestanden aldaar te vissen. Door uit de EU te treden verwerft het VK opnieuw controle over zijn volledige EEZ en kan het de vissers van de EU-lidstaten verbieden om de visbestanden in zijn EEZ te exploiteren.

24. Tijdens de overgangperiode blijft het VK evenwel onderworpen aan het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, zij het zonder inspraak tijdens de besluitvorming over de bepaling van de vangstmogelijkheden³⁹. In de Politieke Verklaring wordt voorgeschreven dat het VK en de EU zullen samenwerken met het oog op een duurzame visserij en dit op niet-discriminerende wijze. Dit laatste houdt dus in dat het VK alle EU-vissers gelijk zal behandelen. Hoewel er geen verwijzing is naar het internationaal recht, spreekt het voor zich dat het VK hierdoor gebonden blijft. Bijzonder relevant is bijvoorbeeld artikel 62 van het VN-zeerechtverdrag dat voorschrijft dat een kuststaat die zelf niet in staat is om de visbestanden in zijn EEZ optimaal te exploiteren toegang tot het surplus aan visbestanden moet geven aan andere staten. De Politieke Verklaring voorziet, in dwingende taal, in het sluiten van een nieuwe visserijovereenkomst die toegang tot elkaars wateren en quota-aandelen mogelijk maakt⁴⁰. Hierbij geldt het engagement om dit akkoord te sluiten en te ratificeren vóór juli 2020⁴¹.

32 Zie punt 27 van de Politieke Verklaring.

33 Om druk te zetten op de Zwitserse regering om een nieuw kaderakkoord te sluiten, vernieuwde de Europese Commissie de geldigheid van haar gelijkwaardigheidsbesluit niet. Zie het niet vernieuwde Uitvoeringsbesluit nr. 2017/2441 betreffende de gelijkwaardigheid van het wettelijk en toezichtkader dat van toepassing is op effectenbeurzen in Zwitserland, Pb. 2017 L 344/52.

34 Punt 30 van de Politieke Verklaring.

35 Punt 48 van de Politieke Verklaring.

36 Punten 49 en 50 van de Politieke Verklaring.

37 Volgens gegevens van Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>) was de visserij- en aquacultuur sector in de EU in 2017 goed voor 0,06% van het EU-28 BBP. In België gaat het om 0,013% van het BBP. Dit relatieve belang ligt uiteraard hoger in kustregio's.

38 Indien de uittrede van Groenland uit de toenmalige Europese Economische Gemeenschap een precedent heeft gesteld zal de toegang van Britse vis op de EU markt afhankelijk gesteld worden van de toegang van EU-vissers tot de Britse EEZ. (M. CHAMON, 'De precedentwaarde van de Groenlandse exit voor een EU-uittrede van het VK', (2017) 65 SEW 4, p. 138-143)

39 Er wordt enkel in een raadpleging van het VK voorzien. Zie art. 130 van het terugtrekkingsakkoord. Indien de overgangperiode inderdaad op 31 december 2020 eindigt, zoals de Britse regering wenst, zal deze bepaling echter niet toegepast worden. De vangstmogelijkheden voor 2020 zijn immers vorig jaar reeds vastgelegd (toen het VK een volwaardig EU-lidstaat was) en de vangstmogelijkheden voor 2021 zouden niet meer onder de overgangsregeling vallen.

40 Punt 73 van de Politieke Verklaring.

41 punt 74 van de Politieke Verklaring.

E. Politieke samenwerking en justitiële samenwerking in straf-, burgerlijke en handelszaken

25. Net als het vrij verkeer, eindigt de politieke en justitiële samenwerking tussen het VK en de overige EU-lidstaten na de overgangperiode. Ook de bepalingen met betrekking tot deze samenwerking vinden we bijgevolg in deel III van het terugtrekkingsakkoord dat de scheidingsbepalingen uiteenzet.

26. Onder het terugtrekkingsakkoord wordt deze samenwerking beperkt verder gezet voor zover zich bepaalde gebeurtenissen hebben voorgedaan vóór het aflopen van de overgangperiode. Als regel geldt dus dat voor samenwerking met betrekking tot gebeurtenissen, verzoeken en procedures die zullen plaatsvinden na het aflopen van de overgangperiode het EU-recht geen toepassing meer vindt. Deze samenwerking kan wel opgenomen worden in een nieuw akkoord tussen het VK en de EU, maar bij gebreke daarvan (of bij gebrek aan bepalingen omtrent deze samenwerking in het nieuwe akkoord), zal men dus aangewezen zijn op de klassieke internationale regels van grensoverschrijdende samenwerking.

27. Inzake samenwerking in strafzaken lijst artikel 62 van het terugtrekkingsakkoord het secundair EU-recht op dat tussen het VK en de EU-lidstaten nog toegepast kan worden na het einde van de overgangperiode. Het gaat bijvoorbeeld om het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties⁴² of het Europees aanhoudingsbevel⁴³. De eerste geldt nog na de overgangperiode voor zover de beslissing tot oplegging van geldelijke sancties door de autoriteit in de uitvoeringslidstaat werd ontvangen voor het aflopen van de overgangperiode. Op eenzelfde wijze gelden Europese aanhoudingsbevelen ook nog na de overgangperiode voor zover de gezochte persoon in de aangezochte lidstaat aangehouden werd vóór het einde van de overgangperiode.

28. Artikel 63 maakt eenzelfde oefening voor het secundair Unierecht op het gebied van rechtshandhaving, politieke samenwerking en uitwisseling van informatie. Het aldus geïdentificeerde recht is van toepassing na het aflopen van de overgangperiode voor zover de autoriteiten in kwestie de informatie of bijstand verzocht hebben vóór het einde van de overgangperiode.

29. Gelet op het belang van de precieze timing van de verzoeken of gebeurtenissen voorziet artikel 64 in een procedure waarmee een verzoekende instantie bevestiging kan verkrijgen van de verzochte instantie dat het verzoek/de gebeurtenis inderdaad plaats heeft gevonden voor het aflopen van de overgangperiode en het relevante Unierecht dus toegepast zal worden.

42 Kaderbesluit nr. 2005/214 van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, Pb. 2005 L76/16.

43 Kaderbesluit nr. 2002/584 van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, Pb. 2002 L190/1.

30. Inzake samenwerking in burgerlijke en handelszaken geldt opnieuw eenzelfde aanpak. Artikels 66 tot 69 identificeren het secundaire Unierecht dat nog gelding vindt na het aflopen van de overgangperiode. De bepalende factor is opnieuw de timing van het aanknopingspunt dat vóór het einde van de overgangperiode moet liggen. Zo blijft de Rome I verordening (inzake het toepasselijke recht op overeenkomsten)⁴⁴ van toepassing voor die overeenkomsten die gesloten zijn vóór het einde van de overgangperiode; en is de Rome II verordening (inzake het toepasselijke recht op niet-contractuele verbintenissen)⁴⁵ van toepassing voor zover de schadeveroorzakende gebeurtenissen plaatsvonden vóór het einde van de overgangperiode. Een en ander impliceert dus dat dit Unierecht nog geruime tijd zal toegepast worden in het VK.

31. Voor Justitie en Binnenlandse Zaken voorziet de Politieke Verklaring samenwerking in drie specifieke gebieden: de uitwisseling van gegevens; operationele samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten en justitiële samenwerking in strafzaken; en de bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme⁴⁶. Hoewel de Politieke Verklaring op dit punt in bindende bewoordingen is opgesteld, wordt de toekomstige samenwerking ook afhankelijk gesteld van een aantal voorwaarden. Zo wordt herinnerd aan de algemene regel dat “een passend evenwicht moet worden gevonden tussen rechten en verplichtingen – hoe nauwer en dieper het partnerschap, hoe sterker de daaraan verbonden verplichtingen”⁴⁷. Cruciaal hierbij is dat ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) wordt nageleefd en uitgevoerd⁴⁸. Dit is van groot belang gelet op het debat in het VK om ook uit het EVRM te stappen⁴⁹. Mocht dit het officieel beleid worden van het VK dan spreekt het voor zich dat de samenwerking tussen de EU en het VK op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken slechts minimaal kan zijn.

32. Specifiek voor de samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten en justitiële samenwerking in strafzaken voorziet de Politieke Verklaring in de participatie van het VK in Europol en Eurojust⁵⁰ en *de facto* in een equivalent van het Europees aanhoudingsbevel⁵¹. Wat betreft verdere praktische samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten en tussen justitiële autoriteiten in strafzaken maakt de Politieke Verkla-

44 Verordening nr. 2008/593 van het Europees Parlement en de Raad inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I), Pb.L. 177/6.

45 Verordening nr. 2007/864 van het Europees Parlement en de Raad inzake het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II), Pb.L. 199/40.

46 Punt 82 van de Politieke Verklaring.

47 *Ibid.*, punt 81.

48 *Ibid.*

49 Dit was bijv. de positie van Theresa May toen ze minister van Binnenlandse Zaken was voorafgaand aan het Brexit-referendum. (A. ASTHANA & R. MASON, ‘UK must leave European convention on human rights, says Theresa May’, *The Guardian*, 25 april 2016)

50 Punt 86 van de Politieke Verklaring.

51 *Ibid.*, punt 87.

ring duidelijk dat dit volledig zal afhangen van welke relatie het VK met de EU zal willen⁵².

III. INSTITUTIONELE BEPALINGEN

A. Monitoring en geschillenbeslechting

33. Een Gemengd Comité met vertegenwoordigers van de EU en het VK moet de uitvoering en toepassing van het terugtrekkingsakkoord verzekeren⁵³. Dit Comité wordt gezamenlijk voorgezeten door een lid van de Europese Commissie en een minister uit de regering van het VK. Hoge ambtenaren kunnen worden aangeduid als hun plaatsvervanger⁵⁴. Naast het Gemengd Comité, dat zich kan buigen over alle vraagstukken omtrent de uitvoering, toepassing en uitlegging van het terugtrekkingsakkoord, worden ook gespecialiseerde comités ingesteld (o.a. inzake burgerrechten en de uitvoering van het Iers protocol).

34. Het Gemengd Comité is bevoegd om, in onderlinge overeenstemming, bindende besluiten te nemen⁵⁵. Deze besluiten hebben hetzelfde rechtsgevolg als het terugtrekkingsakkoord en laten dus toe om op een flexibele wijze in te spelen op nieuwe of onvoorziene uitdagingen. Zo bepaalt artikel 164 lid 5 d) expliciet dat het Gemengd Comité tot vier jaar na het einde van de overgangperiode besluiten kan vaststellen tot wijziging van het terugtrekkingsakkoord om fouten te corrigeren, tekortkomingen te verhelpen of op te treden in situaties waarin niet is voorzien toen het akkoord werd ondertekend. Dit is dus een vereenvoudigde manier om het terugtrekkingsakkoord te wijzigen, zonder dat een tussenkomst van het Europees of Brits Parlement nodig is. De enige beperking is dat besluiten van het Gemengd Comité de 'essentiële elementen' van het akkoord niet mogen wijzigen⁵⁶. De tekst van het terugtrekkingsakkoord omvat echter geen duidelijke definitie van wat onder het begrip 'essentiële elementen' moet worden verstaan. Allicht kan gedacht worden aan zaken zoals de integriteit van de interne markt voor de EU en het verwerven van autonomie op handelsvlak en het stopzetten van vrij personenverkeer voor het VK. In elk geval biedt de vereiste om besluiten aan te nemen in onderlinge overeenstemming tussen de EU en het VK een belangrijke garantie om eventueel misbruik van deze clausule tegen te gaan⁵⁷.

35. Het Gemengd Comité speelt ook een centrale rol in het geschillenbeslechtingsmechanisme waarin in het terugtrekkings-

akkoord is voorzien. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de partijen zich hebben geëngageerd tot exclusiviteit, in de zin dat zij hun geschillen over aangelegenheden betreffende de terugtrekking niet via een andere procedure zullen regelen⁵⁸. Concreet betekent dit dat elk geschil in eerste instantie moet worden voorgelegd aan het Gemengd Comité, waar in onderling overleg naar een oplossing wordt gezocht. Indien dit overleg na 3 maand nog geen resultaat heeft opgeleverd, kan de EU of het VK een arbitrageprocedure inleiden. Het Gemengd Comité stelt hiervoor uiterlijk vóór het eind van de overgangperiode een lijst op van 25 personen die voldoen aan de criteria om als lid van een arbitragepanel op te treden⁵⁹.

36. Uitspraken van het arbitragepanel zijn bindend en de partijen worden geacht om binnen een redelijke termijn de maatregelen te nemen die nodig zijn om deze uitspraken na te leven⁶⁰. Wanneer dit niet gebeurt, dan voorziet het terugtrekkingsakkoord in de mogelijkheid om dit opnieuw voor het arbitragepanel te brengen, dat kan beslissen om een forfaitaire som of dwangsom op te leggen. In een volgende fase kan de klagende partij, na kennisgeving aan de verwerende partij, beslissen om bepalingen van het terugtrekkingsakkoord (met uitzondering van het deel over de burgerrechten) of zelfs delen van een ander akkoord tussen de EU en het VK op te schorten⁶¹.

B. De rol van het Hof van Justitie van de EU

37. Een belangrijke clausule in de bepalingen over geschillenbeslechting betreft de situatie van geschillen die vragen opwerpen over het recht van de Unie. In een dergelijk geval neemt het arbitragepanel geen besluit over die vraag, maar wordt het Hof van Justitie verzocht zich daarover uit te spreken. De uitspraak van het Hof van Justitie is bindend voor het arbitragepanel⁶². Een dergelijke constructie vloeit voort uit de vereiste om de autonomie van de EU rechtsorde te respecteren. Het is in dit verband essentieel dat enkel het Hof van Justitie bevoegd is om een definitieve uitlegging van het Unierecht te verstrekken. Met andere woorden, terwijl het Unierecht zich niet verzet tegen de oprichting van internationale rechterlijke instanties (zoals arbitragepanels) die de Unie binden, is het onverenigbaar met de autonomie van de rechtsorde van de Unie wanneer dergelijke instanties niet alleen de bepalingen van de overeenkomst uitleggen en toepassen, maar ook bepalingen van primair of afgeleid Unierecht, algemene rechtsbeginselen of fundamentele rechten van de Unie⁶³.

52 *Ibid.*, punt 88.

53 Art. 164 terugtrekkingsakkoord.

54 Zie: Regel 1 van het Reglement van orde van het gemengd comité en van de gespecialiseerde comités, bijlage VII bij het terugtrekkingsakkoord.

55 Art. 166 terugtrekkingsakkoord.

56 Art. 164 lid 5 d) terugtrekkingsakkoord.

57 House of Lords European Union Committee, *Brexit: the revised Withdrawal Agreement and Political Declaration*, 1st Report of Session 2019-2020, 11.

58 Art. 168 terugtrekkingsakkoord.

59 Art. 171 terugtrekkingsakkoord. Deze criteria omvatten waarborgen voor onafhankelijkheid en expertise inzake EU-recht of internationaal publiekrecht. Leden, ambtenaren of andere personeelsleden van de instellingen van de Unie of van de overheid van een lidstaat of het VK zijn uitgesloten.

60 Art. 175-176 terugtrekkingsakkoord.

61 Art. 178 terugtrekkingsakkoord.

62 Art. 174 terugtrekkingsakkoord.

63 Zie o.a. HvJ, advies 1/17 (CETA), EU:C:2019:341, § 106-111.

38. De oplossing waarbij het arbitragepanel geschillen inzake de uitlegging van het Unierecht moet voorleggen aan het Hof van Justitie is niet uniek. Een gelijkaardige formule is bijvoorbeeld terug te vinden in het associatieakkoord tussen EU en Oekraïne⁶⁴ en is opgenomen in het ontwerpakkoord betreffende een nieuw institutioneel kader voor de relaties tussen de EU en Zwitserland⁶⁵.

39. Naast deze specifieke verwijzingsprocedure bij geschillen voor het arbitragepanel, voorziet het terugtrekkingsakkoord in de mogelijkheid voor rechterlijke instanties van het VK om tot acht jaar na het einde van de overgangperiode prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de EU voor wat betreft de uitlegging van de bepalingen inzake burgerschapsrechten⁶⁶. De prejudiciële beslissingen hebben in het VK dezelfde rechtsgevolgen als binnen de EU, ze zijn met andere woorden bindend voor het nationale rechtscollege dat de vragen heeft gesteld. Deze uitzonderlijke voorziening, waarbij het VK *de facto* behandeld wordt als een EU-lidstaat voor de toepassing van de prejudiciële procedure – zij het gelimiteerd tot burgerschapskwesties – is opmerkelijk. Het illustreert in elk geval het grote belang dat aan de bescherming van burgerschapsrechten wordt gehecht.

“ Deze uitzonderlijke voorziening, waarbij het VK *de facto* behandeld wordt als een EU-lidstaat voor de toepassing van de prejudiciële procedure – zij het gelimiteerd tot burgerschapskwesties – is opmerkelijk.

40. Dit blijkt eveneens uit de bijzondere toezichtsprocedure op de uitvoering en toepassing van de bepalingen inzake burgerschapsrechten in het terugtrekkingsakkoord⁶⁷. Zo wordt in het VK een onafhankelijke autoriteit opgericht met gelijkwaardige bevoegdheden als de Europese Commissie. Dit betekent dat deze autoriteit op eigen initiatief of na klachten van burgers in het VK een passende gerechtelijke procedure kan opstarten tegen de bestuurlijke instanties van het VK om een effectieve rechtsbescherming te garanderen. Zowel de Europese Commissie als de onafhankelijke autoriteit van het VK informeren het gespecialiseerde comité burgerrechten over de genomen maatregelen en de klachten van burgers. Ten vroegste 8 jaar na het

einde van de overgangperiode kan het Gemengd Comité besluiten dat het VK de onafhankelijke autoriteit mag afschaffen⁶⁸.

41. Tot slot is het opmerkelijk dat de Europese Commissie schriftelijke (en eventueel ook mondelinge) opmerkingen kan indienen bij de rechterlijke instanties van het VK in zaken waarbij de uitlegging van het terugtrekkingsakkoord een rol speelt⁶⁹. Bovendien is expliciet in het terugtrekkingsakkoord opgenomen dat het Hof van Justitie van de EU en de hoogste rechterlijke instanties van het VK een regelmatige dialoog onderhouden “teneinde de samenhangende uitlegging van dit akkoord te vereenvoudigen” en dit “naar analogie met de dialoog die bestaat tussen het Hof van Justitie en de hoogste rechtscolleges van de lidstaten”⁷⁰. Ook na Brexit, blijft een juridische dialoog tussen de nationale rechtscolleges van het VK en het Hof van Justitie van de EU dus behouden. Terwijl er voor de prejudiciële verwijzingsmogelijkheid in een duidelijke einddatum is voorzien, is dat niet geval voor wat betreft de regelmatige dialoog en uitwisseling van informatie.

C. Overgangsregeling

42. Om de terugtrekking ordelijk te laten verlopen, voorziet het terugtrekkingsakkoord in een overgangperiode die, in principe, eindigt op 31 december 2020⁷¹. Deze periode kan eenmalig verlengd worden met 1 of ten hoogste 2 jaar indien het Gemengd Comité daartoe beslist vóór 1 juli 2020⁷². Zolang de overgangperiode loopt, heeft het Unierecht ten aanzien van en in het VK “dezelfde rechtsgevolgen als in de Unie en haar lidstaten, en wordt dit recht overeenkomstig dezelfde methoden en algemene beginselen uitgelegd en toegepast als die welke in de Unie toepasselijk zijn”⁷³. Met andere woorden, in een eerste fase betekent Brexit niets meer dan een verregaande vorm van integratie zonder lidmaatschap: het EU-recht blijft nagenoeg volledig van toepassing in het VK⁷⁴, en dit op dezelfde wijze als in andere EU-lidstaten het geval is.

43. De duidelijkste directe implicaties van de Brexit zijn dat het VK vanaf 1 februari 2020 niet langer kan deelnemen aan de EU-besluitvorming en niet vertegenwoordigd is in de EU-instellingen en -organen. Britse vertegenwoordigers of experts kunnen wel nog worden uitgenodigd in het kader van comitologieprocedures voor zover dit nodig is om de effectieve implementatie van het Unierecht tijdens de overgangperiode te garanderen. Zij zullen hierbij echter geen stemrecht hebben en hun aanwezigheid zal beperkt zijn tot Brexit-gerelateerde materies⁷⁵.

64 Art. 322 lid 2 van de associatieovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, Pb. 2014, L 161/3.

65 Art. III.9 accord facilitant les relations bilatérales entre l'Union européenne et la confédération Suisse dans les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe, https://www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/accord-inst-Projet-de-texte_fr.pdf (laast geraadpleegd op 27 januari 2020)

66 Art. 158 terugtrekkingsakkoord.

67 Art. 159 terugtrekkingsakkoord.

68 Art. 159 lid 3 terugtrekkingsakkoord.

69 Voor mondelinge interventies is toestemming van de betrokken rechterlijke instantie vereist. Zie: art. 162 terugtrekkingsakkoord.

70 Art. 163 terugtrekkingsakkoord.

71 Art. 126 terugtrekkingsakkoord.

72 Art. 132 lid 1 terugtrekkingsakkoord.

73 Art. 127 lid 3 terugtrekkingsakkoord.

74 Er zijn een aantal uitzonderingen inzake het EU burgerinitiatief en de bepalingen inzake stemrecht bij Europese en lokale verkiezingen.

75 Art. 128 lid 5 terugtrekkingsakkoord.

44. Het terugtrekkingsakkoord omvat verder een bijzondere regeling voor wat betreft het externe optreden van de EU⁷⁶. Tijdens de overgangperiode blijft het VK gebonden door alle door de EU gesloten internationale akkoorden, inclusief gemengde akkoorden en akkoorden waarbij de lidstaten voor de Unie optreden. De EU zal aan derde partijen notificeren dat het VK tijdens deze periode moet behandeld worden alsof het een lidstaat is, ook al is dat formeel dus niet meer het geval. Weliswaar krijgt het VK de toestemming om reeds tijdens de overgangperiode in eigen naam internationale akkoorden te onderhandelen, te ondertekenen en te ratificeren in domeinen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen (zoals het handelsbeleid), voor zover deze akkoorden pas na het einde van de overgangperiode in werking treden of worden toegepast, tenzij de EU een machtiging geeft dat dit al eerder kan⁷⁷. Het VK kan verder afwijken van besluiten genomen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid indien het daartoe een formele verklaring aflegt bij de Hoge Vertegenwoordiger⁷⁸.

45. De functie van de overgangsregeling is om een zogenaamd ‘cliff-edge scenario’ te vermijden en zo rechtszekerheid te garanderen tot wanneer er duidelijkheid is over het juridisch kader voor de post-Brexit relaties tussen de EU en het VK. De voorziene deadline van eind 2020 is daarbij niet lukraak gekozen, maar valt samen met het einde van het meerjarig financieel kader. Door de laattijdige goedkeuring van het terugtrekkingsakkoord is de tijd om een omvattend bilateraal kader te onderhandelen echter heel beperkt geworden. Aangezien Premier Boris Johnson een verlenging van de overgangperiode principieel heeft uitgesloten, betekent dit dat prioriteiten moeten gesteld worden bij de opvolging van het Brexit-proces⁷⁹. In dit opzicht is de flexibiliteit die bestaat om via het Gemeenschappelijk Comité in te spelen op onvoorziene situaties uitermate belangrijk (zie eerder randnr. 34).

IV. NAAR EEN NIEUW KADER VOOR DE POST-BREXIT-RELATIE

46. De Politieke Verklaring zet de krijtlijnen uit voor wat omschreven wordt als “een ambitieus, breed, diep en flexibel partnerschap”, dat een nauwe samenwerking moet toelaten op diverse gebieden zoals handel en economie, rechtshandhaving en strafrechtspleging, buitenlands beleid, veiligheid en defensie, etc.⁸⁰ Als vertrekpunt herhaalt de politieke verklaring de ‘rode

lijnen’ die tijdens de onderhandelingen werden gedefinieerd. Voor de EU is dat integriteit van de interne markt en de besluitvormingsautonomie van de EU-instellingen; voor het VK staat de ontwikkeling van een onafhankelijk handelsbeleid en het stopzetten van het vrij verkeer van personen centraal⁸¹.

47. Voor wat betreft de toekomstige handelsrelatie, werd de keuze gemaakt voor “een ambitieus, breed en evenwichtig economisch partnerschap”, gebaseerd op een “alomvattende en evenwichtige vrijhandelsovereenkomst”⁸². Het VK zal dus niet langer deel uitmaken van de interne markt en de douane-unie van de EU. Dit onderscheidt de toekomstige relaties tussen de EU en het VK van andere modellen zoals het akkoord betreffende de Europese Economische Ruimte of de relaties tussen de EU en Turkije⁸³. De optie van een omvattende vrijhandelsovereenkomst sluit eerder aan bij de recente generatie handelsakkoorden die de EU heeft gesloten met partners zoals Zuid-Korea, Japan en Canada. Deze akkoorden beogen zowel tarifaire als niet-tarifaire handelsbelemmeringen weg te werken door regelgevende convergentie op domeinen zoals technische standaarden, intellectuele eigendomsrechten, diensten, investeringen, overheidsopdrachten en concurrentie.

48. De Politieke Verklaring volgt een vergelijkbare logica: ook in de toekomstige handelsrelaties tussen de EU en het VK is er geen plaats voor douanetarieven of heffingen van gelijke werking en worden afspraken gemaakt omtrent de liberalisering op gebied van handel in goederen, diensten en investeringen die verder gaan dan de verbintenissen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie⁸⁴. Voor wat betreft de regelgevingsaspecten, geldt de doelstelling om een ‘gelijk speelveld’ te creëren. In dit verband is er een engagement om “de hoge gemeenschappelijke normen op het gebied van staatssteun, concurrentie, sociale en werkgelegenheidsnormen, milieu, klimaatverandering en belastingzaken die aan het einde van de overgangperiode in de Unie en het VK van toepassing zijn, in stand te houden”⁸⁵. Met deze clause beoogt de EU het scenario van een ‘Singapore aan de Noordzee’, met een verstoring van handel en concurrentie ingevolge een sterke deregulering in het VK, te vermijden.

49. Naast een uitgewerkte economische pijler, verwijst de Politieke Verklaring naar een toekomstig veiligheidspartnerschap. Dit omvat zowel aangelegenheden die verband houden met de interne veiligheid, zoals de uitwisseling van gegevens en operationele samenwerking tussen rechthandhavingsautoriteiten en justitiële samenwerking in strafzaken, als aspecten van buitenlands beleid, veiligheid en defensie, zoals mogelijke deelname aan EU-missies en het afstemmen van sancties.

76 Art. 129 terugtrekkingsakkoord.

77 Art. 129 lid 4 terugtrekkingsakkoord.

78 Art. 129 lid 6 terugtrekkingsakkoord.

79 Zie in dit verband o.a. de speech van Commissievoorzitter Von der Leyen aan de London School of Economics, ‘Old friends, new beginnings: building another future for the EU-UK partnership’, 8 januari 2020, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_3 (laatst geraadpleegd op 27 januari 2020).

80 Punt 3 van de Politieke Verklaring.

81 Punt 4 van de Politieke Verklaring.

82 Punten 3 en 17 van de Politieke Verklaring.

83 P. VAN ELSUWEGE, ‘Tussen interne markt douane-unie en vrijhandelszone: op zoek naar een model voor de toekomstige economische relatie tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk’, (2017) 65 SEW 5, p. 182-188.

84 Punten 22, 23 en 27 van de Politieke Verklaring.

85 Punt 77 van de Politieke Verklaring.

50. Tot slot voorziet de Politieke Verklaring dat de toekomstige betrekkingen moeten gebaseerd zijn op “een overkoepelend institutioneel kader”. Hiermee wil de EU vermijden om in een Zwitserland-scenario terecht te komen. Nadat de Zwitsers in 1992 bij referendum het akkoord betreffende de Europese Economische Ruimte verwierpen, is de relatie tussen de EU en Zwitserland gebaseerd op een intens netwerk van meer dan 200 bilaterale akkoorden. De Raad van de EU heeft in het recente verleden meermaals opgemerkt dat de grenzen van dit model zijn bereikt. Vooral de noodzaak aan een gemeenschappelijk institutioneel kader voor de verschillende sectorale overeenkomsten wordt daarbij beklemtoond “om de homogeniteit en rechtszekerheid voor burgers en bedrijven te waarborgen”⁸⁶. Hoewel de bilaterale handelsrelaties tussen de EU en Zwitserland als “meestal vlot en in het voordeel van beide partners” worden bestempeld, is het niet evident om de dynamische ontwikkeling van de EU regelgeving en de Zwitserse wetgeving op elkaar af te stemmen. Vandaar dat de Politieke Verklaring met het VK een permanente governance-structuur vooropstelt, met een Gemengd Comité en een systeem voor geschillenbeslechting dat duidelijk geïnspireerd is op het model van het terugtrekkingsakkoord.

51. De Politieke Verklaring bij het terugtrekkingsakkoord voorziet expliciet dat het overkoepelend institutioneel kader de vorm van een associatieovereenkomst kan aannemen⁸⁷. Associatieovereenkomsten worden op grond van artikel 217 VWEU gesloten door de Raad met eenparigheid van stemmen en na goedkeuring van het Europees Parlement. Indien associatieakkoorden bepalingen omvatten die de EU bevoegdheden overstijgen, zijn ook de lidstaten betrokken bij de procedure. Deze zogenaamde ‘gemengde akkoorden’ moeten in elke lidstaat worden goedgekeurd volgens hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. De onderdelen die tot de bevoegdheid van de EU vallen, kunnen wel reeds voorlopig worden toegepast⁸⁸. Ook wanneer geopteerd wordt voor een apart handelsakkoord, op basis van artikel 207 VWEU, valt trouwens niet uit te sluiten dat dit een gemengd akkoord zal zijn⁸⁹. Rekening houdende met de beperkte onderhandelingsperiode, kan eventueel gekozen worden voor een reeks bilaterale akkoorden in specifieke domeinen zoals handel in goederen, visserij en transport, die later kunnen worden geïntegreerd in een meer omvattend kaderakkoord.

86 Conclusies van de Raad over de betrekkingen van de EU met de Zwitserse Bondsstaat, doc. 6767/17, 28 februari 2017, § 5.

87 Punt 120 van de Politieke Verklaring. Voor een analyse van het concept ‘associatieakkoord’, zie: P. VAN ELSUWEGE en M. CHAMON, ‘The meaning of association under EU law: a study on the law and practice of association agreements’, Study for the European Parliament AFCO Committee, 2019, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU\(2019\)608861_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU(2019)608861_EN.pdf) (geraadpleegd op 27 januari 2020).

88 Art. 218 lid 5 VWEU.

89 In Advies 2/15 oordeelde het EU Hof van Justitie dat de vrijhandelsovereenkomst met Singapore niet zonder deelneming van de lidstaten kan worden gesloten aangezien de bepalingen over andere dan directe buitenlandse investeringen en over geschillenbeslechting tussen staten en investeerders niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen. Zie: HvJ, advies 2/15, EU:C:2017:376.

BESLUIT

52. Sinds 1 februari 2020 is het VK niet langer een EU-lidstaat, maar het Brexit-proces is nog lang niet ten einde. Terwijl het terugtrekkingsakkoord zorgt voor de nodige rechtszekerheid tot ten minste eind 2020, verworven burgerschapsrechten beschermt, de financiële afwikkeling van de Brexit regelt en voorziet in een specifieke regeling voor de Nood-Ierse kwestie, moeten nog cruciale stappen worden gezet naar een duurzame juridische relatie voor de lange termijn. Op basis van de Politieke Verklaring is duidelijk dat gewerkt wordt in de richting van een associatieakkoord gebaseerd op een economisch partnerschap en een veiligheidspartnerschap.

53. De toekomstige relaties tussen de EU en het VK zullen geen blauwdruk zijn van reeds bestaande modellen van samenwerking, al zijn er wel een aantal parallellen te trekken met andere akkoorden. De doelstelling om een omvattend handelsakkoord te combineren met intense politieke samenwerking inzake veiligheidskwesties doet bijvoorbeeld denken aan de EU-relaties met Canada, waarmee parallel een ‘Comprehensive Economic and Trade Agreement’ (CETA) en een ‘Strategic Partnership Agreement’ (SPA) werd gesloten. Toch zijn er voor de relaties met het VK specifieke uitdagingen, zoals de regulering van financiële diensten, vervoer, visserij of energie, waarvoor allicht specifieke sectorale akkoorden nodig zijn. Vandaar de noodzaak aan een stabiele governance-structuur, die kan ingebed zijn in een overkoepelend associatieakkoord. De ervaring van de relaties met Zwitserland heeft het belang van een dergelijk institutioneel kader duidelijk gemaakt.

54. Op korte termijn verdient de uitwerking van een omvattend handelsakkoord de absolute prioriteit om rechtszekerheid te creëren na het aflopen van de overgangperiode. De Politieke Verklaring bepaalt in dit kader in elk geval dat invoertarieven in alle sectoren zullen worden afgeschaft (de tarieven tussen België en het VK zouden dus 0% blijven). Wat betreft niet-tarifaire belemmeringen is er enkel in voorzien dat de nieuwe regelingen “moeten voortbouwen op en verder gaan dan de respectieve WTO-overeenkomsten”⁹⁰. Hoewel de Politieke Verklaring een nauwe samenwerking op vlak van regelgeving vooropstelt⁹¹, bevestigt het ook de autonomie van beide partijen om hun eigen regelgeving uit te werken⁹². Bijgevolg is het giswerk in welke mate de regelgeving van het VK en de EU na de overgangperiode convergent zal blijven of niet. De trade-off die hier geldt, is wel reeds duidelijk: als het VK van zijn (herwonnen) regelgevingsautonomie wil gebruik maken, zal het nieuwe handelsbarrières creëren. Indien het VK frictieloze handel wenst, zal het ‘autonoom’ moeten beslissen om een deel van het EU-recht over te nemen. Dit is de logica die volgt uit de doelstelling om een ‘gelijk speelveld’ te creëren voor open en eerlijke concurrentie. ■

90 Punt 23 van de Politieke Verklaring.

91 Punten 21 en 23 van de Politieke Verklaring.

92 Punt 23 van de Politieke Verklaring.