

Tussen interne markt, douane-unie en vrijhandelszone: op zoek naar een model voor de toekomstige economische relaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk

Brexit-reeks – nr. 5

73

P. Van Elsuwege*

Deze bijdrage behandelt de implicaties van Brexit voor de toekomstige economische relaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk. In het bijzonder wordt het onderscheid tussen verschillende vormen van economische integratie – interne markt, douane-unie, vrijhandelsakkoord – uiteengezet om de gevolgen van Brexit te duiden en inzicht te scheppen in de complexiteit van het komende onderhandelingsproces.

I. Inleiding

Begin 2017 verduidelijkte de Britse premier Theresa May de krachtlijnen waarbinnen het Verenigd Koninkrijk (VK) op zoek gaat naar een nieuwe relatie met de Europese Unie (EU).¹ Daaruit blijkt een voorkeur voor wat in de media wordt omschreven als ‘een harde Brexit’. Concreet betekent dit dat het VK niet langer deel wenst uit te maken van de interne markt van de EU, dat het eveneens niet langer gebonden wil zijn door de douane-unie en het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU en dat het, ten slotte, niet onderworpen wil zijn aan de bindende rechtsmacht van het Hof van Justitie van de EU. Ander-

zijds wil het VK inzetten op de onderhandeling van een ambitieus vrijhandelsakkoord dat een zo liberaal mogelijk handelsverkeer in goederen en diensten moet garanderen. Op basis van deze parameters is duidelijk dat bestaande juridische modellen voor gedeeltelijke integratie zonder lidmaatschap, zoals het akkoord betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) met Noorwegen, IJsland en Liechtenstein; de douane-unie met Turkije; of de verregaande bilaterale integratie met Zwitserland niet meteen toepasbaar zijn op het VK.

Natuurlijk worden de toekomstige relaties niet alleen bepaald door de wensen van het VK, maar door onderhandelingen met de EU zoals voorgeschreven in artikel 50 VEU.² Tot op heden hebben de EU-instellingen zich op de vlakte gehouden over hoe de post-Brexit-relaties met het VK er kunnen uitzien. Tijdens de informele bijeenkomsten van de Europese Raad van 29 juni 2016 en 15 december 2016 werd enkel vastgesteld dat elk akkoord met het VK moet gebaseerd zijn op ‘een evenwicht tussen rechten en verplichtingen’, en dat ‘het voor toegang tot de eengemaakte markt een voorwaarde is dat alle vier vrijheden worden aanvaard’.³ Pas na de formele notificatie van de Britse wil tot uittreding op 29 maart 2017 heeft

* Peter Van Elsuwege is Professor EU-recht verbonden aan de vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht, Universiteit Gent.

- 1 Zie: ‘The government’s negotiating objectives for exiting the EU: PM speech’, 17 januari 2017, www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech alsook ‘The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union White Paper’, 2 februari 2017, www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper.
- 2 Artikel 50 lid 2 VEU is echter onduidelijk over de relatie tussen de onderhandelingen over uittreding, enerzijds, en over het kader van de toekomstige betrekkingen na uittreding anderzijds. Het meest waarschijnlijke scenario is dat dit het voorwerp zal uitmaken van aparte akkoorden waarbij voorzien wordt in een overgangsregime. Zie hierover, onder andere, R.A. Wessel, ‘De procedure om de Europese Unie te verlaten – een interpretatie van artikel 50 VEU’, *SEW* 2017, afl. 1, p. 2-10; A. Cuyvers, ‘Artikel 50 VEU en Brexit: de juridische contouren voor een politiek drama’, *NtEr* 2016, afl. 7, p. 221-229; C. Hillion, ‘Leaving the European Union, the Union way. A legal analysis of Article 50 TEU’, *SIEPS European Policy Analysis* 2016, afl. 6, p. 1-12.
- 3 Verslag van voorzitter Donald Tusk aan het Europees Parlement over de Europese Raad van 28 juni en de informele bijeenkomst van de 27 EU-leiders op 29 juni 2016, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/07/06-tusk-report-european-parliament/; Verklaring na de in-

de Europese Raad de positie van de EU verder verduidelijkt.⁴ Zo werd expliciet gesteld dat een niet-lid van de Unie niet dezelfde rechten en voordelen kan genieten als een lid. Bovendien wil de EU eerst onderhandelen over de voorwaarden voor een ordelijke terugtrekking en pas nadien over een nieuw handelsakkoord terwijl de Britse notificatiebrief suggereert om beide samen te behandelen. Anderhalf jaar na het Brexit-referendum heerst vooral onduidelijkheid en verwarring over de toekomstige economische relaties tussen de EU en het VK. Zonder te pretenderen deze relaties te kunnen voorspellen, beoogt deze bijdrage in de eerste plaats om duidelijkheid te scheppen over de krijtlijnen waarbinnen de onderhandelingen zich voltrekken. In het bijzonder wordt het onderscheid tussen verschillende vormen van economische integratie – interne markt, douane-unie, vrijhandelsakkoord – uiteengezet om de gevolgen van de Brexit te duiden en inzicht te scheppen in de complexiteit van het komende onderhandelingsproces.

2. De interne markt van de EU: één en ondeelbaar?

De interne markt van de Europese Unie wordt in artikel 26 lid 2 VWEU gedefinieerd als ‘een ruimte zonder binnengrenzen waarbinnen het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen’. Het betreft, met andere woorden, een verregaande vorm van marktintegratie zodat de afzonderlijke markten van de lidstaten worden samengevoegd tot één grote markt waarbinnen geen grenzen bestaan voor het uitoefenen van economische activiteiten.⁵ Het tot stand brengen van de interne markt is een dynamisch proces waarbij enerzijds verschillende nationale rechtsregels worden vervangen door geharmoniseerde wetgeving op EU-niveau (‘positieve integratie’) en anderzijds de regels van lidstaten die het vrije verkeer belemmeren worden verboden (‘negatieve integratie’).⁶ Om gelijke concurrentievoorwaarden binnen de eengemaakte markt te garanderen, voorzien de verdragen eveneens in mededingingsregels, gericht tot de overheden van de lidstaten en ondernemingen. Op grond van de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) zijn de EU-rechtsregels inza-

ke de interne markt en mededinging alsook bepaalde aspecten van andere beleidsdomeinen (zoals consumentenbescherming, sociale zaken, vennootschapsrecht, milieu) uitgebreid tot de deelnemende landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), met name IJsland, Noorwegen en Liechtenstein.⁷ Om een homogene toepassing van deze rechtsregels en principes te garanderen, voorziet het EER-akkoord in een aantal overlegmechanismen met deze EVA-landen (zonder dat deze landen kunnen deelnemen aan de EU-besluitvorming).⁸ Er bestaan daarnaast parallelle structuren van toezicht en geschillenbeslechting door de EVA-Toezichthoudende Autoriteit (*EFTA Surveillance Authority*) en het EVA-Hof (*EFTA Court*). Bepalingen van de EER-overeenkomst die in essentie gelijk zijn aan de normen van het EU-recht worden overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU uitgelegd. In geval van een interpretatieconflict kan een geschil, na overleg binnen het Gemengd Comité, worden voorgelegd aan het Hof van Justitie.⁹

De verregaande implicaties van het EER-akkoord werden door het Hof van Justitie erkend in het arrest *VK/Raad* van september 2013.¹⁰ Deze zaak betrof de vraag of artikel 48 VWEU (inzake vrij verkeer van werknemers) wel als rechtsgrond kon gelden voor de uitbreiding van socialezekerheidsrechten tot onderdanen van Noorwegen, Liechtenstein en IJsland. Het VK oordeelde dat artikel 48 VWEU enkel kon gebruikt worden in relatie tot EU-onderdanen terwijl advocaat-generaal Kokott beklemtoonde dat het toepassingsgebied van dit artikel zich beperkt tot het territorium van de EU-lidstaten. Het Hof volgde deze redenering echter niet en wees op de specifieke doelstelling van het EER-akkoord om ‘een zo volledig mogelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de gehele EER’ te garanderen.¹¹ Hiermee bevestigde het Hof dat Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, hoewel deze landen niet tot de EU behoren, als EU-lidstaten moeten behandeld worden voor wat betreft de toepassing van de EU-rechtsregels inzake de interne markt.¹²

Deze vorm van ‘integratie zonder lidmaatschap’ heeft het voordeel van de duidelijkheid: dezelfde rechtsregels gelden in principe binnen de volledige EER. Het VK kan ook vrij eenvoudig toetreden tot het EER-akkoord zodat geen lange overgangperiode nodig is. Anderzijds is deze optie weinig aantrekkelijk voor het VK dat na de uittre-

formele bijeenkomst van de 27 staatshoofden en regeringsleiders, 15 december 2016, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/12/15-statement-informal-meeting-27/.

4 Richtsnoeren naar aanleiding van de kennisgeving door het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van artikel 50 VEU, aangenomen door een bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad, 29 april 2017, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexite-guidelines/.

5 HvJ EG, 15/81, ECLI:EU:C:1982:135 (*Schul*).

6 F. Ambtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010 (4e druk), p. 279.

7 Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, *PbEG* 1994, L 1/3, 3 januari 1994.

8 Concreet worden nieuwe teksten betreffende de interne markt besproken in een Gemengd Comité met vertegenwoordigers van de EU en de drie EVA-staten. Dit orgaan vergadert maandelijks om te zien welke EU-wetgeving in de EER moet worden opgenomen (door opname van deze lijst in protocollen en bijlagen bij het EER-akkoord).

9 Deze parallelle mechanismen werden in het leven geroepen nadat het Hof van Justitie zich in Advies 1/91 had verzet tegen de oprichting van een Hof van de Europese Economische Ruimte wegens onverenigbaarheid met de autonomie van de EU-rechtsorde en de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie onder (huidig) artikel 344 VWEU. Zie: Advies 1/91, ECLI:EU:C:1991:490.

10 HvJ EU, C-431/11, ECLI:EU:C:2013:589 (*Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland/Raad van de Europese Unie*).

11 *Ibid.*, r.o. 50.

12 P. Van Elsuwege, ‘Integration without membership and the dynamic development of EU law: *United Kingdom v. Council (EEA)*’, *CML Rev.* 2014, afl. 3, p. 935-954.

ding niet langer wil gebonden zijn door de EU-rechtsregels inzake vrij personenverkeer. Bovendien impliceert het EER-model een aanzienlijke beperking van de nationale soevereiniteit aangezien de niet-EU-lidstaten wel gebonden zijn door de dynamische ontwikkeling van de interne markt, maar niet kunnen deelnemen aan het beslissingsproces binnen de EU. Het wekt dan ook weinig verbazing dat Theresa May lidmaatschap van de EER expliciet uitsluit.

Naast het 'archetype' van de EER bestaan ook andere, minder verregaande, vormen van integratie zonder lidmaatschap. Zwitserland bijvoorbeeld is geen verdragspartij bij het EER-akkoord, maar onderhoudt wel nauwe juridische relaties met de EU op basis van een complex netwerk van bilaterale akkoorden.¹³ Hoewel deze akkoorden o.a. betrekking hebben op het wegwerken van technische handelsbelemmeringen en vrij personenverkeer, zijn er belangrijke verschillen met de EER. Er is bijvoorbeeld geen algemeen mechanisme om de homogene toepassing en interpretatie van de gedeelde wetgeving te garanderen. Bovendien voorzien de bilaterale akkoorden niet in de toetreding van Zwitserland tot de eengemaakte markt. Deze minder ambitieuze doelstelling in de relaties tussen Zwitserland en de EU heeft belangrijke implicaties. Zo heeft het Hof van Justitie meermaals opgemerkt dat hierdoor 'de aan de bepalingen van het recht van de Unie over de interne markt gegeven uitlegging niet automatisch kan worden getransponeerd op de uitlegging van de overeenkomst, behoudens uitdrukkelijke bepalingen in die zin in de overeenkomst zelf'.¹⁴ Dit betekent bijvoorbeeld dat Zwitserse onderdanen en bedrijven zich niet kunnen beroepen op het vrij verkeer van diensten of vestiging wanneer zij geconfronteerd worden met andere voorwaarden voor de uitoefening van hun economische activiteiten dan deze die van toepassing zijn binnen de EER.¹⁵

De ervaring van Zwitserland is belangrijk voor het Brexit-verhaal. Terwijl een netwerk van bilaterale akkoorden een antwoord zou kunnen bieden op de Britse vraag om meer flexibiliteit, staat dit scenario op gespannen voet met de doelstelling van rechtszekerheid en transparantie. De Raad van de EU heeft in het recente verleden meermaals opgemerkt dat de grenzen van het Zwitserse 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'.¹⁶ 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. Dit leidt tot beperkingen inzake markttoegang, bijvoorbeeld in de agrovoedingssector en de dienstensector.¹⁷

Het is opmerkelijk dat de EU ook in de relaties met Zwitserland vasthoudt aan het principe dat de interne markt en de daarmee samenhangende vier vrijheden ondeelbaar zijn.¹⁸ Dit bleek in het bijzonder nadat de Zwitserse bevolking zich in 2014 in een referendum had uitgesproken voor de invoering van immigratiebeperkingen. Alle EU-instellingen wezen Zwitserland op de verplichtingen onder het akkoord inzake vrij verkeer van personen van 1999, dat gezamenlijk was onderhandeld en gesloten met zes andere overeenkomsten over respectievelijk goederen- en personenvervoer per spoor en op de weg, luchtvervoer, openbare aanbestedingen, landbouw, technische handelsbelemmeringen en wetenschappelijke samenwerking.¹⁹ Al deze akkoorden zijn door een zogenaamde 'guillotineclausule' juridisch met elkaar verbonden waardoor bij opzegging of niet-verlenging van een van deze overeenkomsten ook alle andere overeenkomsten van het pakket zouden beëindigd worden.²⁰ Deze globale benadering inzake toegang tot de interne markt, met het vrij personenverkeer als een cruciale component, weerhield de Zwitserse Bondsvergadering ervan om immigratiequota voor EU-burgers in te voeren. In de plaats daarvan werd een meer gematigde nieuwe migratiewet aangenomen die volgens de Raad kan worden uitgevoerd op een wijze die verenigbaar is met de rechten van EU-burgers op basis van het akkoord inzake vrij personenverkeer.²¹ De ervaring van Zwitserland leert dus dat zelfs wanneer een derde land formeel geen deel uitmaakt van de interne markt, zoals meermaals opgemerkt door het Hof van Justitie (zie eerder), de vier economische vrijheden niet zomaar van elkaar kunnen losgekoppeld worden in de onderhandelingen met de EU.

Anderzijds is het opmerkelijk dat de associatieakkoorden met Oekraïne, Moldavië en Georgië eveneens verwijzen naar de geleidelijke integratie van deze landen in de in-

13 Voor een bespreking van deze relaties, zie: M. Maresceau, 'EU-Switzerland: *Quo Vadis?*', *Georgia Journal of International and Comparative Law* 2011, p. 727-755.

14 Zie ook o.a. HvJ EU, C-541/08, ECLI:EU:C:2010:74, r.o. 28 (*Focus Invest*); HvJ EU, C-70/09, ECLI:EU:C:2010:430, r.o. 42 (*Hengartner and Hassner/Landesregierung Vorarlberg*); HvJ EU, C-547/10 P, ECLI:EU:C:2013:139, r.o. 80 (*Confédération Suisse/Europese Commissie*).

15 Ibid.

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

17 Ibid., para. 6.

18 Ibid., para. 3.

19 Déclaration de la Commission européenne suite à la votation en Suisse sur l'initiative "immigration massive", Brussel, 9 februari 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-96_fr.htm; Council Conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries, Brussel, 16 december 2014, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/146315.pdf; Resolutie van het Europees Parlement van 9 september 2015 over de EER-Zwitserland: belemmeringen voor de volledige tenuitvoerlegging van de interne markt, A8-0244/2015.

20 M. Maresceau, 'EU-Zwitserland. Enkele bedenkingen bij een complexe bilaterale verhouding', in: *Van alle markten. Liber Amicorum Eddy Wymeersch*, Antwerpen: Intersentia 2008, p. 677.

21 Conclusies van de Raad over de betrekkingen van de EU met de Zwitserse Bondsstaat, doc. 6767/17, 28 februari 2017, para. 3.

terne markt.²² Dit is weliswaar geen volledige integratie zoals dit binnen de EER het geval is. De betrokken akkoorden beogen immers in eerste instantie een ‘diepe en brede vrijhandelszone’ tot stand te brengen (zie verder), maar voor specifieke domeinen waar de geassocieerde landen de relevante EU-wetgeving overnemen en toepassen kan het bij dit akkoord opgerichte handelscomité beslissen tot een behandeling die binnen de interne markt gebruikelijk is.²³ Er is met andere woorden wel enige flexibiliteit wat betreft de vorm waarin derde landen toegang krijgen tot de interne markt van de EU. Als leidraad geldt echter wel dat een behandeling conform de interne markt slechts mogelijk is op basis van de relevante EU-wetgeving en indien er voldoende garanties zijn voor de uniforme toepassing ervan. Bovendien is deze toegang het gevolg van onderhandelingen waarbij de EU niet zomaar bereid is om de vier vrijheden los te koppelen, zoals blijkt uit de ervaring met de EER en Zwitserland. Tot slot geldt de stelregel dat de loutere overname van EU-verdragsbepalingen betreffende aspecten van de interne markt in een handelsakkoord met een niet-EU-lidstaat, niet noodzakelijk tot dezelfde rechtsgevolgen leidt.²⁴ Met name zal de interpretatie en toepassing van deze bepalingen samenhangen met de doelstellingen van het handelsakkoord, in het bijzonder wat betreft de beoogde deelname aan de eengemaakte markt.

3. Een nieuwe douaneregeling, maar geen douaneakkoord naar Turks model

Als EU-lidstaat maakt het VK deel uit van de EU-douane-unie. Zoals voorgeschreven in artikel 28 VWEU betreft de douane-unie het vrij verkeer van goederen, waarbij enerzijds een verbod geldt van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de lidstaten onderling en anderzijds een gemeenschappelijk douanetarief wordt toegepast voor hun betrekkingen met derde landen. Goederen die uit derde landen worden ingevoerd bevinden zich in het vrij verkeer zodra in een lidstaat de invoerformaliteiten zijn verricht. In de praktijk betekent dit dat de 28 nationale douaneautoriteiten van de lidstaten werken op basis van een gemeenschappelijke douanecode (*Uniform Customs Code (UCC)*) en een geïntegreerd douanetarief (*TARIC*).²⁵

De regelgeving inzake de douane-unie behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de EU. Dit betekent dat individuele lidstaten niet zelf kunnen beslissen om de invoertarieven voor goederen uit derde landen aan te passen. Deze verregerende soevereiniteitsimplicaties verklaren waarom de toetreding tot de EU-douane-unie voor derde landen een heel uitzonderlijke en bijna onbereikbare doelstelling is.²⁶ Met name moeten derde landen zich engageren om de gedetailleerde EU-douaneregeling aan te nemen en het geïntegreerd douanetarief over te nemen zonder een invloed te hebben op de aanpassing ervan. Tot op heden hebben enkel Turkije en de microstaten Andorra, San Marino en Monaco een dergelijke economische relatie met de EU. Terwijl voor de microstaten evidente geografische en praktische overwegingen de deelname aan de douane-unie verklaren, gelden voor Turkije historisch-politieke motieven. De doelstelling om een douane-unie tot stand te brengen tussen de – toen nog – Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Turkije gaat terug op het associatieakkoord van 1963 en werd daarin gezien als een stap op weg naar een toekomstig Turks lidmaatschap van de EEG. De douane-unie met Turkije trad, na een overgangperiode, formeel in werking op 1 januari 1995.²⁷

Uit een door de Wereldbank uitgevoerde evaluatie blijkt dat de douane-unie tussen de EU en Turkije positievere effecten heeft voor de bilaterale handelsrelaties dan een klassiek vrijhandelsakkoord.²⁸ Desondanks worden ook de limieten van dit model steeds duidelijker. Zo is het toepassingsgebied van de douane-unie met Turkije beperkt tot goederen en bewerkte landbouwproducten terwijl voor de handel in diensten en onbewerkte landbouwproducten belangrijke handelsbarrières blijven bestaan. Daarenboven heeft Turkije geen andere keuze dan het EU-handelsbeleid te volgen, zonder betrokken te zijn bij de EU-besluitvorming of onderhandelingen met derde landen. Elk door de EU gesloten handelsakkoord met een derde land omvat een gemeenschappelijke verklaring om erop te wijzen dat ‘landen die met de EU een douane-unie tot stand hebben gebracht, hun handelsregeling moeten aanpassen aan die van de EU en dat sommige van hen een preferentiële overeenkomst moeten sluiten met landen die met de EU een preferentiële overeenkomst hebben gesloten’.²⁹ Om tegemoet te komen aan

22 Zowel de preambule als artikel 1 van de associatieovereenkomsten met respectievelijk Oekraïne, Moldavië en Georgië verwijst naar deze doelstelling, zie: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-430_en.htm.

23 Zie bijvoorbeeld artikel 145 lid 3 van de associatieovereenkomst met Oekraïne voor wat betreft financiële diensten.

24 Voor een klassieke toepassing van dit principe, zie: HvJ EG, 270/80, ECLI:EU:C:1982:43 (*Polydor/Harlequin*) waarin het Hof van Justitie oordeelde dat beperkingen van het goederenverkeer op basis van de handelsovereenkomst tussen de EEG en Portugal konden gerechtvaardigd worden terwijl dit binnen de Gemeenschap niet mogelijk zou zijn wegens de verschillende doelstellingen van de ogenschijnlijk identieke bepalingen (met name het verbod op maatregelen van gelijke werking in het goederenverkeer).

25 Voor een samenvatting van de relevante EU-wetgeving, zie: <http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/customs.htm>.

26 M. Maresceau, ‘Turkey: A Candidate State Destined to Join the Union’, in: N. Nic Shuibhne & L. Gormley (red.), *From Single Market to Economic Union*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 319.

27 Besluit 1/95 van de Associatierraad EG-Turkije van 22 december 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie, *PbEG* 1996, L 35/1, 13 februari 1996.

28 World Bank, ‘Evaluation of the EU-Turkey Customs Union’, Report No. 85830-TR, 28 maart 2014.

29 Dit is de zogenaamde ‘Turkey clause’ die standaard wordt toegevoegd aan door de EU gesloten handelsakkoorden met derde landen. Zie bijv. de gemeenschappelijke verklaring toegevoegd aan de associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne.

de Turkse bezorgdheden over deze werkwijze, werd een proces tot modernisering van de douane-unie opgestart.³⁰ De *Brexit White Paper* verwerpt expliciet de optie van een douaneakkoord naar Turks model precies omwille van de verregaande gevolgen voor de nationale soevereiniteit.³¹ Het VK wil een autonoom handelsbeleid kunnen voeren en dit is onverzoenbaar met de toepassing van een gemeenschappelijk extern douanetarief met de EU. Een exit uit de douane-unie brengt echter onvermijdelijk administratieve kosten mee voor het toekomstig handelsverkeer tussen de EU en het VK, onder andere door de noodzaak van controles op de oorsprong en inhoud van buiten de douane-unie geproduceerde goederen. Om deze kosten zo laag mogelijk te houden, stuurt het VK aan op een nieuwe douaneregeling met de EU. Over hoe een dergelijke regeling er moet uitzien blijft de Britse regering uitermate vaag. Inspiratie kan worden gevonden in de douaneregelingen die andere derde landen met de EU hebben afgesloten.³² Vooral de overeenkomst met Zwitserland inzake de vereenvoudiging van de controles en formaliteiten bij het goederenverkeer en inzake douaneveiligheidsmaatregelen is interessant.³³ Dit akkoord voorziet onder andere in de wederzijdse erkenning van controles en documenten. Bovendien wordt Zwitserland geraadpleegd vooraleer wijzigingen in de relevante EU-wetgeving worden aangenomen en Zwitserse deskundigen kunnen als waarnemers deelnemen aan de vergaderingen van het comité douanewetboek dat de Commissie bijstaat bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden in dit domein.³⁴ Een gelijkaardige formule zou moeten toelaten om het post-Brexit-goederenverkeer tussen de EU en het VK zo vlot mogelijk te laten verlopen.

4. Een omvattend vrijhandelsakkoord: de modellen van Canada en Oekraïne

Terwijl de *Brexit White Paper* zowel een verdere deelname aan de interne markt als aan de douane-unie uitsluit, heeft het VK de ambitie om met de EU 'een ambitieus vrijhandelsakkoord' te onderhandelen.³⁵ Een vrijhandelszone beoogt de afschaffing van douanetarieven en quota tussen de deelnemende landen van een vrijhandelsakkoord. In tegenstelling tot bij een douane-unie, blijven deze landen vrij om hun eigen douanetarieven en han-

delsbeleid te hanteren ten aanzien van producten die afkomstig zijn van buiten de vrijhandelszone. Om effecten van handelsverlegging te vermijden is vrijhandel echter beperkt tot producten van oorsprong uit de vrijhandelszone. Op basis van oorsprongsregels en -certificaten moet worden vermeden dat in derde landen geproduceerde goederen (waarop binnen de EU douaneheffingen gelden) als Britse goederen in de EU zouden worden ingevoerd (die ten gevolge van het vrijhandelsakkoord tariefvrij zouden kunnen worden ingevoerd). Zoals hierboven beschreven impliceert de toepassing en controle van deze oorsprongsregels onvermijdelijk een administratieve last voor het handelsverkeer.

De EU heeft een heel scala aan vrijhandelsakkoorden gesloten met derde landen.³⁶ In het kader van de Brexit-discussie zijn twee modellen interessant. Enerzijds zijn er de nieuwe generatie van omvattende handelsakkoorden met belangrijke handelspartners zoals Zuid-Korea, Singapore, Canada, Colombia en Peru. Deze akkoorden zijn alle onderhandeld in het kader van de in 2006 aangenomen 'Global Europe Strategy' van de Europese Commissie en 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.³⁷ Hierdoor gaan deze akkoorden verder dan klassieke vrijhandelsakkoorden die zich vooral toespitsen op het afschaffen van douanetarieven voor de handel in industriële goederen. Vooral het *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)* met Canada wordt vaak naar voren geschoven als een interessant model voor het VK.³⁸ Anderzijds bevatten ook de recent gesloten associatieakkoorden met Oekraïne, Georgië en Moldavië bepalingen over de totstandkoming van een 'diepe en brede vrijhandelszone' (*Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA)*). Ook deze akkoorden voorzien in verregaande regelgevende convergentie in tal van economische sectoren. Met name engageren de geassocieerde landen zich om hun wetgeving in overeenstemming te brengen met de EU-wetgeving, -normen en -praktijken om zo technische handels-

30 'Commission proposes to modernise the Customs Union with Turkey', Brussel, 21 december 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4468_en.htm.

31 'The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union White Paper', 2 februari 2017, www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper.

32 De EU heeft met alle belangrijke handelspartners zoals Zuid-Korea, Canada, Hong Kong, Verenigde Staten, India, China en Japan akkoorden betreffende samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken, zie: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/international-affairs/international-customs-cooperation-mutual-administrative-assistance-agreements_en.

33 Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de vereenvoudiging van de controles en formaliteiten bij het goederenvervoer en inzake douaneveiligheidsmaatregelen, *PbEU* 2009, L 199/24, 31 juli 2009.

34 Artikel 22-23 van het akkoord.

35 'The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union White Paper', 2 februari 2017, www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper.

36 Voor een overzicht, zie: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/>.

37 Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, 'Europa als wereldspeler: wereldwijd concurreren', COM(2006)567 def., 4 oktober 2006.

38 M. Emerson, 'Which model for Brexit?', *CEPS Special Report*, No. 147, oktober 2016, www.ceps.eu/system/files/SR147%20ME%20Which%20model%20for%20Brexit.pdf.

belemmeringen weg te werken en toegang te krijgen tot (een deel van) de interne markt van de EU.³⁹

Hoewel zowel het CETA- als het DCFTA-model voorbeelden zijn van moderne, verregaande handelsakkoorden, vormen geen van beide een blauwdruk voor de toekomstige economische relaties tussen de EU en het VK. Terwijl het DCFTA-model op het eerste gezicht interessant is voor het VK aangezien het de toegang tot de interne markt regelt voor goederen, diensten, vestiging en elektronische handel zonder te voorzien in vrij personenverkeer, zijn de verregaande conditionaliteit en de rol voor het Hof van Justitie (zie verder) moeilijk verzoenbaar met de Britse uitgangspunten. In het bijzonder engageren de geassocieerde landen uit Oost-Europa zich om hun eigen wetgeving af te stemmen op de EU-wetgeving, met controle over de effectieve toepassing ervan door de associatieraad en het handelscomité.⁴⁰ In de praktijk betekent dit dat de EU-instellingen toezicht uitoefenen op de nationale wetgeving van een niet-EU-lidstaat. Het DCFTA-model voorziet bovendien dat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU als leidraad geldt voor de interpretatie van de overeenkomst. Geschillen worden beslecht door een arbitragepanel, maar wanneer het geschil de interpretatie van relevante EU-wetgeving betreft, zal het arbitragepanel het Hof van Justitie van de EU verzoeken hierover uitspraak te doen. In dat geval is de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU bindend voor het arbitragepanel.⁴¹ Het is duidelijk dat deze kenmerken van het DCFTA-model moeilijk te verzoenen zijn met het 'taking-control-of-our-own-laws'-mantra van de *Brexit White Paper*.

In tegenstelling tot het DCFTA-model, omvat het akkoord met Canada geen bepalingen over het Hof van Justitie van de EU of de toepassing van EU-wetgeving. Het akkoord voorziet in de liberalisering van de handel in goederen en diensten en bevat ook maatregelen die investeringen stimuleren en beschermen. Daarenboven werken de partijen samen rond technische voorschriften, normen, certificering en accreditatie, markttoezicht en -monitoring om zo de handel tussen de partijen te vergemakkelijken. De geschillenbeslechting is gebaseerd op overleg en bemiddeling en omvat de mogelijkheid tot het instellen van een arbitragepanel. Daarnaast geldt een specifieke procedure voor de beslechting van investeringsgeschillen tussen investeerders en staten.⁴² Deze kenmerken maken van CETA een interessant referentiepunt voor het VK. Het is dan ook geen toeval dat de *Brexit White*

Paper expliciet naar CETA verwijst als een voorbeeld van geschillenbeslechting dat rekening houdt met de nationale soevereiniteit van derde landen.⁴³ Ook David Davis, de Britse minister voor Brexit, verwees reeds naar CETA als startpunt voor de onderhandelingen met het VK.⁴⁴ Desondanks kent ook dit model belangrijke beperkingen. Zo voorziet CETA niet in een vrij verkeer voor financiële diensten. Enkel in de EER geregistreerde financiële ondernemingen verkrijgen immers toegang tot het zogenaamd 'Europees paspoort voor financiële diensten'. Hiermee kunnen deze ondernemingen hun activiteiten ontplooiën binnen de volledige EER, zonder dat ze in andere lidstaten een licentie moeten verkrijgen. Gelet op het belang van de financiële sector (vooral in de Londense City), is dit voor het VK uitermate belangrijk. Vele financiële ondernemingen van buiten de EU hebben in Londen hun hoofdkwartier gevestigd om van daaruit de volledige Europese markt te bedienen. Het verlies aan paspoortrechten ten gevolge van de Brexit dreigt te leiden tot de verhuis van financiële ondernemingen uit het VK en vormt dan ook een van de vele hete hangijzers in de onderhandelingen over de toekomstige relaties tussen de EU en het VK.⁴⁵

5. De Wereldhandelsorganisatie als opvangnet

Wanneer de EU en het VK er niet in slagen om een nieuw juridisch kader voor hun handelsrelaties uit te werken, is de in- en uitvoer van goederen en diensten onderhevig aan de basisregels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).⁴⁶ Concreet zou dit betekenen dat beide partijen gebonden zijn door het *Most-Favoured-Nation-beginsel* bij de toepassing van invoertarieven in de wederzijdse handel. Daarenboven kunnen mogelijke divergenties in de regelgeving bijkomende handelsbarrières veroorzaken. Algemeen wordt de WTO-optie dan ook gezien als het 'worstcasescenario'.⁴⁷

Anderzijds biedt het WTO-recht ook een mogelijke uitweg uit de impasse. Met name verwijst artikel XXIV paragraaf 5 (c) GATT naar de mogelijkheid om een interim-akkoord te sluiten nodig voor de totstandkoming van een douane-unie of een vrijhandelszone 'binnen een redelijke periode'.⁴⁸ Deze redelijke periode bedraagt volgens de interpretatieve verklaringen bij dit artikel maximaal tien jaar,

39 Voor een omvattende analyse van het akkoord met Oekraïne, zie: G. Van der Loo, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area*, Leiden: Brill 2016.

40 Zie bijv. artikel 475 in de associatieovereenkomst met Oekraïne.

41 Artikel 322 lid 2 AA in de associatieovereenkomst met Oekraïne.

42 Zie: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>.

43 'The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union White Paper', 2 februari 2017, www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper.

44 Zie: 'Global Trade deals will be bigger outside than in the EU, says David Davis', *The Guardian* 14 juli 2016.

45 Nationale Bank van België, 'De relaties tussen het VK en de EU in het licht van de Brexit', 24 juni 2016, www.nbb.be/doc/ts/publications/other/brexit-nota.pdf.

46 Momenteel is het VK lid van de WTO volgens de voorwaarden die gelden voor de EU. Door de uitreding zal zowel het VK als de EU zijn schema van tariefquota en invoertarieven moeten aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Zie: L. Bartels, 'The UK's status in the WTO after Brexit', https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841747.

47 'WTO rules after Brexit would unleash "Pandora's Box" warns CBI', *Financial Times* 2 maart 2017.

48 Zie: L. Bartels, 'Interim Agreements under Article XXIV GATT', *World Trade Review* 2009, afl. 2, p. 339-350.

maar dit kan ook langer zijn indien de partijen de nodige motivering verschaffen aan de WTO-Raad voor handel in goederen. Voor wat betreft de handel in diensten verwijst artikel V paragraaf 1 GATS eveneens naar de optie van verdere liberalisering binnen een redelijke termijn. Er werd reeds geopperd dat deze juridische basis kan gebruikt worden om een overgangsregime mogelijk te maken tussen de eigenlijke uittreding op grond van artikel 50 VEU en de onderhandeling van een nieuw model voor de toekomstige handelsrelaties.⁴⁹ Het lijkt immers een illusie om te veronderstellen dat een akkoord voor de post-Brexit-relaties kan onderhandeld worden binnen de twee jaar na de inwerkingtreding van artikel 50 VEU. De optie van een interim-akkoord voor een overgangperiode van 10 jaar levert de nodige flexibiliteit om in de tussentijd een nieuw omvattend handelsakkoord te onderhandelen. Hierbij is belangrijk om op te merken dat handelsliberalisering volgens de regels van de WTO moet betrekking hebben op alle substantiële handel tussen de verdragspartijen. Dit sluit een gedeeltelijke liberalisering die beperkt is tot bepaalde specifieke sectoren uit.

6. Besluit

Er bestaat geen blauwdruk voor de toekomstige economische relaties tussen de EU en het VK. Een volledige deelname aan de interne markt of de douane-unie strookt niet met de Britse verwachtingen terwijl een omvattend handelsakkoord zoals CETA onvoldoende rekening houdt met de specificiteit van de Britse situatie, onder andere wat betreft financiële dienstverlening. Anderzijds vormen de bestaande modellen inzake deelname aan de interne markt (EER, Zwitserland), de douane-unie (Turkije) of een vrijhandelszone (CETA/DCFTA) belangrijke aanknopingspunten voor de toekomstige onderhandelingen. Uit de analyse van de verschillende modellen van marktintegratie blijkt echter een genuanceerd beeld. Zo voorziet de 'diepe en brede vrijhandelszone' met de geas-

socieerde landen uit Oost-Europa in de mogelijkheid om voor bepaalde sectoren een behandeling conform de interne markt in te voeren zonder dat voor deze landen de vier economische vrijheden gelden. Daarnaast biedt ook het Zwitserse model enige flexibiliteit aangezien het geen formele deelname aan de interne markt van de EU impliceert zoals in het geval van de EER. Anderzijds geldt als stelregel dat de toegang tot de interne markt voor derde landen onlosmakelijk verbonden is met de overname van EU-wetgeving, inclusief institutionele structuren om de uniforme toepassing ervan te garanderen. Er bestaat met andere woorden een zeker spanningsveld tussen enerzijds de wens om op een transparante en rechtszekere wijze de toekomstige handelsrelaties te regelen en anderzijds de vrijheid om eigen nationale wetgeving aan te nemen. De discussie omtrent de Britse toegang tot de interne markt staat los van een eventuele Britse deelname aan de douane-unie. Dit laatste model van marktintegratie veronderstelt de overname van het gemeenschappelijk extern douanetarief van de EU. Dit impliceert met andere woorden dat een derde land niet langer de vrijheid heeft om een eigen handelsbeleid te voeren, wat voor het VK een onaanvaardbare optie is. Een Britse uittrede uit de douane-unie impliceert onvermijdelijk administratieve kosten gekoppeld aan de controle van oorsprongsregels. Anderzijds kan een akkoord over douanesamenwerking deze kosten zo beperkt mogelijk houden. Een dergelijke douaneregeling is gebruikelijk in de relaties tussen de EU en haar handelspartners. De Britse ervaring met de EU-douanecode moet het mogelijk maken om op dit punt tot een overeenstemming te komen.

Tot slot lijken de onderhandelingen in de richting van een omvattend handelsakkoord, met bepalingen over een interne-marktconforme behandeling voor specifieke sectoren en samenwerking inzake douaneformaliteiten de meest voor de hand liggende optie. Uiteraard wordt dit een complexe onderneming die enige flexibiliteit en creativiteit van alle partijen veronderstelt. Een overgangperiode na de twee jaar waarin de uittreding moet worden onderhandeld lijkt dan ook onvermijdelijk.

49 T. McTague, 'Britain's Brexit Plan B', *Politico* 19 maart 2017, www.politico.eu/article/britain-10-year-interim-zero-for-zero-trade-deal-brexit/.