

Bijlage bij Kamerbrief BZDOC-9715814-27 d.d. 7 december 2018 : Kabinetsappreciatie van het "Contingency Action Plan" van de Europese Commissie, d.d. 13 November 2018

Inleiding

Op 13 november 2018 publiceerde de Europese Commissie (Commissie) een mededeling¹ over de voorbereidingen die getroffen moeten worden voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU) op 30 maart 2019. In deze mededeling wordt specifiek ingegaan op de intensivering van deze voorbereidingen, met name de voorbereidingen op een *no deal* scenario. Met deze mededeling presenteert de Commissie een *Contingency Action Plan*² (Actieplan) waarin wordt aangegeven op welke thema's acties cruciaal zijn. Tevens wordt een structuur vastgesteld voor besprekingen en coördinatie van de voorbereidingen van lidstaten vanaf november 2018.

Essentie Kabinetsappreciatie

- Het kabinet verwelkomt de publicatie van het Actieplan. Daarmee wordt duidelijkheid gegeven over de maatregelen die in voorbereiding zijn op EU-niveau. Ook wordt hiermee duidelijk dat de EU op essentiële terreinen haar rol pakt, en op welke terreinen de EU dus geen voorbereidende maatregelen treft. Het is positief dat de Commissie waar gewenst een coördinerende rol oppakt in de te treffen *contingency*-maatregelen.
- Naar het oordeel van het kabinet maakt de Commissie met dit document haar *contingency*-plannen inzichtelijk. Ook wordt duidelijk hoe deze plannen voorzien in de door Lidstaten geïdentificeerde behoefte aan inzet op Europees niveau. Uit het Actieplan blijkt dat de Commissie goed naar de lidstaten geluisterd heeft. Wel is het kabinet van mening dat op enkele punten extra informatie wenselijk is. De (lopende) reeks seminars, aangevuld met extra technische besprekingen en bilaterale gesprekken op alle niveaus bieden gelegenheid om op nog resterende vragen een antwoord van de Commissie te krijgen.
- De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit is positief. Optreden op EU-niveau is op dit vlak noodzakelijk om ernstige disrupties in geval van een *no-deal* te voorkomen. Het Actieplan wordt verwelkomd omdat dit optreden daarmee inzichtelijk wordt gemaakt. De in het Actieplan aangekondigde maatregelen en acties zijn volgens het kabinet geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om het doel van het voorkomen van ernstige disrupties in geval van een *no deal* Brexit te bereiken.
- Het blijft nodig dat alle EU27-lidstaten zich, net als de EU-instellingen, blijven voorbereiden op alle mogelijke scenario's, inclusief een *no deal*. Het kabinet steunt dan ook de zienswijze van de Commissie dat het belangrijk is om ook in de planning voor *contingency*- en *preparedness*-maatregelen de eenheid van de EU27-lidstaten te bewaren.
- Het kabinet onderschrijft de algemene uitgangspunten voor *contingency*-maatregelen, die de Commissie beschrijft in haar Actieplan.
- Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat individuele burgers, bedrijven en instellingen primair verantwoordelijkheid dragen voor een tijdige, en zo goed als mogelijke voorbereiding op het vertrek van het VK uit de EU. Onduidelijkheid over de uitkomst van het ratificatieproces betekent dat men zich ook tijdig op de mogelijkheid van een *no deal* uitkomst moet voorbereiden. De *notices to stakeholders* van de EU zijn daartoe een nuttig startpunt.
- De Commissie benoemt in het Actieplan de huidige EU staatssteunregels als kader voor eventuele compensatiemaatregelen voor bedrijven die door de terugtrekking van het VK uit de

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank, getiteld "Voorbereidingen voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op 30 maart 2019: een noodplan" ([mededeling Preparing for the withdrawal of the UK from the EU on 30 March 2019: a Contingency Action Plan](#)), COM(2018) 880 final.

² De Nederlandse vertaling van Contingency Action is Noodplan. "Noodplan" slaat in deze context op een alternatief voor de gewenste situatie met een terugtrekkingsakkoord, niet op onacceptabele en onvoorziene gevolgen. De connotatie van het woord 'noodplan' staat niet in relatie tot de mate van voorbereidingen die Nederland treft.

EU in de problemen komen. Het kabinet onderschrijft dat de huidige EU staatssteunregels voldoende ruimte bieden voor compensatiemaatregelen.

- Het kabinet onderschrijft eveneens de door de Commissie benoemde prioritaire beleidsterreinen als terreinen waarop *contingency*-maatregelen in EU-verband noodzakelijk zijn, of waar EU-coördinatie wenselijk is. Ook deelt het kabinet de notie dat deze lijst indien nodig nog uit te breiden is.
- Naar de mening van het kabinet vereisen onderdelen van het Actieplan van de Commissie nadere uitwerking en toelichting. De maatregelen op de prioritaire beleidsterreinen roepen op tot vragen over details en de concrete uitwerking. De technische *seminars* per thema bieden de mogelijkheid om de stand van zaken op het gebied van de voorbereidingen te bespreken en nadere toelichting over de voorbereidingen van de Commissie te vragen. Ook zal in deze *seminars* worden nagegaan op welke gebieden nog meer actie nodig is van belanghebbenden, nationale overheidsdiensten en EU-instellingen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan terreinen waar de EU bevoegdheid heeft en waar EU-coördinatie gewenst is, zoals op het gebied van goederen in de keten (zoals bijvoorbeeld voedselproducten of geneesmiddelen), alsmede lopende (justitiële) procedures. Ook moet er aandacht zijn voor de doorlooptijd die bepaalde besluiten op EU-niveau met zich meebrengen.
- Het kabinet vraagt zich af of de gepubliceerde lijst van uitvoeringsmaatregelen en gedelegeerde maatregelen (zoals gepubliceerd in bijlage 2 bij het Actieplan van de Commissie) een limitatieve opsomming geeft van EU wet- en regelgeving die de Commissie voornemens is te wijzigen. Het kabinet zal hierover onder meer tijdens de technische *seminars* vragen stellen aan de Commissie.

Toelichting maatregelen op EU niveau

De Commissie benadrukt dat ongeacht het scenario de relatie met het VK na de terugtrekking zal veranderen. De Commissie is begin dit jaar gestart met het in kaart brengen van de gevolgen van de terugtrekking van het VK uit de EU voor alle onderwerpen waarvoor EU-regelgeving van kracht is. Daarbij maakt zij onderscheid tussen twee soorten maatregelen: *preparedness*-maatregelen die moeten worden getroffen als gevolg van de terugtrekking van het VK uit de EU, ongeacht of de EU en het VK tot overeenstemming komen over een terugtrekkingsakkoord, en *contingency*-maatregelen die nodig zijn ter voorbereiding op het scenario dat het VK de EU verlaat zonder een terugtrekkingsakkoord (*no deal* scenario), in beginsel op 30 maart 2019. Deze werkzaamheden worden gecoördineerd door een speciaal hiervoor ingesteld *preparedness* team binnen het Secretariaat-Generaal van de Commissie. In de mededeling wordt nader ingegaan op de *contingency*-maatregelen die de Commissie treft, met name op enkele prioritaire beleidsterreinen. Daarnaast worden de *preparedness*-maatregelen kort samengevat en voegt de Commissie enkele overzichten als bijlage toe.

De *preparedness*-maatregelen van de Commissie betreffen acht voorstellen op het gebied van wetgeving (bijlage 1), een lijst met gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die in ieder scenario noodzakelijk zijn (bijlage 2), samenwerking met en verhuizing van desbetreffende Europese agentschappen, loskoppeling en aanpassing van gegevensbanken en IT-systemen, en de coördinatie en intensivering van de voorbereidingen van de EU27-lidstaten en de Commissie in een reeks technische *seminars* per thema die worden georganiseerd in Raadwerkgroep in Artikel 50 samenstelling.

De Commissie blijft benadrukken dat door nationale of Europese autoriteiten genomen *contingency*-maatregelen niet in de plaats kunnen komen van de maatregelen die elke burger en onderneming moet nemen ter voorbereiding van de terugtrekking van het VK. Met dit doel zijn 78 *notices to stakeholders* gepubliceerd (als bijlage 3 toegevoegd aan het Actieplan). De verantwoordelijkheid om tijdig een aanvraag in te dienen voor nieuwe vergunningen, licenties of certificaten ligt bij de desbetreffende stakeholders (burgers, bedrijven, organisaties en instellingen). De huidige EU-staatssteunregels gelden ook na de terugtrekking van het VK uit de

EU als kader voor eventuele compensatiemaatregelen van lidstaten voor ondernemingen die schade leiden door de Brexit. De Commissie noemt naast financiële steun ook vormen van niet-financiële steun, zoals ondersteuning door middel van advisering en training. Ook vanuit de EU kan er financiële en technische ondersteuning worden geboden op bepaalde gebieden. In het Actieplan worden de landbouwsector en visserijsector als voorbeelden genoemd. De Commissie noemt de voorbereidingen op het gebied van nationale wetwijzigingen, infrastructurele uitdagingen, beleidswijzigingen en capaciteitsproblematiek de eigen verantwoordelijkheid van de EU27-lidstaten.

De Commissie benadrukt dat een terugtrekkingsakkoord de beste oplossing is en de belangen van de EU27-lidstaten het beste beschermt. Daarom vraagt de Commissie EU27-lidstaten nadrukkelijk zich te onthouden van bilaterale besprekingen en overeenkomsten die de eenheid van de EU27-lidstaten zouden kunnen ondermijnen. Het kabinet onderschrijft het belang van dit uitgangspunt.

Naar de mening van de Commissie moeten *contingency*-maatregelen voldoen aan een aantal algemene beginselen: *contingency*-maatregelen mogen niet dezelfde voordelen bieden als lidmaatschap van de EU, zijn tijdelijk van aard, worden unilateraal door de EU vastgesteld, nemen het subsidiariteitsbeginsel in acht, en moeten niet als vervanging van tijdige *preparedness*-maatregelen worden gebruikt. Daarnaast moeten nationale *contingency*-maatregelen verenigbaar zijn met de wetgeving en verplichtingen van de EU. Deze principes, zoals uiteengezet in het Actieplan, zijn sinds het begin van de onderhandelingen consequent uitgedragen.

Appreciatie *contingency*-maatregelen op prioritaire beleidsterreinen

In de mededeling licht de Commissie toe dat bepaalde beleidsterreinen specifieke aandacht op EU-niveau vereisen. Het kabinet geeft hieronder een korte appreciatie van de inzet van de Commissie per beleidsterrein.

a. Burgers

Ook in het geval van een *no deal* is het belangrijk dat de rechten van Britse burgers en hun familieleden in Nederland gewaarborgd worden en het kabinet deelt dan ook het standpunt van de Commissie dat burgers niet slachtoffer mogen worden van de terugtrekking van het VK uit de EU. In het geval het VK zonder terugtrekkingsakkoord de EU verlaat, is het aan de lidstaten om het verblijfsrecht van VK-burgers die in hun lidstaat verblijf hebben op nationale gronden vast te stellen. De Commissie geeft in de mededeling aan de EU27-lidstaten hierin bij te staan. De invulling van het verblijfsrecht van in Nederland wonende VK-burgers is een prioriteit van het kabinet. Ook in deze situatie zal het kabinet zorg dragen voor een fatsoenlijke oplossing t.a.v. de verschillende aspecten van hun verblijf in Nederland. Hoe deze oplossing eruit komt te zien, is voor het kabinet mede afhankelijk van de wijze waarop het VK EU-burgers en hun familieleden wonende in het VK zal behandelen na de terugtrekking van het VK uit de EU. Het kabinet vindt het van belang om deze nationale maatregelen in EU27-verband te bespreken.

Het kabinet wil de suggestie van de Commissie om al voor de daadwerkelijke terugtrekking verblijfsaanvragen van VK-burgers in behandeling te nemen graag uitvoeren. Om dit te kunnen doen, moet er wel volledige juridische zekerheid zijn over de situatie, dat wil zeggen dat er ofwel een door beide partijen gesloten terugtrekkingsakkoord moet bestaan, ofwel zekerheid dat het VK zonder terugtrekkingsakkoord de EU verlaat.

Over het onlangs ontvangen wetsvoorstel van de Commissie over visa voor VK-burgers is een BNC-fiche in voorbereiding dat uw Kamer voor het einde van dit jaar zal toegaan.

b. Financiële diensten

De Commissie geeft aan dat financiële instellingen zich al voorbereiden op een *no deal* scenario. Dit doen zij door bijvoorbeeld contracten aan te passen of activiteiten te verplaatsen. De risico's voor de financiële sector zijn hierdoor al significant afgenomen. De Commissie stelt wel dat deze verplaatsing van activiteiten en capaciteitsopbouw in de EU27-lidstaten verder moet worden versneld. De Commissie stelt daarbij ook dat deze verplaatsing niet op alle gebieden voor 29 maart 2019 kan worden voltooid. Specifiek op het gebied van het *clearen* van derivaten via centrale afwikkelingspartijen (CCP's) en de daarmee samenhangende financiële infrastructuur geeft de Commissie aan dat er mogelijk een risico is voor de financiële stabiliteit in het geval van een *no deal* scenario. De Commissie geeft aan dat zij indien nodig bereid is gebruik te maken van bestaande equivalentie instrumenten waarbij strikte conditionaliteit en een beperking in de tijd zal worden gehanteerd. Op overige gebieden, bijvoorbeeld op het gebied van bilaterale (derivaten)contracten afgesloten tussen EU27 partijen en VK financiële partijen, stelt de Commissie vast dat geen Europese noodmaatregelen nodig zijn.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie: het is verstandig dat financiële instellingen zich voorbereiden op alle scenario's, waaronder het *no deal* scenario. Het is aan de toezichthouders om hierop toe te zien. Het Financiële Stabieliteitscomité heeft hiertoe ook meerdere oproepen gedaan. Het kabinet verwelkomt in dit kader de aankondiging van de mogelijkheid om een tijdelijk overgangsregime te creëren voor het *clearen* van derivaten via centrale afwikkelingspartijen (CCP's) in het VK in het geval van een *no deal* Brexit. Tegelijkertijd bestaat nog onduidelijkheid over de concrete vormgeving en reikwijdte van het voorstel dat de Commissie voor ogen heeft. Het kabinet is een voorstander van meer transparantie op dit vlak en zal zich hiervoor inzetten richting de Commissie. Ook op een aantal andere belangrijke aspecten, zoals de continuïteit van de dienstverlening op bilaterale derivatencontracten, blijven mogelijk nog risico's bestaan bij een terugtrekking van het VK uit de EU zonder akkoord. Het Ministerie van Financiën, DNB en de AFM werken in goed overleg nauw samen om de voortgang bij instellingen te monitoren en betrekken daarbij ook specifieke aandachtspunten op nationaal terrein.

c. **Luchtvervoer**

Het kabinet verwelkomt de aangekondigde *contingency*-maatregelen op luchtvervoer, luchtvaartveiligheid en beveiliging burgerluchtvaart (*One Stop Security*). Het kabinet hecht er sterk aan dat het VK onderdeel blijft uitmaken van het *One Stop Security* systeem op Europese luchthavens. Dit is van groot belang voor Schiphol. Het kabinet is dan ook verheugd dat de Commissie in haar Actieplan stelt ervoor te gaan zorgen dat *One Stop Security* met het VK na de terugtrekking van het VK uit de EU van toepassing blijft. De maatregelen op het vlak van luchtvervoer en het bijbehorende tijdspad behoeven wel nog verdere uitwerking.

d. **Wegvervoer**

Voor continuïteit van het wegtransport in het *no deal* scenario verwijst de Commissie naar de zogenaamde ECMT-vergunningen (*European Conference of Ministers of Transport*). Dit is een korte termijn oplossing. Het kabinet zet er daarom op in dat op EU-niveau oplossingen worden gevonden. Verder wordt uit de Commissiemededeling nog niet duidelijk hoe in het *no deal* scenario zal worden omgegaan met de wederzijdse erkenning van VK-rijbewijzen, afgegeven voor 30 maart 2019 aan VK-burgers in Nederland.

e. **Douane**

De Commissie geeft in het Actieplan naar de mening van het kabinet terecht aan dat het in het belang van de gehele EU is als het VK toetreedt tot de Overeenkomst Gemeenschappelijk Douanevervoer en de Overeenkomst inzake de vereenvoudiging van de formaliteiten in het goederenverkeer. Het kabinet onderschrijft de steun die de Commissie hieromtrent aan het VK biedt.

De cruciale rol die de Commissie in haar Actieplan toedicht aan de nationale autoriteiten voor de handhaving en controle aan de grenzen wanneer het VK een derde land is geworden, wordt door

het kabinet volledig ondersteund. De Douane zet onverminderd in op het in gereedheid brengen van de dienst voor een *no deal* scenario, waarbij alle invoer uit en uitvoer naar het VK onderhevig zal zijn aan de relevante EU-wetgeving (douaneformaliteiten, douanecontroles en de heffing en inning van rechten en belastingen). Het is goed in dat verband te onderstrepen dat daarbij de vereenvoudigde procedures die het Douanewetboek van de Unie biedt zoveel als mogelijk benut zullen worden, om het handelsverkeer zo vlot mogelijk te laten verlopen. Voorwaarde hiervoor is wel dat marktdeelnemers aan de vereisten voldoen en, conform wetgeving, het verzoek hiertoe - tijdig- hebben gedaan.

Tenslotte steunt het kabinet de constatering van de Commissie dat om de ergste gevolgen van de terugtrekking van het VK op te vangen, door alle actoren – overheid, burgers én bedrijven – gezamenlijk inspanningen moeten worden geleverd, waarbij een ieder op zijn eigen niveau de verantwoordelijkheid daarvoor neemt.

f. Sanitaire en Fytosanitaire voorschriften

De Commissie is op verschillende vlakken bezig met de voorbereiding op een *no deal* scenario op het terrein van Sanitaire en Fytosanitaire voorschriften. Europese sanitaire en fytosanitaire wetgeving schrijft voor dat derde landen goedgekeurd dienen te worden door de EU27-lidstaten, voordat handel met de EU is toegestaan. Dit zal ook gelden voor het VK bij het *no deal* scenario. De Commissie is hiervan op de hoogte en is voornemens de VK snel op deze lijst te zetten bij het *no deal* scenario, mits de EU27-lidstaten hiermee instemmen. Daarnaast is de Commissie ook in onderhandeling met de WTO over toekomstige tariefquota's voor de EU27-lidstaten op het vlak van landbouwproducten. Wanneer dit niet tijdig tot een overeenkomst komt, heeft de Commissie wetvoorstellen klaarliggen om de huidige tarief quota's tijdelijk te verdelen tussen de EU27-lidstaten en het VK. Ook heeft de Commissie actie ondernomen om rapporteurschappen en autorisatiehouders op het gebied van dierenmedicijnen, gewasbeschermingsmiddelen, genetisch gemodificeerde organismen en biociden te verhuizen van het VK naar de EU. Tot slot geeft de Commissie aan dat naast de voorbereiding van de Commissie en de lidstaten, het bedrijfsleven zelf aan zet is om voorbereid te zijn op de eisen welke gelden voor de handel in sanitaire en fytosanitaire met derde landen.

Het is positief dat de Commissie deze elementen goed in het vizier heeft en in staat is snel te handelen bij een *no deal* scenario. Daarnaast deelt het kabinet de visie van de Commissie dat het bedrijfsleven zelf primair verantwoordelijk is voor zijn voorbereiding. Dit is ook de boodschap die het kabinet actief uitdraagt naar de sector.

g. Persoonsgegevens

De Commissie geeft aan dat op de doorgifte van persoonsgegevens naar het VK in het *no deal* scenario de EU-regels over de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat doorgifte slechts mogelijk is, als -de Commissie voor het VK een adequaatheidsbesluit heeft afgegeven, of, indien een adequaatheidsbesluit ontbreekt, als de doorgifte is omkleed met passende waarborgen. Een derde mogelijkheid zou zijn in specifieke situaties een beroep te doen op een uitzonderingsclausule (bijv. als de betrokkene toestemming heeft gegeven voor de doorgifte). Juist wegens het bestaan van deze opties vormt de voorbereiding van een adequaatheidsbesluit geen onderdeel van de *contingency*-maatregelen van de Commissie, zo staat in het Actieplan.

Het kabinet kan zich vinden in de lijn van de Commissie dat in het *no deal* scenario de doorgifte van persoonsgegevens aan het VK – in afwachting van een toekomstig adequaatheidsbesluit – voor nu zal moeten plaatsvinden op basis van passende waarborgen. Het EU-recht biedt verschillende instrumenten waarmee EU-bedrijven in deze passende waarborgen kunnen voorzien, zoals modelcontractsbepalingen, bindende bedrijfsvoorschriften, goedgekeurde gedragscodes en goedgekeurde certificeringsmechanismen. Het bedrijfsleven gebruikt deze instrumenten nu ook al voor de doorgifte van persoonsgegevens aan andere derde landen. Nederlandse bedrijven die zich

willen voorbereiden op een *no deal* scenario kunnen zich onder meer via de website brexitloket.nl informeren over deze instrumenten. Het toepassen van deze instrumenten met betrekking tot dataverkeer richting het VK kan voor bedrijven echter extra lasten met zich meebrengen. Het kabinet is zich daarvan bewust en is er, mede gelet hierop, voorstander van dat de Commissie na de terugtrekking van het VK uit de EU start met de beoordeling van het niveau van gegevensbescherming ten behoeve van een adequaatheidsbesluit.

h. Klimaatbeleid van de EU

De Commissie heeft in het Actieplan de plannen op het gebied van klimaatbeleid in het geval van een *no deal* scenario neergelegd, en gaat in op het EU-emissiehandelssysteem en het quotumsysteem voor gefluoreerde broeikasgassen. De Commissie zal monitoren hoe het EU-emissiehandelssysteem bij de uittreding van het VK functioneert. Indien nodig zal de Commissie handelen om de integriteit van dit systeem te bewaren en maatregelen treffen, zoals tijdelijke uitsluiting van toewijzings- en uitwisselingsprocessen met het VK.

Het kabinet kan zich vinden in de maatregelen die de Europese Commissie noemt rond het EU-emissiehandelssysteem en het quotumsysteem voor gefluoreerde broeikasgassen. Het kabinet prefereert de mogelijke tijdelijke stopzetting van veiling en toewijzing van gratis allocatie van emissierechten zoals genoemd door de Commissie, boven andere mogelijke maatregelen zoals het oormerken en een verbod op het inleveren van VK-rechten.