

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

496

Vragen van de leden **Kamminga** (VVD) en **Amhaouch** (CDA) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over *ontwikkelingen omtrent de Brexit met specifiek het Noord-Ierland protocol* (ingezonden 18 oktober 2021).

Antwoord van Minister **Knapen** (Buitenlandse Zaken) (ontvangen 29 oktober 2021).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Zijn Europese concessies voldoende voor de Britten?»¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat er nog geen overeenstemming is tussen de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk over de implementatie van het Noord-Ierland protocol?

Antwoord 2

De Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk (VK) zijn het Protocol Ierland/Noord-Ierland (hierna: Protocol), als onderdeel van het Terugtrekkingsakkoord, overeengekomen als wederzijds acceptabele oplossing, die de Belfast-/Goedevrijdagakkoorden respecteert, de integriteit van de interne markt van de EU beschermt en een harde grens op het Ierse eiland voorkomt. De EU en het VK zijn beide gebonden aan de internationaalrechtelijke verplichtingen uit het Terugtrekkingsakkoord. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, komt het VK de afspraken in het Protocol niet in zijn totaliteit na². De Europese Commissie en het VK zijn sinds de inwerkingtreding van het Terugtrekkingsakkoord continu in gesprek met als doel om gemaakte afspraken in het Protocol nader uit te werken binnen de afgesproken kaders. Sinds het aflopen van de overgangperiode per 1 januari 2021 spreken het VK en de Europese Commissie over volledige implementatie van de afspraken in het Protocol, om praktische oplossingen te vinden voor problemen zoals

¹ Trouw, «Zijn Europese concessies voldoende voor de Britten?», 13 oktober 2021, <https://www.trouw.nl/buitenland/zijn-europese-concessies-voldoende-voor-de-britten~b6058007/>.

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 2406.

opgebracht door het VK en de Noord-Ierse belanghebbenden. Op het moment van schrijven lopen deze gesprekken. Volledige implementatie van het Protocol blijft voor Nederland, net als voor de Europese Commissie, het einddoel.

Vraag 3

Kunt u aangeven wat het precieze voorstel vanuit de Europese Commissie is waar in dit artikel naar wordt gerefereerd?

Antwoord 3

De Europese Commissie heeft op 13 oktober jl. een viertal non-papers gepubliceerd met oplossingsrichtingen op de terreinen douane, sanitaire en fytosanitaire goederen (SPS), medicijnen en betrokkenheid van Noord-Ierse belanghebbenden bij de *governance* van het Protocol. Deze voorstellen moeten worden gezien als reactie op de problemen met de implementatie van het Protocol, zoals opgebracht door het VK en de Noord-Ierse belanghebbenden tijdens gesprekken op verschillende niveaus. De non-papers bieden oplossingsrichtingen, nader uit te werken in gesprekken tussen de Europese Commissie en het VK, waarbij onder strikte voorwaarden, zoals functionerende grenscontroleposten en toegang van EU functionarissen tot de relevante databases, minder controles en formaliteiten nodig zijn bij de implementatie van het Protocol. Ten eerste stelt de Europese Commissie voor om certificeringsprocedures te kunnen versimpelen en fysieke checks te kunnen verminderen voor een afgebakende groep sanitaire en fytosanitaire (SPS) goederen bij export vanuit Groot-Brittannië (GB) naar eindgebruikers in Noord-Ierland (NI). Ten tweede gaat het om een nader uit te werken uitbreiding van het concept *goods not at risk*³, waardoor bedrijven voor bepaalde goederen aan minder douaneformaliteiten zouden hoeven te voldoen bij export vanuit GB naar eindgebruikers in NI. Ten derde zou de Europese Commissie met een wetsvoorstel kunnen komen dat het mogelijk moet maken dat wettelijke controles op medicijnen mogen worden uitgevoerd in GB in plaats van in NI/EU, aangevuld met een dialoog tussen experts om dubbele productielijnen voor medicijnen bestemd voor de NI-markt te voorkomen. Dit moet de beschikbaarheid van medicijnen in NI waarborgen. Ten vierde zouden Noord-Ierse belanghebbenden zoals het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en het Noord-Ierse parlement een grotere rol kunnen krijgen in de *governance* van het Protocol. Deze non-papers identificeren enkel mogelijke oplossingsrichtingen behoeven daarmee nadere uitwerking. De komende periode zal de Europese Commissie de gesprekken met het VK op alle niveaus voortzetten om te proberen tot gezamenlijke oplossingen te komen. Dit doet de Europese Commissie in nauwe samenspraak met de Raad.

Vraag 4 en 5

Klopt het dat de Europese Commissie onder meer aanbiedt dat het aantal controles en benodigde papierwerk voor transporten van Groot-Brittannië naar Noord-Ierland sterk te reduceren? En kunt u aangeven of hiermee geen toename van fraude en import van ongewenst producten zal toenemen? Welke risico's ziet u voor integriteit van de interne markt door verminderde checks zoals binnenkomst van producten die niet aan de Europese standaarden voldoen, of van smokkelen?

Antwoord 4 en 5

Het nader uitwerken van de oplossingsrichtingen, zoals hierboven beschreven m.b.t. sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) en douane, zou moeten leiden tot een vermindering van fysieke controles en versimpeling van benodigde formaliteiten voor een afgebakende groep goederen die vanuit Groot-Brittannië naar eindgebruikers in Noord-Ierland (NI) wordt getransporteerd. Tegelijkertijd moet de integriteit van de interne markt van de EU beschermd worden en daarvoor moet het VK aan bepaalde voorwaarden

³ Dit betreft goederen die in Noord-Ierland ingevoerd kunnen worden vanuit derde landen en vanuit het VK, zonder dat er een risico bestaat dat deze op de interne markt van de EU terecht kunnen komen. Voorwaarden gesteld aan deze categorie goederen zijn nader uitgewerkt in Raadsbesluit 04/2020 d.d. 17 december 2020.

voldoen. De Europese Commissie bespreekt met het VK, als integraal onderdeel van het uitwerken van de oplossingsrichtingen, drie categorieën mitigerende maatregelen om de integriteit van de interne markt van de EU te waarborgen en zo een toename van fraude en import van ongewenste goederen te voorkomen. Allereerst worden enkel oplossingsrichtingen voorgesteld voor een afgebakende groep goederen die een zogenaamde eindgebruiker kent in NI, en vanuit NI niet verder wordt verplaatst naar de interne markt van de EU buiten NI, bijvoorbeeld goederen bestemd voor verkoop in supermarkten in NI. De Europese Commissie en het VK zullen nog nader uitwerken hoe gegarandeerd kan worden dat deze goederen niet op de interne markt buiten NI terecht kunnen komen, maar gedacht wordt aan specifieke *labelling*, het autoriseren van bepaalde bedrijven die voor de oplossingsrichtingen in aanmerking komen en specifieke procedures zodat deze goederenstroom eenvoudig geïdentificeerd kan worden. Ten tweede zullen de Europese Commissie en het VK nog nader werken aan een reactiemechanisme dat geactiveerd kan worden indien er problemen met een bepaald goed worden geconstateerd. Ten derde stelt de Europese Commissie voorwaarden aan het nader uitwerken en implementeren van voornoemde oplossingsrichtingen, zoals functionerende grenscontroleposten, toegang van EU-functionarissen tot de relevante databases om handelsstromen te kunnen monitoren en het naleven van EU-regelgeving m.b.t. technische vereisten voor productie van bepaalde goederen. De oplossingsrichtingen zijn bedoeld om de huidige implementatie van het Protocol te verbeteren, waarbij volledige implementatie het einddoel blijft.

Vraag 6 en 8

Waar zit volgens u het belangrijkste knelpunt in de onderhandelingen en hoe weegt u dat?

Hoe ziet u de weg voorwaarts om uit deze ogenschijnlijke patstelling te komen?

Antwoord 6 en 8

De komende periode zal de Europese Commissie intensief de gesprekken met het VK op alle niveaus voortzetten om te proberen tot gezamenlijke oplossingen te komen op basis van voornoemde oplossingsrichtingen. Het VK heeft in aanloop naar en tijdens deze gesprekken meermaals verwezen naar diens toekomstvisie op het Protocol, zoals gepresenteerd in het zogenaamde *Command Paper* van 21 juli jl.⁴ Hierin stelt het VK een groot aantal aanpassingen van het Protocol voor met als doel 1) minder controles op goederen tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland (NI), 2) mogelijkheid tot uiteenlopende standaarden voor goederen op de NI-markt, 3) een beperktere rol voor EU-instellingen bij de implementatie van het Protocol, met name voor het Europees Hof van Justitie. De voorstellen van het VK vergen aanpassing van de juridische kaders van het Protocol. De oplossingsrichtingen zoals geïdentificeerd door de Europese Commissie gaan uit van het maximaal benutten van de mogelijkheden die het Protocol biedt. De Europese Commissie sluit heronderhandeling van het Protocol uit. De inzet van de Europese Commissie is gericht op het met praktische oplossingen verhelpen van de problemen zoals opgebracht door het VK en de Noord-Ierse belanghebbenden. Het kabinet steunt deze aanpak. Voornoemde maakt duidelijk dat, om tot een oplossing te komen, alle partijen zich maximaal zullen moeten inspannen.

Vraag 7

Wat zijn de potentiële effecten voor de relatie met het Verenigd Koninkrijk en Nederlandse bedrijven en instellingen die handel drijven met het Verenigd Koninkrijk?

Antwoord 7

Gelet op de brede belangen die Nederland in de relatie met het VK heeft, zowel vanuit EU als bilateraal en zowel beleidsmatig als economisch, steunt het kabinet de aanpak van de Europese Commissie om tot gemeenschappelijke oplossingen met het VK te komen. Een duurzame oplossing en weder-

⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/northern-ireland-protocol-next-steps>.

zijds vertrouwen kan bijdragen aan intensivering van handel tussen Nederland en het VK. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de geïdentificeerde oplossingsrichtingen m.b.t. sanitaire en fytosanitaire goederen (SPS) en douane enkel van toepassing zijn op een afgebakende groep goederen die vanuit Groot-Brittannië naar Noord-Ierland (NI) wordt getransporteerd en een zogenaamde eindgebruiker in NI kent. In hoeverre deze oplossingsrichtingen van toepassing zijn en effect hebben op het Nederlandse bedrijfsleven valt nader te bezien. Gezien de inkadering van de oplossingsrichtingen is het niet de verwachting dat deze significante effecten voor de handel met het VK voor het Nederlands bedrijfsleven met zich mee dragen.

Vraag 9

Hoe weegt u de uitspraak van de Britse Brexit-Minister David Frost dat het Noord-Ierland protocol niet werkt?

Antwoord 9

De uitspraak van Minister Frost is in lijn met de toekomstvisie van het VK op het Protocol, zoals uiteengezet in het *Command Paper* van 21 juli jl.⁵ Het VK stelt hierin dat het Protocol moet worden aangepast om het functioneren ervan te verbeteren. Ik ben bekend met het standpunt van het VK. Het kabinet neemt de praktische problemen die Noord-Ierse belanghebbenden ervaren serieus en steunt de aanpak van de Europese Commissie om tot gemeenschappelijke oplossingen met het VK te komen. Vicevoorzitter van de Europese Commissie Šefčovič onderstreepte bij de publicatie van voornoemde voorstellen dat zijn bezoek aan Noord-Ierland en Ierland op 9 en 10 september jl. de noodzaak heeft laten zien om met alle betrokken partijen te zoeken naar dergelijke oplossingen, binnen de kaders van het Protocol.

Vraag 10

Kunt u aangeven wat het eventueel invoeren van artikel 16 van het protocol door het Verenigd Koninkrijk precies voor consequenties zou hebben?

Antwoord 10

Artikel 16 van het Protocol biedt de EU en het VK de mogelijkheid om, wanneer de toepassing van het Protocol leidt tot ernstige economische, maatschappelijke of milieuproblemen of leidt tot verlegging van handelsverkeer, unilateraal passende vrijwaringsmaatregelen te nemen. Dergelijke vrijwaringsmaatregelen moeten qua reikwijdte en duur beperkt zijn tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de situatie te verhelpen, en de werking van het Protocol zo min mogelijk verstoren. Mocht het VK onverhoopt vrijwaringsmaatregelen nemen die het evenwicht tussen de rechten en plichten uit hoofde van het Protocol verstoort, dan kan de Unie evenredige evenwichtsherstellende maatregelen nemen zolang die strikt noodzakelijk zijn. Indien het VK op basis van artikel 16 vrijwaringsmaatregelen wil gaan instellen, dient het de EU, zoals opgenomen in annex 7 van het Terugtrekingsakkoord⁶, hiervan onverwijld kennis te geven via het Gemengd Comité en daarbij alle daarvoor relevante informatie te overleggen. Vervolgens dient met het oog op het vinden van een oplossing overleg plaats te vinden tussen de EU en het VK in het Gemengd Comité. In principe kunnen de voorgenoemde vrijwaringmaatregelen pas worden ingevoerd nadat een maand is verstreken sinds de kennisgeving ervan, tenzij het overleg tussen de EU en het VK eerder is afgesloten of wanneer uitzonderlijke omstandigheden onmiddellijke maatregelen vereisen die slechts beperkt mogen zijn tot het oplossen van het geconstateerde probleem.

De precieze consequenties van dergelijke vrijwaringsmaatregelen zijn momenteel niet in te schatten, aangezien onbekend is hoe het VK hier invulling aan zou geven in het onverhoopte geval dat het VK zich op dit artikel beroept. De Europese Commissie stelt dat momenteel niet aan de voorwaarden voor het invoeren van artikel 16 kan zijn voldaan, zoals het VK beweert, aangezien de gevolgen toe te schrijven moeten zijn aan de

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/northern-ireland-protocol-next-steps>.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12019W%2FTXT%2802%29>.

toepassing van het Protocol. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld⁷, komt het VK de afspraken in het Protocol niet in zijn totaliteit na. Het Protocol is door de EU en het VK overeengekomen als oplossing om zowel de Belfast-/Goedevrijdagakkoorden als de integriteit van de interne markt van de EU te beschermen en een harde grens op het Ierse eiland te voorkomen. Het invoeren van artikel 16 zal per definitie de balans tussen deze doelen verstoren. Voor het kabinet staat voorop dat dit voorkomen moet worden.

Vraag 11

Kunt u nader ingaan op hoe de risico's uit bovenstaande vraag Nederland kunnen raken?

Antwoord 11

De precieze consequenties wanneer het VK zich onverhoopt zou beroepen op artikel 16 zijn momenteel niet in te schatten, aangezien onbekend is hoe het VK hier invulling aan zou geven. Hiermee zijn dus ook de risico's voor Nederland niet op voorhand duidelijk. Gelet op de doelen van het Protocol, namelijk het voorkomen van een grens op het Ierse eiland, het beschermen van de Belfast-/Goedevrijdagakkoorden en het garanderen van de integriteit van de interne markt van de EU, is het voor alle partijen van groot belang om deze precaire balans niet te verstoren en de risico's tot een minimum te beperken. De Europese Commissie houdt de Raad goed op de hoogte van de ontwikkelingen zodat de EU zich adequaat kan voorbereiden op elk mogelijk scenario.

Vraag 12

Kunt u aangeven hoe het staat met de inbreukprocedure welke de Europese Unie vorig jaar is gestart?

Antwoord 12

Bij de beantwoording van deze vraag wordt onderscheid gemaakt tussen twee inbreukprocedures, namelijk de inbreukprocedure van vorig jaar (2020) en de inbreukprocedure van dit jaar (2021), allebei in reactie op de gebrekkige implementatie van het Protocol door het VK.

In september 2020 publiceerde de Britse regering een wetsvoorstel, de *Internal Market Bill*, dat de Britse regering de mogelijkheid zou geven om op permanente basis af te wijken van de afspraken uit het Protocol. Dit zou in strijd zijn met het Protocol en het Terugtrekkingsakkoord. De Europese Commissie is in reactie hierop op 1 oktober 2020 een inbreukprocedure gestart. Op 8 december 2020 bereikten de Europese Commissie en het VK een akkoord over deze kwestie en heeft het VK de omstreden passages uit de *Internal Market Bill* geschrapt. Het was daarom voor de Europese Commissie niet noodzakelijk om de gestarte inbreukprocedure voort te zetten.

In maart 2021 is de Europese Commissie een nieuwe inbreukprocedure tegen het VK gestart, ditmaal in reactie op de aankondiging van het VK om de toepassing van het Protocol voor wat betreft het vrij verkeer van goederen en het reizen met gezelschapsdieren eenzijdig uit te stellen. Door dit besluit is volgens de Europese Commissie sprake van niet-nakoming van de bepalingen van het Protocol en van de verplichting om overeenkomstig het Terugtrekkingsakkoord te goeder trouw te handelen. Middels een aanmaningsbrief (*letter of formal notice*) heeft de Europese Commissie het VK opgeroepen spoedig maatregelen te treffen om de afspraken uit het Protocol na te leven. Op 14 mei jl. heeft het VK gereageerd op deze brief. Zoals reeds aan uw Kamer gemeld⁸ hebben sindsdien intensieve gesprekken plaatsgevonden op zowel politiek als ambtelijk niveau, met als doel om tot nadere afspraken te komen over de implementatie. De Europese Commissie heeft tot nu toe geen verdere stappen gezet in deze inbreukprocedure (*reasoned opinion*), al behoudt zij zich het recht voor om dit in de toekomst alsnog te doen indien een gezamenlijke oplossing uitblijft.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2406.

⁸ Kamerstuk 21 501-02 (Schriftelijk overleg Raad Algemene Zaken September 2021).

Vraag 13

Kunt u garanderen, zoals de Europese Commissie overigens ook al heeft gedaan, dat het Hof van Justitie van de Europese Unie altijd blijft gelden als toezichthouder op de regels van de interne markt ook wanneer het protocol wordt aangepast? En wanneer daar toch aan getornd zou worden, hoe wordt dat dan besloten aan de zijde van de Europese Unie?

Antwoord 13

Het Europees Hof van Justitie is en blijft bevoegd uitspraak te doen over de interpretatie van EU-regelgeving, waaronder EU-regelgeving met betrekking tot de interne markt van de EU. Indien een gezamenlijke uitkomst van voornoemde gesprekken zou uitblijven, zal de Europese Commissie in nauwe samenspraak met de Raad volgende stappen bezien.