

De handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK

Veertienhonderd bladzijden schadebeperking

Joris Larik¹

Deze bijdrage geeft een eerste overzicht van de zwaarbevochten handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen het VK en de EU in de context van de al vierenhalf jaar durende Brexit-saga. Samen met het terugtrekkingsakkoord hebben de betrekkingen tussen de EU en VK nu een nieuw fundament – gegoten uit het oude cement van internationaal publieksrecht. De overeenkomst slaagt erin zowel de rode lijnen van de partijen te respecteren als de maalstromen van een no-deal te omzeilen. Dat dit in een turbulent politiek klimaat is gelukt is zeker voor een groot deel aan de volharding van de onderhandelingsteams van beide partijen te danken. Desalniettemin wordt op de honderden bladzijden van het akkoord keer op keer duidelijk dat het hier om een document gaat dat de schade van desintegratie regelt in plaats van de partijen hechter naar elkaar toe te laten groeien.

1. Inleiding: Een bijzonder ‘kerstcadeau’

Het was een kerstcadeau van bijzondere aard: een dikke stapel papier die de Britse premier Boris Johnson trots in een videoboodschap op Twitter op kerstavond presenteerde met de woorden ‘glad tidings of joy’.² De stapel was niets minder dan de nieuwe handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk (VK).³ Terwijl het akkoord voor verademing bij regeringsleiders, bedrijven en burgers heeft gezorgd, valt te betwijfelen of men werkelijk in het VK of de EU van ‘blijde tijding’ kan spreken. De onderhandelingen zijn uiteindelijk op de op één na hardste vorm van Brexit uitgelopen (de hardste vorm zou een ‘no deal’ en het terugvallen op WTO-regels zijn geweest). In plaats van een gul kerstcadeau is de overeenkomst daarom veeleer te beschouwen als veertienhonderd bladzijden gedetailleerde schadebeperking.

Ook al is de overeenkomst niet het definitieve einde van de Brexit, iets dat steeds meer proces dan evenement was,⁴ is zij ongetwijfeld een van de belangrijkste mijlpalen van de nu al meer dan vier jaar durende saga van de terugtrekking van het VK uit de EU. De overeenkomst vormt het centrale kader voor de toekomstige samenwerking tussen de Unie en haar voormalige lidstaat.

Reden genoeg dus om deze bijdrage aan deze historische overeenkomst en haar juridische betekenis te wijden. Achtereenvolgens geven de paragrafen hieronder een korte inbedding van het akkoord in het Brexit-proces tot heden, een overzicht van de vorm en inhoud van het akkoord, en gaat de conclusie in op enkele ontwikkelingen voor de komende tijd waarvoor juristen in Nederland en Europa oog zouden moeten houden. Vooraf is echter nog een disclaimer aan de orde: Gezien de omvang van het akkoord en de complexiteit van onderwerpen die uiteenvallen van voedselveiligheid, oorsprongsregels (*rules of origin*), subsidiecontrole, financiële dienstverlening en vangstquota tot een geschillenbeslechtsmechanisme met meerdere lagen van uitzonderingen, kunnen hier slechts een schets en selectie van ‘highlights’ worden geboden.⁵

2. Van het referendum naar de overeenkomst

De handels- en samenwerkingsovereenkomst is de vierde mijlpaal in de Brexit-saga. Het startpunt was uiteraard het referendum van juni 2016, toen een meerderheid van 51,9% van de stemmen voor uittreding van het VK uit de EU koos, ondanks het hiervoor door premier Cameron uitonderhandelde ‘Brexit-preventiepakket’ dat het VK een

nóg specialere behandeling binnen de EU zou hebben verleend.⁶

Het referendum was juridisch niet bindend maar creëerde alsnog een dynamiek die het VK niet alleen uit de EU maar ook uit andere vormen van hechte samenwerking met de EU zou drijven. Dit laatste werd al duidelijk toen de toenmalige Britse premier Theresa May in haar 'Lancaster House'-toespraak van januari 2017 aangaf dat het VK de interne markt en de douane-unie van de EU zou verlaten.⁷

De tweede mijlpaal was de officiële kennisgeving van de Britse regering aan de voorzitter van de Europese Raad op 29 maart 2017 van de intentie uit de EU te willen treden. Daardoor werd de in artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) vastgelegde procedure geactiveerd. Deze gaf de EU en de vertrekkende lidstaat twee jaar de tijd om 'een akkoord over de voorwaarden voor zijn terugtrekking, waarbij rekening wordt gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van die staat met de Unie', te sluiten.⁸ De partijen konden overeenkomen deze termijn uit te stellen,⁹ waarvan drie keer gebruik werd gemaakt.

De derde mijlpaal was de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord op 1 februari 2020.¹⁰ De EU had van het begin af aan erop aangedrongen dat de voorwaarden voor een geordende terugtrekking van het VK moesten worden vastgesteld vóórdat over de toekomstige verhoudingen zou worden onderhandeld. Hierbij ging het met name om het voorkomen van een grens door Ierland, de rechten van EU-burgers in het VK en van Britse onderdanen in de EU en de financiële afwikkeling van het einde van het Britse lidmaatschap. Het terugtrekkingsakkoord regelt deze aspecten.¹¹

Wat de situatie in Ierland betreft, is de gekozen oplossing een 'frontstop' die is vastgelegd in een eigen protocol.¹² Dit betekent dat ofschoon Noord-Ierland deel van het douanegebied van de VK is, het tevens binnen de

Wat de situatie in Ierland betreft, is de gekozen oplossing een 'frontstop' die is vastgelegd in een eigen protocol

interne markt voor goederen van de EU zal blijven. In plaats van een landgrens door Ierland, die het vredesproces zou ondermijnen, werd daarom vervolgens een douanegrens 'door de Ierse Zee' opgericht. Deze houdt in dat producten van het overige VK naar Noord-Ierland kunnen worden geëxporteerd, maar EU-douaneregels en andere vereisten worden toegepast als deze het risico lopen naar de EU verder te worden vervoerd. Producten uit Noord-Ierland kunnen echter zondermeer verder naar de Republiek Ierland en de rest van de EU worden geëxporteerd. Om de vier jaar kan de Assemblee voor Noord-Ierland ervoor stemmen het 'frontstop'-arrangement te beëindigen. Anders blijft het tot nader order van kracht.

Een 'backstop' daarentegen, waarover premier May met de EU in 2017/18 was overeengekomen, zou het hele VK voorlopig in het douanegebied van de EU hebben gelaten. Dit zou de VK de vrijheid hebben ontnomen om als 'Global Britain' eigen handelsakkoorden met andere landen over de hele wereld te gaan sluiten, wat wel degelijk een prioriteit voor de Brexiteers was.¹³

Met de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord eindigde het EU-lidmaatschap van het VK. Hiervoor had de Britse regering nog op elk moment de uittreding kunnen stoppen, vervolgens lidstaat kunnen blijven en alle opt-outs en kortingen kunnen behouden.¹⁴ De artikel 50-procedure is nu echter afgerond en kan eventuele her-totreding alleen op basis van artikel 49 VEU voor nieuwe

Auteur

1. Dr. J.E. Larik is als universitair docent vergelijkend, EU- en internationaal recht verbonden aan de Universiteit Leiden. In 2017/18 was hij Fulbright-Schuman Fellow aan de Paul H. Nitze School of Advanced International Studies van de Johns Hopkins University in Washington, D.C., voor een onderzoeksproject over Brexit en trans-Atlantische betrekkingen. In 2021 zal hij als fellow aan het Netherlands Institute for Advanced Study vervolgonderzoek doen over de volkenrechtelijke weerslag van de Brexit.

Noten

2. <https://twitter.com/BorisJohnson/status/1342210292957241344?s=20>.
3. Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, ander-

zijds, *PbEU* 2020, L 444/14 (hierna: EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst). Deze tekst wordt nog aan een laatste juridische revisie onderworpen, die voor alle taalversies tot eind april 2021 zal worden afgerond.

4. R.A. Wessel & J. Larik, 'Brexit means Brexit? De stand van zaken na de uittreding', *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2020, p. 264.
5. Voor verder overzichtcommentaar zie S. Peers, 'Analysis 2 of the Brexit deal: EU/UK Trade and Cooperation Agreement – overview', *EU Law Analysis*, 31 december 2020, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/12/analysis-2-of-brexit-deal-euuk-trade.html>; de Nederlandse insteek weergevend, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Appreciatie Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK, 27 december 2020, kamerstuk 35393-12, www.tweede-kamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z25769&did=2020D54158;

en met de nadruk op implementatie in het VK, S. Fella et al., *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation*, House of Commons Library Briefing Paper Number 09106, 30 december 2020, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9106/CBP-9106.pdf>.

6. H. de Waele, 'Het Britse referendum, het Brexit-preventiepakket, en de gevolgen voor het recht van de Europese Unie', *NJB* 2016/1128, afl. 23, p. 1617-1621.
7. www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech.
8. Art. 50 lid 2 VEU.
9. Art. 50 lid 3 VEU.
10. Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, *PbEU* 2020, L 29/7 (hierna: Terugtrekkingsakkoord).

11. Zie de verschillende bijdragen in de 'Brexit special' in *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2020 en in F. Fabbrini (red.), *The Law & Politics of Brexit: Volume II – The Withdrawal Agreement*, Oxford: Oxford University Press 2020.
12. Terugtrekkingsakkoord, Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland. Voor verdere uitleg zie C. Harvey, 'The Irish Border' in: F. Fabbrini (red.), *The Law & Politics of Brexit: Volume II – The Withdrawal Agreement*, Oxford: Oxford University Press 2020, p. 148-168.
13. Zie verder J. Larik, 'Brexit, the EU-UK Withdrawal Agreement, and Global Treaty (Re-)Negotiations', *American Journal of International Law* 2020, p. 449.
14. Zoals bevestigd door het Hof van Justitie van de EU in HvJ EU 10 december 2018, ECLI:EU:C:2018:999 (*Wightman*).



leden of door hereniging met een bestaande lidstaat (met andere woorden een soort 'DDR-scenario' voor Noord-Ierland). Van deze fundamenteel andere status was in de praktijk gedurende 2020 niet al te veel te merken vanwege de in het terugtrekkingsakkoord vastgelegde overgangperiode waarin EU-recht voor een groot deel van toepassing bleef op het VK, hoewel het VK zijn vertegenwoordiging en stemrecht binnen de EU-instelling reeds had verloren.

Het einde van de overgangperiode was voor 31 december 2020 ingepland, tenzij de partijen overeen zouden zijn gekomen deze voor eind juni 2020 met één of twee jaar te verlengen. Dit is niet gebeurd. In plaats daarvan volgden elf maanden van harde onderhandelingen die vanwege de corona-pandemie tijdelijk online moesten plaatsvinden. Uiteindelijk waren de meest omstreden punten visserij, een gelijk speelveld op het gebied van milieu- en arbeidsstandaards en de institutionele architectuur (*governance*) van het toekomstige partnerschap.¹⁵

In de eindfase van de onderhandelingen deinsden de partijen dan ook niet voor dramatische, *mediwirksame* acties terug. De Britse regering kondigde aan oorlogsschepen van de Royal Navy in te gaan zetten om de van het gemeenschappelijke EU-visserijbeleid 'bevrijde' Britse wateren te beschermen¹⁶ Frankrijk sloot daartegenover zijn grens voor het VK, wat het dystopische beeld van duizenden op een landingsbaan in Kent geparkeerde vrachtwagens opleverde. Ofschoon de officiële reden voor de plotselinge grenssluiting het ontdekken van een agressieve mutatie van het coronavirus in het VK was, wordt president Macron ervan verdacht het VK hiermee een gevoel

te hebben willen geven van wat een 'no-deal-Brexit' in de praktijk zou kunnen betekenen.¹⁷

Op kerstavond 2020 kwam de verlossende doorbraak. Terwijl premier Johnson het over de bovengenoemde 'glad tidings of joy' had, stelde EU-commissievoorzitter Von der Leyen bedachtzaam vast: 'At the end of successful negotiations I normally feel joy. But today I only feel quiet satisfaction and, frankly speaking, relief. I know this is a difficult day for some. And to our friends in the United Kingdom I want to say: parting is such sweet sorrow.'¹⁸

3. De EU-VK handels- en samenwerkingsovereenkomst

Het feit dat de handels- en samenwerkingsovereenkomst het product is van moeilijke onderhandelingen die tot het laatste moment mis hadden kunnen lopen en die in een zeer beperkt tijds kader moesten plaatsvinden, toont zich in de vorm en inhoud van het akkoord. Terwijl beide partijen een groot belang hadden de economische schade van de uittreding te minimaliseren moesten ook hun respectievelijke 'rode lijnen' in acht worden genomen. Bij het VK was dit vooral het verkrijgen van beleidsvrijheid en afweten van supranationale controle en bij de EU het behouden van de integriteit van de interne markt en dus het voorkomen van Brits *cherry picking*.

Officieel werd de overeenkomst op 30 december 2020 getekend. Diezelfde dag stemde het Britse Lagerhuis met grote meerderheid in met de overeenkomst. Binnen de EU moet het Europees Parlement nog zijn toestemming geven. Wel wordt de overeenkomst vanaf 1 januari

Dat de handels- en samenwerkingsovereenkomst het product is van moeilijke onderhandelingen die tot het laatste moment mis hadden kunnen lopen en die in een zeer beperkt tijds kader moesten plaatsvinden, toont zich in de vorm en inhoud van het akkoord

2021 al voorlopig toegepast. Dit zal doorgaan totdat het akkoord in werking kan treden na ratificatie door de EU.¹⁹ Alleen als duidelijk wordt dat de EU definitief niet in staat zou zijn het akkoord te ratificeren, kan de Raad van de EU besluiten de voorlopige toepassing de beëindigen.

3.1. Vorm: Vrijhandelsdeal of associatieakkoord?

De handels- en samenwerkingsovereenkomst is een tussen de EU (en Euratom) en het VK gesloten volkenrechtelijk akkoord. Volledigheidshalve moet worden gezegd dat er naast de handels- en samenwerkingsovereenkomst ook nog een aanvullende informatiebeveiligingsovereenkomst en een aparte civiel nucleaire overeenkomst zijn gesloten. De handels- en samenwerkingsovereenkomst laat het eerder gesloten terugtrekkingsakkoord onaangetast.

Er bestaat al ambiguïteit bij het omschrijven van de nieuwe overeenkomst. In de ogen van premier Johnson gaat het om een 'comprehensive Canada style free trade deal' met de EU,²⁰ terwijl het volgens het Besluit van de Raad van de EU betreffende de ondertekening en voorlopige toepassing van de overeenkomst om een 'associatieakkoord' gaat.²¹

Opmerkelijk is verder dat de overeenkomst in tegenstelling tot de uitgebreide economische en handelsovereenkomst tussen de EU en Canada (CETA) en het associatieakkoord met Oekraïne geen zogenaamd 'gemengd akkoord' is, dus dat de EU-lidstaten niet samen met de Unie als partij optreden. Voor de ratificatieprocedure betekent dit dat de toestemming van de Raad van de EU en van het Europees Parlement nodig zijn, maar niet van elke lidstaat volgens hun nationale procedures (in Nederland

vereist artikel 91 lid 3 Grondwet de toestemming van de Eerste en Tweede Kamer).

3.2. Inhoud

Van de meer dan 1400 bladzijden tellende overeenkomst vormen de eerste 455 de hoofdtekst. De rest omvat een reeks bijlagen en protocollen. De hoofdtekst bestaat uit zeven delen. Zoals ook meermalen aangegeven door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, is een aantal delen geïnspireerd door de CETA en de economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Japan.²² In tegenstelling tot de CETA en gelijk aan de overeenkomst met Japan behelst de EU-VK overeenkomst geen hoofdstuk over de beslechting van geschillen tussen investeerders en VK of EU (en de lidstaten), maar slechts enkele algemene bepalingen over de liberalisering van investeringen.²³

Deel Een: Algemene en Institutionele Bepalingen'

Deel Een bevat 'Algemene en Institutionele Bepalingen'. Hierin wordt meteen de fundamentele verschuiving van de positie van het VK en haar onderdanen duidelijk als men de befaamde uitspraak van het Hof van Justitie van de EU in *Van Gend & Loos* van 1963 vergelijkt met de bepaling in de handels- en samenwerkingsovereenkomst over 'particuliere rechten'. In woorden die zijn ingeprent in vrijwel elke student Europees recht stelde het Hof dat de toenmalige Europese Gemeenschap 'in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben gebrengd en waarbinnen niet slechts deze lid-staten, maar

15. A. Sandford, 'Post-Brexit deal: We know the obstacles — how exactly do the EU-UK positions differ?', *Euronews* 8 december 2020, <https://www.euronews.com/2020/12/18/post-brexit-trade-what-exactly-are-the-obstacles-to-a-deal-now>.

16. D. Sabbagh, 'Four navy ships to help protect fishing waters in case of no-deal Brexit', *Guardian* 11 december 2020, www.theguardian.com/uk-news/2020/dec/11/four-navy-ships-to-help-protect-uk-waters-in-case-of-no-deal-brexit.

17. 'France reopens border with UK after virus closure', *Financial Times* 23 december 2020, www.ft.com/content/e2d2e680-752a-44a5-b014-60cd837532e7.

18. Europese Commissie, Remarks by Presi-

dent Ursula von der Leyen at the press conference on the outcome of the EU-UK negotiations, Brussel, 24 december 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_2534.

19. De oorspronkelijke einddatum voor voorlopige toepassing is 28 februari 2021 (art. FINPROV11 lid 2 EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst). De partnerschapsraad kan hiervoor ook een andere datum vaststellen. Op het moment van schrijven zijn er reeds signalen dat de EU uitstel wil vragen om meer tijd voor haar interne ratificatieproces ter beschikking te hebben, zie T. Connelly, 'Extension sought for ratification of EU-UK free trade deal', *RTÉ* 18 januari 2021, www.rte.ie/news/

[brexit/2021/01/18/1190460-brexit-free-trade/](https://www.brexit/2021/01/18/1190460-brexit-free-trade/).

20. Regering van het Verenigd Koninkrijk, Prime Minister's statement on EU negotiations: 24 december 2020, www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-on-eu-negotiations-24-december-2020.

21. Besluit (EU) 2020/2252 van de Raad van 29 december 2020 betreffende de ondertekening, namens de Unie, en betreffende de voorlopige toepassing van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds, en

van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake beveiligingsprocedures voor de uitwisseling en bescherming van gerubriceerde gegevens, *PbEU* 2020 L 444/2, waarin art. 217 van het Verdrag betreffende de werking van de EU over associatieakkoorden als materiële juridische grondslag voor de overeenkomst wordt aangegeven.

22. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Appreciatie Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK*.

23. Art. SERVIN.2.1 et seq. EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst.

ook hun onderdanen gerechtigd zijn.²⁴ Dit hield met name in dat het gemeenschapsrecht (later het EU-recht) rechtstreekse werking kan hebben binnen de nationale rechtsorde van de lidstaten, wat samen met het voorrangsbeginsel een van de hoofkenmerken van het EU-recht vormt.

Hiertegenover staat nu de bewoording in de handels- en samenwerkingsovereenkomst: afgezien van enkele uitzonderingen 'wordt geen enkele bepaling in deze overeenkomst of eventuele aanvullende overeenkomsten aldus uitgelegd dat daarbij aan personen rechten worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd, anders dan die welke tussen de Partijen krachtens internationaal publiekrecht in het leven zijn geroepen, of aldus uitgelegd dat op deze overeenkomst of eventuele aanvullende overeenkomsten een rechtstreeks beroep kan worden gedaan binnen de interne rechtsorden van de Partijen'.²⁵ Het VK is dus niet langer deel van de 'nieuwe rechtsorde' van de EU, maar is teruggekeerd naar een 'klassieke' en dualistische volkenrechtelijke verhouding met de EU.

Wat het institutionele kader betreft, bevat de overeenkomst de voor EU-handels- of associatieakkoorden gebruikelijke opbouw van een overkoepelende instantie, hier genoemd de Partnerschapsraad, met verschillende gespecialiseerde comités (inclusief het Comité voor het handelspartnerschap, verder gespecialiseerde handelscomités, en een Gespecialiseerd Comité voor visserij). Hierin nemen steeds vertegenwoordigers van de EU en het VK deel. Besluiten worden op basis van consensus getroffen.

Deel Twee: 'Handel, Vervoer, Visserij en Andere Regelingen' Deel Twee over 'Handel, Vervoer, Visserij en Andere Regelingen' is de kern van de economische samenwerking post-Brexit. Wat de goederenhandel betreft garandeert het akkoord in beginsel handel zonder tarieven of quotas. Een belangrijk verschil met EU-lidmaatschap is echter dat exporten uit het VK naar de EU en vice versa aan de in het akkoord vastgelegde oorsprongsregels (*rules of origin*) moeten voldoen. Deze moeten dus óf geheel in het VK of de EU zijn geproduceerd óf voldoende lokale waarde toevoeging kunnen aantonen.²⁶ Anders kunnen importheffingen alsnog worden toegepast. Een ander verschil is dat aan toegang tot de markt van de andere partij de voorwaarde is verbonden dat men zich aan de respectievelijke productstandaards houdt en de hiervoor vereiste certificaten aanlevert, met als gevolg extra administratie, grensformaliteiten en de hieraan verbonden kosten.

Er zijn ook afspraken gemaakt op het gebied van dienstverlening. Deze houden met name de nationale behandeling in van dienstverleners uit de andere partij en een meestbegunstigdeclausule 'die beide landen verplicht elkaars dienstverleners aanvullende toegang te geven wanneer dergelijke toegang in een akkoord met een derde land wordt overeengekomen'.²⁷ Evenzo zijn nationale

behandeling van investeerders en het meestbegunstigdebeginsel voor vestiging en activiteiten van investeerders overeengekomen. Voor het erkennen van beroepskwalificaties is er slechts een raamwerk.

Ook op het gebied van financiële diensten, een uiterst belangrijke sector voor de Britse economie, blijft het bij algemene afspraken. Financiële dienstverleners in het VK hebben hun zogenaamde 'passporting rights' verloren om vrij binnen de EU zaken te kunnen doen. In plaats daarvan moet de EU nu eerst nog unilateraal een besluit nemen of de Britse regelgeving op dit gebied als equivalent kan worden beschouwd. Wel hebben de EU en het VK in een gemeenschappelijke verklaring aangegeven in onderhandelingen te willen treden over gestructureerde samenwerking op dit gebied.²⁸ Hoewel deze nieuwe situatie de toegang tot de EU-markt belemmert valt te betwijfelen dat hierdoor op korte termijn de City of London haar positie als het met afstand grootste financiële centrum van Europa zal kwijtraken als het gaat om bijvoorbeeld de handel in aandelen, valuta of derivaten. Wel hebben enkele banken en andere financiële dienstverleners inmiddels voor de zekerheid dochterondernemingen in de EU opgericht.²⁹

Een ander belangrijk element van dit gedeelte zijn de waarborgen voor een gelijk speelveld (*level playing field*) wat betreft o.a. mededinging, subsidies, arbeids- en sociale standaarden en milieu en klimaat. Dit was een van de meest controversiële onderwerpen bij de onderhandelingen. Vanuit het perspectief van Nederland en de EU waren afdwingbare waarborgen op dit terrein 'essentieel gezien de verregaande markttoegangsafspraken, de geografische nabijheid van het VK en de verregaande economische integratie tussen de EU en het VK'.³⁰ Het akkoord beoogt het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen de EU en het VK. Daarom is ook vastgelegd dat de partijen het aan het einde van de overgangperiode bestaande niveau van bescherming wat betreft arbeids- en sociale standaarden en op het gebied van milieu en klimaat niet zullen verlagen 'op een wijze die van invloed is op de handel of de investeringen tussen de Partijen' ('non-regressie').³¹

Een bijzonder controversieel onderwerp was de visserij. Het in het akkoord vastgelegde compromis tussen de EU en het VK voorziet erin dat de EU-vissersvloot de komende vijftienhalf jaar haar toegang tot de Britse wateren zal behouden. Echter zullen de quota voor de EU gedurende deze periode gefaseerd worden gereduceerd met in totaal 25%. Daarna is het VK in de gelegenheid gesteld om elk jaar een besluit te nemen 'over toegang voor de EU-vissers zoals dit ook voor andere kuststaten zoals Noorwegen het geval is'.³² In het akkoord is wel vastgelegd dat indien een partij (waarschijnlijk het VK) de toegang voor de andere partij (waarschijnlijk de EU) verder zou gaan beperken, laatstgenoemde met 'compenserende maatregelen' mag reageren. Deze behelzen niet alleen het

Een belangrijk verschil met EU-lidmaatschap is dat exporten uit het VK naar de EU en vice versa aan de in het akkoord vastgelegde oorsprongsregels (*rules of origin*) moeten voldoen

opschorten van toegang tot haar eigen wateren, maar ook het heffen van douanerechten op visserijproducten.³³

Deel Drie: 'Samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie in strafzaken'

Deel Drie richt zich op 'samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie in strafzaken'. Door de terugtrekking maakt het VK geen deel meer uit van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' van de EU. Hier had het VK weliswaar ook als lid al een opt-out, maar nam toch aan grote delen van dit domein deel via verschillende opt-ins.³⁴

Toekomstige samenwerking op dit terrein is gebaseerd op essentiële waarborgen zoals respect voor fundamentele rechten en de bescherming van persoonsgegevens. Met name is dit deel van de overeenkomst gekoppeld aan de eerbiediging van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).³⁵ Ofschoon het VK voortaan voor de EU een derde land buiten de Schengenzone is, voorziet het akkoord in afspraken om de bestaande vormen van informatie-uitwisseling met het VK zoveel mogelijk voort te zetten.

Deel Vier: 'Thematische Samenwerking'

Deel Vier gaat over 'Thematische Samenwerking' op de gebieden gezondheidsveiligheid en cyberbeveiliging. De bepalingen in dit deel richten zich op algemene beginselen voor samenwerking en het verlenen van toegang voor het VK tot EU-informatiesystemen en activiteiten. Wat betreft 'asiel, gezinshereniging voor niet-begeleide minderjarigen en (irreguliere) migratie zijn ondanks de wens van het VK daartoe geen formele afspraken tot stand gekomen'.³⁶

Deel Vijf: 'Deelname aan Programma's van de Unie, goed Financieel Beheer en Financiële Bepalingen'

Deel Vijf betreft vooral de deelname van het VK aan programma's van de EU. Welke programma's dit precies zullen zijn moet nog in een separaat protocol worden vastgelegd. Naar verwachting zullen hierbij het onderzoekprogramma Horizon Europe, het Euratom onderzoeks- en trainingsprogramma, de fusie-testfaciliteit ITER en het ruimtevaartprogramma Copernicus horen.³⁷

De grote afwezige is echter het uitwisselingsprogramma Erasmus+. Dit werd door de Britse regering als te duur beschouwd. In plaats daarvan wil het VK een eigen, mondiaal georiënteerd programma met de naam 'Turing scheme' starten.³⁸

Deel Zes: 'Geschillenbeslechting en Horizontale Bepalingen'

Deel Zes gaat met name over de procedures voor geschillenbeslechting, het derde grote struikelblok in de onderhandelingen.³⁹ In essentie is hier het van andere EU-akkoorden bekende model met scheidsrechters te vinden, maar dan wel met een aanzienlijk volume aan uitzonderingen en speciale regels voor bepaalde deelgebieden (die vaak in de respectieve delen van de overeenkomst te vinden zijn in plaats van Deel Zes). In het algemeen is het de bedoeling eerst een politieke oplossing te vinden binnen de Partnerschapsraad. Blijkt dit niet mogelijk te zijn, dan kan in veel gevallen gebruik worden gemaakt van een arbitrageprocedure.

De handels- en samenwerkingsovereenkomst voorziet niet in een rol voor het Hof van Justitie van de EU.⁴⁰ Dit is een belangrijk verschil met het terugtrekkingsakkoord, waarin is vastgelegd dat arbitragepanels vragen met betrekking tot EU-recht aan het Hof moeten voorleggen.⁴¹ Het erbuiten houden van het EU-Hof was een van de rode lijnen van het VK.

De in Deel Zes voorgeschreven standaardprocedure legt vast dat als politieke consultaties het geschil niet oplossen, de klager partij naar een scheidsgerecht bestaande uit drie leden kan stappen. De leden worden geselecteerd uit een door de partijen overeengekomen lijst. Als een van de partijen tekortschiet in de benoeming van scheidsrechters voor een panel geschiedt dit door middel van loting. In tegenstelling tot het terugtrekkingsakkoord speelt het Permanent Hof van Arbitrage in Den Haag hierbij geen faciliterende rol.

In het geval waarin het scheidsgerecht vaststelt dat de verwerende partij een verplichting uit hoofde van de overeenkomst niet is nagekomen, moet deze partij binnen een redelijke termijn gevolg geven aan de uitspraak. Tenzij de partijen erin slagen het eens te worden over tijdelijke compensatie, voorziet het akkoord als middel om nale-

24. HvJ EU 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos).

25. Art. COMPROV 16 lid 1 EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst.

26. Zie ook S. Lowe, 'The Brexit deal is being celebrated as though it removes all tariffs. It doesn't', *Prospect Magazine* 8 januari 2021, www.prospectmagazine.co.uk/economics-and-finance/brexit-deal-trade-remove-tariffs-rules-of-origin.

27. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Appreciatie Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK*, p. 4.

28. Fella et al., *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement*, p. 19-20.

29. N. Martin, 'What next for London, the world's second-largest financial center?', *Deutsche Welle* 31 december 2021, [\[www.daw.com/en/what-next-for-london-the-worlds-second-largest-financial-center/a-56101977\]\(http://www.daw.com/en/what-next-for-london-the-worlds-second-largest-financial-center/a-56101977\).](http://www.d</p></div><div data-bbox=)

30. *Ibid.*, p. 7.

31. Art. 6.2 lid 2 Titel XI EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst; zie ook art. 7.2 lid 2 Titel XI.

32. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Appreciatie Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK*, p. 13.

33. Art. FISH.9 lid 2 EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst.

34. P. García Andrade, 'Outside the Opt-out: Legal Consequences of the UK's Withdrawal from the EU for the External Action in the AFSJ', in: R.A. Wessel & J. Santos Vara (red.), *The Routledge Handbook on the International Dimension of*

Brexit, Routledge, 2021.

35. Art. LAW.GEN. 3 lid 1 EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst.

36. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Appreciatie Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK*, p. 18.

37. *Ibid.*, p. 18.

38. E. Redden, 'Mourning Erasmus', *Inside Higher Ed*, 5 januari 2021, www.insidehighered.com/news/2021/01/05/uk-exists-student-exchange-program-brexit-deal-will-continue-participate-eu-wide.

39. Zie voor aanvullend commentaar S. Peers, 'Analysis 4 of the Brexit deal: Dispute settlement and the EU/UK Trade and Cooperation Agreement', *EU Law Analysis* 8 januari 2021, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/analysis-4-of-brexit-deal-dispute.html>.

[brexit-deal-dispute.html](http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/analysis-4-of-brexit-deal-dispute.html).

40. Art. INST.29 lid 4A EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst: 'Voor alle duidelijkheid: de rechtbanken van elke Partij zijn niet bevoegd voor de beslechting van geschillen tussen de Partijen uit hoofde van deze overeenkomst.'

41. Art. 174 Terugtrekkingsakkoord. Uit hoofde van het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland heeft het EU-Hof ook directe rechtsbevoegdheid over enkele onderwerpen. Zie verder J. Larik, 'Decision-Making and Dispute Settlement', in: F. Fabbrini (red.), *The Law & Politics of Brexit: Volume II – The Withdrawal Agreement*, Oxford: Oxford University Press 2020.

Het akkoord voorziet als middel om naleving door de verwerende partij af te dwingen in de mogelijkheid voor de klagende partij om verplichtingen uit het akkoord op te schorten (*retaliation*)

ving door de verwerende partij af te dwingen, in de mogelijkheid voor de klagende partij om verplichtingen uit het betreffende gedeelte op te schorten (*retaliation*). Dit kan bijvoorbeeld door importheffingen toe te passen – iets dat tussen EU-leden volstrekt ondenkbaar zou zijn. Bij aanhoudende niet-naleving van een uitspraak van een arbitragetribunaal kan in de meeste gevallen de druk worden opgevoerd door het opschorten van verplichtingen uit andere delen van het akkoord (*cross-retaliation*).

De opschorting van verplichtingen moet wel op een evenredige manier gebeuren en kan alleen worden toegepast op de onderdelen van het akkoord die onder de standaardprocedure voor geschillenbeslechting vallen. Een schending van verplichtingen op het gebied van goederenhandel kan dus niet worden beantwoord met een niet-toepassing van verplichtingen op het gebied van samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie in strafzaken, aangezien deze laatste zijn uitgezonderd van de 'bedoelde bepalingen' (*covered provisions*) voor geschillenbeslechting.⁴² Deel Drie is juist geheel uitgezonderd van arbitrageprocedures. Hier is dus alleen politieke geschillenbeslechting van toepassing.

Bovendien is nog op te merken dat ook op aanhoudende niet-naleving van onderdelen van het terugtrekingsakkoord, waaronder het gedeelte over burgerrechten en het protocol inzake Ierland/ Noord-Ierland, kan worden gereageerd met het opschorten van 'bedoelde bepalingen' van het handels- en samenwerkingsakkoord.⁴³

Voor bepaalde onderdelen van het akkoord gelden speciale arbitrageprocedures. Dit is het geval bij sommige (maar niet alle) bepalingen op het gebied van het waarborgen van een gelijk speelveld. Als het bijvoorbeeld gaat om subsidiecontrole, mogen de partijen eenzijdig en zonder een voorafgaande uitspraak van een panel 'passende corrigerende maatregelen nemen indien er bewijs is dat een subsidie van de aangezochte Partij een aanzienlijk negatief effect op het handelsverkeer of de investeringen tussen de Partijen heeft, of indien er een ernstig risico op een dergelijk effect bestaat'.⁴⁴

Een vergelijkbare mogelijkheid voor unilaterale 'evenwichtsherstellende maatregelen' bestaat voor het geval waarin zich aanzienlijke verschillen wat betreft arbeids- en milieustandaarden tussen de partijen zullen voordoen. In beide gevallen is het echter mogelijk voor de andere partij om de unilaterale maatregelen aan te vechten voor een scheidsgerecht.

Deel Zeven: 'Slotbepalingen'

Deel Zeven bevat de 'Slotbepalingen'. Hierin wordt o.a. vastgelegd dat de overeenkomst vijf jaar na de inwerking-treding en vervolgens om de vijf jaar door de partijen opnieuw geëvalueerd zal worden. Wijzigingen kunnen

alleen door overeenstemming tussen de partijen worden aangebracht.

Bovendien verplicht de EU zich om het VK op de hoogte te houden van nieuwe toetredingen tot de Unie. Blokkeren kan het VK de verdere uitbreiding van de EU echter niet meer – een recht dat het als EU-lid wel degelijk had.

Verder zijn in dit deel nog overbruggingsmaatregelen wat betreft de doorgifte van persoonsgegevens en bepalingen voor inwerkingtreding en voorlopige toepassing te vinden. Ten slotte voorziet dit deel in een opzeggingstermijn van twaalf maanden.

4. Conclusie: Het leven na de overeenkomst

Deze bijdrage trachtte een eerste overzicht van de zwaar-bevochten handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen het VK en de EU in de context van de al vierenhalf jaar durende Brexit-saga te geven. Samen met het terugtrekingsakkoord hebben de betrekkingen tussen de EU en VK nu een nieuw fundament – gegoten uit het oude cement van internationaal publiekrecht. De overeenkomst slaagt erin zowel de rode lijnen van de partijen te respecteren als de maalstromen van een no-deal te omzeilen. Dat dit in een turbulent politiek klimaat is gelukt is zeker voor een groot deel aan de volharding van de onderhandelingssteams van beide partijen te danken. Desalniettemin wordt op de honderden bladzijden van het akkoord keer op keer duidelijk dat het hier om een document gaat dat de schade van desintegratie regelt in plaats van de partijen hechter naar elkaar toe laat groeien.

Maar is de Brexit nu eindelijk 'done' en kunnen we hem achter ons laten? Dit is zeker niet het geval in drie opzichten, die ook een bredere weerslag op het volkenrecht, het EU-recht en de Nederlandse rechtsstaat zullen hebben.

Ten eerste moet de overeenkomst nog in werking treden. Dit werpt vragen op wat betreft de democratische controle. Het akkoord wordt vanaf 1 januari 2021 voorlopig toegepast, zonder dat hiervoor de – juridisch niet noodzakelijke maar politiek gepaste – toestemming van het Europees Parlement werd binnengehaald. Het akkoord voorziet in een einde van de voorlopige toepassing van 28 februari 2021, tenzij de partijen tot een uitstel besluiten. Dit betekent dat het Europees Parlement zich op korte termijn over de inhoud van dit complexe akkoord moet buigen. Aangezien het om een 'EU-only' akkoord gaat is de toestemming van de parlementen van de lidstaten niet vereist. Desalniettemin zullen ook nationale parlementariërs grote belangstelling voor dit akkoord hebben en hun regering hierop willen aanspreken. De fundamentele vraag voor deze laatste groep is wellicht of de keuze voor 'EU-only' hier een uitzonderlijk geval blijft, gedreven door

de urgentie om een 'no-deal'-situatie te voorkomen, of dat een precedent voor toekomstige EU-akkoorden met andere externe partners wordt gecreëerd.

Ten tweede zijn er tal van concrete stappen die moeten worden gezet om de overeenkomst te operationaliseren. De in het akkoord voorziene organen en scheids-gerechten moeten van leden worden voorzien en beginnen hun werk te verrichten. Pas uit deze opkomende praktijk en rechtspraak zullen de vele ambigue punten uit de overeenkomst kunnen worden opgehelderd. In hoeverre die in het voordeel van het VK of van de EU zullen uitvallen, valt niet te voorspellen.

Ten derde blijft er werk aan de winkel wat betreft samenwerking op gebieden die niet door de overeenkomst

worden gedekt. Hier gaat het met name om defensie- en veiligheidsbeleid, asielbeleid en investeringsbescherming. En wellicht kan een (toekomstige) Britse regering toch worden overgehaald om opnieuw aan het Erasmus-programma te gaan deelnemen.

Het Britse EU-lidmaatschap is nu echt geschiedenis. De overeenkomst over de toekomstige betrekkingen is getekend. 'No deal' is afgewend. Maar Groot-Brittannië ligt nog steeds tegenover ons aan de overkant van de Noordzee, en Europa en de wereld draaien gewoon door, ook al moeten vrachtwagenchauffeurs uit het VK hun sandwiches nu bij de grens achterlaten. Beter dan deze Nederlandse douaneambtenaar kun je het dan ook niet samenvatten: 'Welcome to the Brexit, sir'.⁴⁵ •

Is de Brexit nu eindelijk 'done' en kunnen we hem achter ons laten? Dit is zeker niet het geval in drie opzichten, die ook een bredere weerslag op het volkenrecht, het EU-recht en de Nederlandse rechtsstaat zullen hebben

⁴². Voor commentaar op verdere uitzonderingen, zie Peers, 'Dispute settlement and the EU/UK Trade and Cooperation Agreement'.

⁴³. Art. INST.22 lid 4 EU-VK Handels- en samenwerkingsovereenkomst in samenhang met art. 178 lid 2 Terugtrekkingsakkoord.

⁴⁴. Art. 3.12 lid 3 Titel IX EU-VK Handels-

en samenwerkingsovereenkomst.

⁴⁵. 'Britten verbaasd over inbeslagname besmeerde broodjes door Nederlandse douane', NOS 12 januari 2021, [https://nos.](https://nos.nl/artikel/2364055-britten-verbaasd-over-inbeslagname-besmeerde-broodjes-door-nederlandse-douane.html)

[nl/artikel/2364055-britten-verbaasd-over-inbeslagname-besmeerde-broodjes-door-nederlandse-douane.html](https://nos.nl/artikel/2364055-britten-verbaasd-over-inbeslagname-besmeerde-broodjes-door-nederlandse-douane.html).