

ARTIKEL

Een berg Brexit-onderhandelingen: Keep Calm and Carry On?

Rem Korteweg

Na de uitslag begint het harde werk. Hoe vorm te geven aan Brexit? Voorstanders van Brexit verkondigden tijdens de referendumcampagne dat het land zich zo snel mogelijk los moest maken van de EU, om daarna met hernieuwde energie en herwonnen ‘onafhankelijkheid’ zelf handelsakkoorden te kunnen sluiten. Maar een complex en langdurig proces wacht.

Brexit uitvoeren vereist niet één, maar minstens zes verschillende onderhandelingen (<http://cer.org.uk/insights/theresa-may-and-her-six-pack-difficult-deals>). In deze onderhandelingen staan voor Londen twee onderwerpen centraal: toekomstig handelsbeleid en controle over migratie.

De scheidingsprocedure

Brexit begint bij artikel 50 van het Verdrag van Lissabon. Dit artikel regelt het vertrek van een lidstaat uit de Europese Unie. Totdat het artikel 50-proces is afgerond is het Verenigd Koninkrijk nog volwaardig lid van de EU, met alle rechten en plichten. Zodra het artikel geactiveerd wordt, gaat de klok lopen. Binnen twee jaar moet de scheidingsprocedure afgerond zijn, en kan alleen verlengd worden als alle EU-lidstaten dat steunen. De artikel 50-onderhandelingen zijn vooral technisch van aard. Het gaat over zaken als de pensioenen van Britse EU-ambtenaren, Europese subsidies voor Britse organisaties, de rechten van in het VK woonachtige EU-burgers en *vice versa*.

De overgebleven 27 EU-lidstaten zullen ook willen weten hoe Brexit de verdeelsleutel van bijdrages aan het budget beïnvloedt. Dat hangt af van de toekomstige handelsrelatie met de EU. Als het VK in de gemeenschappelijke Europese markt blijft, dan zal Londen een bijdrage aan het EU-budget blijven betalen; anders niet.

De toekomstige handelsbetrekkingen tussen het VK en de EU staan los van de artikel 50-“scheidingsprocedure”. Lidmaatschap van de interne markt is het onderwerp van de tweede set onderhandelingen. Zonder lidmaatschap krijgen Britse bedrijven te maken met niet-tarifaire handelsbelemmeringen – zoals administratieve drempels en douaneprocedures – maar mogelijk ook met tarieven, quota’s en strenge naleving van land-van-herkomst-regels. Het zal Britse competitieve voordelen ondermijnen.

Voor de financiële sector, maar ook de Britse maakindustrie, die innig verbonden is met Europese ‘supply chains’, heeft belang bij lidmaatschap van de interne markt. De EU is de belangrijkste handelspartner van het VK; ongeveer 45% van alle Britse export gaat naar de EU. Als het VK niet in de interne markt zit, zal ook de onzekerheid over het investeringsklimaat groeien. Zwitserse banken en Japanse automakers bijvoorbeeld zijn in het VK gevestigd om zo toegang te krijgen tot de EU.



© Flickr / Number 10

De Britse premier Theresa May tijdens een staatsbezoek aan Duitsland

Het Japanse ministerie van buitenlandse zaken heeft in scherpe bewoordingen gezegd dat het VK in de Europese interne markt moet zitten als Londen Japanse bedrijven en investeringen wil behouden. Premier Theresa May zal inzetten op maximale deelname aan de Europese gemeenschappelijke markt met alle voordelen van tarief-vrije handel, vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. Maar met twee uitzonderingen.

Het meest voor de hand liggende model is de Europese Economische Ruimte (EER), waar Noorwegen, IJsland en Liechtenstein lid van zijn. Deze landen zijn niet lid van de Europese Unie, maar zitten wel in de interne markt en moeten veel EU-wetgeving overnemen (behalve over visserij en landbouwbeleid). Maar deze optie valt af. Londen wil niet alleen de interne markt, het wil ook soevereiniteit. Na Brexit wil het niet onder de jurisdictie van het EVA-hof vallen – en daarmee *de facto* onder het Europees Hof van Justitie. Ook moeten EER-landen vrij verkeer van personen accepteren. Dat is voor ‘Brexit Britain’ een rode lijn.

Premier Theresa May zal inzetten op maximale deelname aan de Europese gemeenschappelijke markt met alle voordelen van tarief-vrije handel en vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. Maar met twee uitzonderingen.

Migratie uit EU-lidstaten en controle over de grenzen waren dominante thema's tijdens de campagne. Premier May zal hier resultaten op moeten boeken, wil een Brexit-akkoord politiek levensvatbaar zijn in de VK. Het is onwaarschijnlijk dat de Commissie, het Europees Parlement en de EU27 bereid zullen zijn de Britten tot de interne markt toe te laten zonder vrijheid van verkeer van personen. Het zou de integriteit van de vier vrijheden ondermijnen en een precedent scheppen voor die lidstaten die ook zorgen hebben over migratie uit EU-lidstaten, om uit de EU te stappen.

Unieke deal

Een compromis zal gevonden moeten worden. Heel simpel gesteld zal het VK een positie moeten vinden op het spectrum tussen gesloten grenzen en lidmaatschap van de interne markt. May heeft gezegd dat ze een "unieke deal" wil sluiten met de Europese Unie. Het onderhandelen hiervan kost tijd; de EU doet gemiddeld vijf tot zeven jaar over een handelsakkoord.

Als voorbeeld noemde Brexit-minister David Davis het akkoord dat de EU met Canada heeft gesloten. Dit verdrag, CETA, is ambitieus en veelomvattend, maar moet nog geratificeerd worden door Europese parlementen. Los van de verschillen tussen het VK en Canada – zo geeft CETA Canadese banken geen toegang tot de Europese financiële markt – is het maar de vraag of CETA een succes wordt. Gegeven de protectionistische tendens in landen als Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, maar ook Nederland, is het de vraag of CETA – laat staan zijn grotere broertje: het transatlantisch handelsakkoord TTIP – steun krijgt in Europese parlementen. Zo niet, dan zou ook een verregaand bilateraal akkoord met het VK op problemen kunnen stuiten.

Terwijl over de toekomstige handelsrelatie onderhandeld wordt, zal een interim-akkoord de periode moeten overbruggen tussen het afronden van de artikel 50-scheidingsprocedure en de uiteindelijke status van het VK. Dit is de derde onderhandeling. Hoewel dit een tijdelijk transitie-model is, is duidelijkheid van politiek en economisch belang. Wel bijdrages aan het budget, of niet? Wel Europese paspoorten voor Britse banken, of niet? Wel jurisdictie van het Europese hof, of niet?

Interim EER-lidmaatschap – of iets vergelijkbaars – zou op papier de makkelijkste oplossing zijn. Alle alternatieven zijn politiek, institutioneel en economisch verraderlijk. Maar Noorwegen heeft al koeltjes gereageerd op het vooruitzicht dat de EER misschien een voorportaal wordt voor vertrekkende EU-lidstaten. Ook moeten Brexit-stemmers ervan overtuigd worden dat deze interim-oplossing niet van langere (of zelfs quasi-permanente) duur zal zijn.

Het VK zal een positie moeten vinden op het spectrum tussen gesloten grenzen en lidmaatschap van de interne markt

Britse handel met het buitenland

Handelspartners van het VK, zoals de Verenigde Staten, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland, maken zich zorgen dat de Britse aandacht vooral uitgaat naar de bovengenoemde onderhandelingen en duidelijkheid over de toekomstige relatie met Brussel. Wil het VK met de rest van de wereld handel blijven drijven – of nieuwe bilaterale handelsakkoorden sluiten –

dan zal Londen de voorwaarden van zijn lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) moeten heronderhandelen. Brits lidmaatschap van de WTO valt onder de koepel van zijn EU-lidmaatschap. Per slot van rekening is internationaal handelsbeleid een Europese competentie; in Genève onderhandelt de Commissie voor alle 28 landen. Londen moet een nieuw schema van tariefquota en tarieven maken en alle 160 WTO-lidstaten moeten het daarmee eens zijn.



© Flickr / Katepereginate

‘Wil het VK met de rest van de wereld handel blijven drijven dan zal Londen de voorwaarden van zijn lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie moeten heronderhandelen’

Deze onderhandeling kan pas beginnen nadat het VK officieel uit de EU is. De Commissie en Londen moeten het dan ten eerste eens worden over de verdeling van bestaande EU-tariefquota's; niet alleen het VK, maar ook de EU-27 zullen de schema's moeten aanpassen. Ten tweede moet het VK met alle landen overeenstemming bereiken over deze nieuwe quota's: bijvoorbeeld, hoeveel ton Argentijns rundvlees, Nieuw-Zeelands lamsvlees en Braziliaanse bananen mogen onder gunstige voorwaarden het land in? En zijn andere exporteurs van diezelfde producten hiermee akkoord? En hoe zit het met de Britse export? Hier komt veel politiek, diplomatie en geduld bij kijken; de WTO is een consensus-organisatie.

Ook biedt het de ruimte om politieke punten te scoren. Zou Argentinië dwars kunnen liggen vanwege de Falkland-eilanden, Spanje vanwege Gibraltar, Zimbabwe of Rusland omwille van het sanctieregime? Mocht iemand het willen, dan is dit een uitgelezen kans om de Britten te pesten.

Voordat het VK nieuwe handelsakkoorden kan sluiten, moeten zodoende drie zaken geregeld zijn: de artikel-50-procedure (het VK moet zelfstandig kunnen onderhandelen); de voorwaarden van het Britse WTO-lidmaatschap (welk tariefregime en welke tariefquota

hanteert het VK?); en duidelijkheid over de Britse status in de Europese interne markt (kunnen bijvoorbeeld buitenlandse banken in het VK de Europese markt bedienen, of niet?). Dit gaat jaren duren.

Brexit goed begeleiden is de grootste uitdaging waar de Britse overheid voor staat sinds de Tweede Wereldoorlog

De vijfde set onderhandelingen is met de vijftigtal landen waarmee de EU al een vrijhandelsakkoord heeft, zoals Zuid-Korea, Colombia, Singapore, Vietnam of Algerije. Deze verdragen zullen moeten worden aangepast om verstoring van de handelsrelatie te voorkomen.

Justitiële en politiesamenwerking & Europees buitenlands beleid

Tot slot zijn er nog die dossiers waar het VK samenwerking met de EU wil. Effectieve grensbewaking, opsporing en contraterrorismebeleid vereisen uitwisseling van informatie. Het VK zal toegang willen blijven houden tot het Schengen-informatiesysteem, waarin gegevens over verdachte en vermiste personen worden verzameld. Hoewel het VK heeft gestemd voor controle over de eigen grenzen, is justitiële samenwerking en samenwerking met politie- en douanediensten van belang. Tijdens de referendumcampagne was dit voor Theresa May, toen minister van Binnenlandse Zaken, zelfs reden om voor EU-lidmaatschap te zijn. Een Brits verzoek om onderdeel te blijven van het Europees arrestatiebevel en Europol (waar een Brit aan het hoofd staat) ligt voor de hand.

Ook op het gebied van Europees buitenlands beleid – zoals sanctiebeleid, uitvoering van het nucleair akkoord met Iran, stabiliteit op de westelijke Balkan en beleid richting Rusland – is nauwe afstemming tussen Londen en Brussel wenselijk.

Een monumentale opgave voor Westminster

Alles bij elkaar is dit een monumentale opgave voor Westminster. Het is dan ook niet verbazend dat de activering van artikel 50 nog even op zich laat wachten. Brexit-minister Davis zei in eerste instantie dat dit eind 2016 zou gebeuren; Theresa May wacht liever tot na de Duitse verkiezingen in de tweede helft van volgend jaar. Alle facetten van het overheidsbeleid worden getroffen door Brexit, van landbouwsubsidies en wetenschappelijke samenwerking, tot visserijquota's en grenscontroles. Brexit goed begeleiden is de grootste uitdaging waar de Britse overheid voor staat sinds de Tweede Wereldoorlog.

De snelheid en de uitkomst van de onderhandelingen zullen mede afhangen van de welwillendheid van de rest van Europa. Uiteraard heeft de EU ook belang bij goede politieke en economische betrekkingen met Groot-Brittannië. Maar de Britten bepalen voor een belangrijk deel de toon van de onderhandelingen. Hier hebben de 'Brexiters' steken laten vallen. Jarenlang is de EU weggezet als een geld verspillend, ondemocratisch, falend of zelfs gevaarlijk project. Nu hebben de 'Brexiters' de EU en zijn lidstaten nodig om Brexit goed uit te voeren. De Britse diplomatie zal moeten veranderen: de EU is buitenlands beleid geworden. Meer aandacht zal moeten worden besteed aan het begrijpen van Europese landen en het opbouwen van goede relaties om zo invloed in Brussel te hebben. Dat terwijl een deel van de Britse diplomatieke dienst nu ingezet wordt om Brexit te onderhandelen.

De uitdaging van Brexit vereist veel politiek kapitaal, bureaucratische capaciteit en diplomatieke aandacht. De ambtelijke herorganisatie zal veel energie kosten. Enkele honderden handelsdeskundigen en onderhandelaars moeten worden aangetrokken. De complexiteit van de onderhandelingen suggereert dat de regering van Theresa May voor weinig andere zaken tijd zal hebben. Verwacht daarom voorlopig geen Brits leiderschap op Europese dossiers. De komende jaren zullen alle facetten van de Europese politiek in Londen primair worden gezien door een Brexit-bril; Londen zal zich afvragen hoe voordeel behaald kan worden voor de onderhandelingen. Voor de EU vormt het Brexit-proces, met alle problemen waar de EU-lidstaten mee kampen, een structurele afleiding.

Tot het artikel 50-proces is afgerond blijft het VK volwaardig lid in de Unie. Maar de Britten zullen gaandeweg bij EU-vergaderingen steeds meer gezien worden als een ongenode gast, of als een pottenkijker. Na het referendum besloot Londen om af te zien van het EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2017. Estland neemt de Britse plaats in. De Britse prioriteit is niet langer de EU, maar het bereiken van een goede deal met de EU. In onderhandelingen zit het VK aan de andere kant van de tafel.

Het is niet mogelijk om op dit moment met zekerheid te stellen hoe lang het hierboven geschetste proces gaat duren. Vijf jaar is een optimistische schatting. Nick Clegg, voormalig vice-premier, denkt dat het gemakkelijk tot 2025 kan duren. In 2020 gaan de Britten weer naar de stembus. Mocht de Brexit dan nog niet volledig afgerond zijn – en dat is goed mogelijk – dan zullen de onderhandelingen met de EU een belangrijk thema vormen in de volgende verkiezingen. Eurosceptici, zoals in de UK Independence Party (UKIP), zullen pleiten voor een hardere, snellere Brexit. Pro-Europese politici zullen inzetten op een heroverweging van May's beleid en nauwere banden met de EU.

Als eenmaal de politieke en economische effecten van de onderhandelingen goed zichtbaar zijn geworden, zal de keuze van 23 juni tussen 'Leave' of 'Remain' wellicht een nieuwe scheidslijn zijn geworden in het Britse electoraat. Vergis u niet, de Britse politiek blijft voorlopig in de ban van Brexit en de relatie met de EU.

Auteur



Rem Korteweg

Als senior research fellow verbonden aan het Centre for European Reform in Londen ▶

(<http://www.cer.org.uk/personnel/rem-korteweg>)