



Europese Raad

Brussel, 29 april 2017
(OR. en)

EUCO XT 20004/17

BXT 10
CO EUR 5
CONCL 2

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (artikel 50) (29 april 2017) - Richtsnoeren

Hierbij gaan voor de delegaties de richtsnoeren die door de Europese Raad¹ tijdens bovengenoemde bijeenkomst zijn vastgesteld naar aanleiding van de kennisgeving door het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van artikel 50 VEU.

¹ Ingevolge de kennisgeving uit hoofde van artikel 50 VEU neemt het lid van de Europese Raad dat de zich terugtrekkende lidstaat vertegenwoordigt, niet deel aan de beraadslagingen of aan de besluiten van de Europese Raad die hem betreffen.

**RICHTSNOEREN NAAR AANLEIDING VAN DE KENNISGEVING DOOR
HET VERENIGD KONINKRIJK UIT HOOFDE VAN ARTIKEL 50 VEU**

Op 29 maart 2017 ontving de Europese Raad de kennisgeving van het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich terug te trekken uit de Europese Unie en uit Euratom. Hierdoor kunnen de onderhandelingen worden geopend, overeenkomstig het Verdrag.

De Europese integratie heeft Europa vrede en welvaart gebracht en heeft gezorgd voor een ongekend hoge en brede mate van samenwerking voor aangelegenheden van gemeenschappelijk belang in een snel veranderende wereld. Derhalve zal voor de Unie de overkoepelende doelstelling van deze onderhandelingen erin bestaan de belangen van de Unie, van haar burgers, van haar bedrijven en van haar lidstaten te beschermen.

De beslissing van het Verenigd Koninkrijk om de Unie te verlaten, creëert significante onzekerheden die kunnen leiden tot ontregeling, vooral in het Verenigd Koninkrijk maar ook in andere lidstaten, al zij het in mindere mate. Burgers die hun leven vorm hebben gegeven op basis van rechten die uit het Britse lidmaatschap van de EU voortvloeien, worden geconfronteerd met het vooruitzicht die rechten te verliezen. Bedrijven en andere belanghebbenden zullen de door het EU-recht geboden voorspelbaarheid en zekerheid verliezen. Daarnaast zal de beslissing gevolgen hebben voor openbare instanties. In het licht daarvan moeten wij volgens een gefaseerde aanpak te werk gaan, waarbij prioriteit wordt gegeven aan een ordelijke terugtrekking. Nationale instanties, bedrijven en andere belanghebbenden moeten al het nodige doen om zich voor te bereiden op de gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk.

De Unie zal gedurende het gehele onderhandelingsproces de eenheid bewaren en eensgezind optreden, met als doel een resultaat te behalen dat voor alle lidstaten eerlijk en billijk is en de belangen van haar burgers beschermt. Zij zal zich constructief opstellen en ernaar streven een akkoord te bereiken. Daarmee is het belang van beide partijen het best gediend. De Unie zal zich ervoor beijveren dat resultaat te bereiken, maar zij zal zich er tevens op voorbereiden om, ook indien de onderhandelingen niet zouden slagen, de situatie het hoofd te kunnen bieden.

Deze richtsnoeren bepalen het kader voor de onderhandelingen uit hoofde van artikel 50 VEU en bevatten de algemene standpunten en beginselen die de Unie tijdens de volledige onderhandelingscyclus zal volgen. In dit verband is de Europese Raad ingenomen met de resolutie van het Europees Parlement van 5 april 2017. De Europese Raad zal de ontwikkelingen voortdurend blijven volgen en zal deze richtsnoeren zo nodig in de loop van de onderhandelingen actualiseren. De onderhandelingsrichtsnoeren zullen dienovereenkomstig worden aangepast.

I. KERNBEGINSELEN

1. De Europese Raad zal blijven uitgaan van de beginselen die zijn neergelegd in de verklaring van 29 juni 2016 van de staatshoofden en regeringsleiders en de voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie. Hij herhaalt zijn wens dat het Verenigd Koninkrijk in de toekomst een hechte partner zal zijn. Hij herhaalt voorts dat ieder akkoord met het Verenigd Koninkrijk gebaseerd moet zijn op een evenwicht tussen rechten en verplichtingen, en een gelijk speelveld moet garanderen. Het behouden van de integriteit van de eengemaakte markt sluit uit dat per sector voor al dan niet deelnemen kan worden gekozen. Een niet-lid van de Unie, dat niet dezelfde verplichtingen naleeft als een lid, kan niet dezelfde rechten en dezelfde voordelen genieten als een lid. In deze context is de Europese Raad ermee ingenomen dat de Britse regering erkent dat de vier vrijheden van de eengemaakte markt ondeelbaar zijn en dat er geen sprake kan zijn van de krenten uit de pap halen. De Unie zal haar autonomie met betrekking tot haar besluitvormingsprocedures en de rol van het Hof van Justitie van de Europese Unie beschermen.
2. De onderhandelingen uit hoofde van artikel 50 VEU zullen in alle transparantie geschieden en betrekking hebben op één alomvattend pakket. In overeenstemming met het beginsel dat er geen akkoord bestaat voordat er over alles een akkoord bestaat, kunnen afzonderlijke kwesties niet afzonderlijk worden geregeld. De Unie zal de onderhandelingen met eensgezinde standpunten tegemoet treden; haar omgang met het Verenigd Koninkrijk zal uitsluitend via de in deze richtsnoeren en in de onderhandelingsrichtsnoeren vastgelegde kanalen verlopen. Om de positie van de Unie niet te ondergraven, zullen er geen separate onderhandelingen plaatsvinden tussen afzonderlijke lidstaten en het Verenigd Koninkrijk over aangelegenheden die betrekking hebben op de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie.
3. De bovenstaande kernbeginselen moeten in dezelfde mate van toepassing zijn op de onderhandelingen over een ordelijke terugtrekking, op elke inleidende en voorbereidende bespreking over het kader van toekomstige betrekkingen, en op elke vorm van overgangsregeling.

II. EEN GEFASEERDE AANPAK VAN DE ONDERHANDELINGEN

4. Met ingang van de datum van de terugtrekking zullen de Verdragen niet meer van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk, op zijn landen en gebieden overzee die momenteel met de Unie geassocieerd zijn, en op de gebieden waarvan de externe betrekkingen tot de verantwoordelijkheid van het Verenigd Koninkrijk behoren. De hoofddoelstelling van de onderhandelingen zal bestaan in de ordelijke terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk teneinde de onzekerheid te verkleinen en de door deze abrupte verandering veroorzaakte ontregeling zoveel mogelijk te beperken.

Daartoe zal de eerste fase van de onderhandelingen ten doel hebben:

- zoveel mogelijk duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden voor de burgers, de bedrijven, de belanghebbenden en de internationale partners over de onmiddellijke gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie;
- te regelen dat het Verenigd Koninkrijk wordt losgemaakt van de Unie en van alle rechten en verplichtingen die voor het Verenigd Koninkrijk voortvloeien uit de verbintenissen die het als lidstaat is aangegaan.

De Europese Raad zal de voortgang van nabij volgen en bepalen op welk moment er voldoende vooruitgang is geboekt om te kunnen overgaan naar de volgende fase in de onderhandelingen.

5. Hoewel een akkoord over toekomstige betrekkingen tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk op zich pas kan worden voltooid en gesloten nadat het Verenigd Koninkrijk een derde land is geworden, moet volgens artikel 50 VEU in het kader van de voorwaarden van de terugtrekking rekening worden gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen met de Unie. Daartoe moet tijdens een tweede fase van de onderhandelingen uit hoofde van artikel 50 VEU een algeheel begrip van het kader voor de toekomstige betrekkingen worden gevormd. Wij staan klaar om, in de context van de onderhandelingen uit hoofde van artikel 50 VEU, daarover inleidende en voorbereidende besprekingen te beginnen zodra de Europese Raad beslist dat er in de eerste fase voldoende vooruitgang is geboekt met het oog op een bevredigend akkoord over de voorwaarden voor een ordelijke terugtrekking.

6. Voor zover nodig en juridisch mogelijk, kan er bij de onderhandelingen ook naar worden gestreefd overgangsregelingen die de belangen van de Unie dienen, te bepalen en, waar passend, bruggen naar het te verwachten kader voor de toekomstige betrekkingen tot stand te brengen in het licht van de geboekte vooruitgang. Dergelijke overgangsregelingen moeten steeds duidelijk omschreven zijn, een tijdelijk karakter hebben en gepaard gaan met doeltreffende handhavingsmechanismes. Indien een in de tijd beperkte verlenging van het acquis van de Unie zou worden overwogen, moeten in dat geval de bestaande instrumenten en structuren van de Unie inzake regelgeving, begroting, toezicht, rechtspleging en handhaving van toepassing zijn.
7. Het tijdsbestek van twee jaar als vastgelegd in artikel 50 VEU eindigt op 29 maart 2019.

III. AKKOORD OVER VOORWAARDEN VOOR EEN ORDELIJKE TERUG-TREKKING

8. Dat alle EU-burgers en hun gezinsleden het recht hebben om in een EU-lidstaat te wonen, te werken of onderwijs te genieten, is een fundamenteel aspect van de Europese Unie. Samen met andere rechten die krachtens het EU-recht worden verleend, heeft dit het leven en de keuzes van miljoenen mensen vorm gegeven. De eerste prioriteit voor de onderhandelingen zal zijn om wederzijdse waarborgen overeen te komen die, op de datum van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, de status van burgers van de EU en het VK, alsmede hun gezinsleden, beschermen, evenals hun uit het EU-recht voortvloeiende rechten. Deze waarborgen moeten doeltreffend zijn, gehandhaafd kunnen worden, niet-discriminerend en uitgebreid zijn, en onder meer een duurzaam verblijfsrecht omvatten na een ononderbroken rechtmatig verblijf van vijf jaar. Burgers moeten hun rechten kunnen uitoefenen met behulp van vlotte en eenvoudige administratieve procedures.
9. Daarnaast zal het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie ook gevolgen hebben voor EU-bedrijven die handel drijven met en actief zijn in het Verenigd Koninkrijk, en voor Britse bedrijven die handel drijven met en actief zijn in de Unie. Evenzo kan het vertrek gevolgen hebben voor degenen die partij zijn bij contracten en zakelijke overeenkomsten of deelnemen aan door de EU gefinancierde programma's op basis van de aanname dat het Britse EU-lidmaatschap zou voortduren. Het doel van de onderhandelingen moet erin bestaan te voorkomen dat, zodra de Verdragen niet langer op het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn, een rechtvacuüm ontstaat, en, voor zover mogelijk, onzekerheden te beperken.

10. Met één alomvattende financiële regeling - mede betreffende de aangelegenheden die voortvloeien uit het MFK en die welke verband houden met de Europese Investeringsbank (EIB) - moet ervoor worden gezorgd dat én de Unie én het Verenigd Koninkrijk de verplichtingen nakomen die voortvloeien uit de gehele periode tijdens welke het VK lid was van de Unie. Deze regeling moet gelden voor alle verbintenissen en verplichtingen, daaronder begrepen voorwaardelijke verplichtingen.
11. De Unie staat consequent achter de in alle onderdelen van het Goede Vrijdagakkoord verankerde doelstellingen van vrede en verzoening en het blijft voor haar van het grootste belang om de verwezenlijkingen, voordelen en afspraken van het vredesproces te blijven ondersteunen. Gezien de unieke omstandigheden op het eiland Ierland zullen er flexibele en creatieve oplossingen moeten worden gevonden, onder meer om te voorkomen dat er een 'harde' grens ontstaat, en tegelijkertijd de integriteit van de rechtsorde van de Unie te waarborgen. De Unie moet in dit verband ook bestaande bilaterale akkoorden en regelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland erkennen die verenigbaar zijn met het EU-recht.
12. De Unie moet met het Verenigd Koninkrijk overeenstemming bereiken over regelingen voor de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk vallen, en in dat verband bilaterale akkoorden en regelingen tussen Cyprus en het Verenigd Koninkrijk erkennen die verenigbaar zijn met het EU-recht, met name voor zover deze betrekking hebben op het veilig stellen van de rechten en belangen van de EU-burgers die in die zones woonachtig of werkzaam zijn.
13. Na de terugtrekking zullen de overeenkomsten die zijn gesloten door de Unie, door de lidstaten handelend namens de Unie of door de Unie en de lidstaten samen, niet meer van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk. De Unie zal haar rechten en verantwoordelijkheden ten aanzien van internationale overeenkomsten behouden. In dat verband verwacht de Europese Raad van het Verenigd Koninkrijk dat het zijn aandeel in alle internationale verbintenissen die het in het kader van zijn EU-lidmaatschap is aangegaan, zal nakomen. In dergelijke situaties moet er een constructieve dialoog met het Verenigd Koninkrijk worden gestart over een mogelijke gemeenschappelijke benadering vis-à-vis de betrokken niet-EU-partnerlanden, internationale organisaties en verdragen.

14. Het terugtrekkingsakkoord zou ook moeten handelen over problemen die zich ten gevolge van de terugtrekking kunnen voordoen in andere sectoren van samenwerking, waaronder justitiële samenwerking, rechtshandhaving en veiligheid.
15. De toekomstige locatie van momenteel in het Verenigd Koninkrijk gevestigde EU-agentschappen en -faciliteiten is een zaak waarover de 27 lidstaten spoedig een besluit moeten nemen; tegelijkertijd moeten er regelingen worden getroffen die de verplaatsing ervan vergemakkelijken.
16. Voor alle gerechtelijke procedures die op de datum van terugtrekking aanhangig zijn bij het Hof van Justitie van de Europese Unie en betrekking hebben op het Verenigd Koninkrijk zelf of op natuurlijke of rechtspersonen in het Verenigd Koninkrijk, moeten er regelingen worden gevonden die de rechtszekerheid en een gelijke behandeling waarborgen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie moet bevoegd blijven om uitspraak te doen in deze procedures. Evenzo moeten er regelingen worden gevonden voor administratieve procedures die op de datum van terugtrekking aanhangig zijn bij de Europese Commissie en de agentschappen van de Unie en betrekking hebben op het Verenigd Koninkrijk zelf of op natuurlijke of rechtspersonen in het Verenigd Koninkrijk. Voorts moeten er regelingen worden getroffen voor eventuele administratieve of gerechtelijke procedures die na de terugtrekking van het VK worden ingesteld met betrekking tot feiten die vóór de datum van terugtrekking hebben plaatsgevonden.
17. Het terugtrekkingsakkoord moet geschikte mechanismen voor geschillenbeslechting en handhavingsmechanismen bevatten met betrekking tot de toepassing en interpretatie ervan, evenals duidelijk omschreven institutionele regelingen die het mogelijk maken maatregelen vast te stellen in situaties die niet in het terugtrekkingsakkoord zijn voorzien. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat de Unie er belang bij heeft te zorgen voor een doeltreffende bescherming van haar autonomie en haar rechtsorde, daaronder begrepen de rol van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

IV. VOORAFGAANDE EN VOORBEREIDENDE BESPREKINGEN OVER EEN KADER VOOR DE TOEKOMSTIGE BETREKKINGEN TUSSEN DE UNIE EN HET VERENIGD KONINKRIJK

18. De Europese Raad is ingenomen met en deelt de wens van het Verenigd Koninkrijk om, nadat het de Unie verlaten heeft, een nauw partnerschap tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk tot stand te brengen. Betrekkingen tussen de Unie en een niet-lidstaat kunnen weliswaar niet de voordelen van het lidmaatschap bieden, maar het zal in het belang van beide partijen zijn om nauwe en constructieve banden te onderhouden, en deze moeten meer omvatten dan enkel handel.
19. De Britse regering heeft aangegeven dat zij er niet naar zal streven deel te blijven uitmaken van de eengemaakte markt, maar zich zal beijveren voor een ambitieuze vrijhandels-overeenkomst met de Europese Unie. Met de belangen van de Unie voor ogen is de Europese Raad bereid om een begin te maken met de werkzaamheden voor de totstandbrenging van een handelsovereenkomst, die zou moeten worden voltooid en gesloten wanneer het Verenigd Koninkrijk niet langer lid is van de EU.
20. Een dergelijke vrijhandelsovereenkomst moet hoe dan ook evenwichtig, ambitieus en breed zijn. Zij kan evenwel niet strekken tot deelname aan de eengemaakte markt of delen daarvan, aangezien dat de integriteit en het goede functioneren daarvan zou ondermijnen. Zij moet voor een gelijk speelveld zorgen, met name op het gebied van mededinging en staatssteun, en in dat verband garanties bieden tegen oneerlijke concurrentievoordelen door, onder andere, voorschriften en praktijken op fiscaal, sociaal, milieu- en regelgevingsgebied.
21. Een toekomstig kader, van welke aard ook, moet de financiële stabiliteit in de Unie waarborgen en het Uniestelsel inzake regulering en toezicht, alsmede de normen en de toepassing daarvan eerbiedigen.
22. De EU is bereid om partnerschappen aan te gaan op andere terreinen dan handel, met name de bestrijding van terrorisme en internationale criminaliteit, alsmede veiligheid, defensie en buitenlands beleid.

23. Het toekomstige partnerschap moet geschikte handhavingsmechanismen en mechanismen voor geschillenbeslechting bevatten, die de autonomie van de Unie - met name haar besluitvormingsprocedures - onverlet laten.
24. Wanneer het Verenigd Koninkrijk de Unie heeft verlaten, mag op het grondgebied van Gibraltar geen akkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn zonder overeenstemming daarover tussen het Koninkrijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

V. BEGINSEL VAN LOYALE SAMENWERKING

25. Totdat het Verenigd Koninkrijk de Unie verlaat, blijft het een volwaardig lid van de Europese Unie waarop alle rechten en plichten van de Verdragen en het EU-recht van toepassing zijn, waaronder het beginsel van loyale samenwerking.
26. De Europese Raad erkent dat hij in een internationale context rekening moet houden met de specifieke kenmerken van het Verenigd Koninkrijk als zich terugtrekkende lidstaat, op voorwaarde dat het zijn verplichtingen nakomt en loyaal blijft aan de belangen van de Unie zolang het EU-lid is. Evenzo verwacht de Unie van het Verenigd Koninkrijk dat het de noodzaak van de 27 lidstaten erkent om onderling bijeenkomsten en overleg te organiseren over de situatie ná het vertrek van het Verenigd Koninkrijk.
27. Zolang het Verenigd Koninkrijk EU-lid is, moeten alle lopende EU-zaken, zo rimpelloos mogelijk met 28 voortgang blijven vinden. De Europese Raad blijft vastbesloten om de prioriteiten van de Unie op ambitieuze wijze vooruit te stuwten. De onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk zullen gescheiden van de andere EU-activiteiten worden gevoerd en geen beletsel vormen voor vooruitgang daarmee.

VI. PROCEDURELE REGELINGEN VOOR DE ONDERHANDELINGEN UIT HOOFDE VAN ARTIKEL 50

28. De Europese Raad hecht zijn goedkeuring aan de regelingen die zijn vervat in de verklaring van de 27 staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016.