

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4169

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling voor het openen van onderhandelingen met het VK over een sanitaire en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen.

Fiche: Richtlijn tabaksaccijns (Kamerstuk 22 112, nr. 4170).

Fiche: Wijziging ten behoeve van grenswaarden voor gevaarlijke stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 4171).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: Aanbeveling voor het openen van onderhandelingen met het VK over een sanitaire en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot een gemeenschappelijk sanitair en fytosanitair gebied en koppeling van emissiehandelssystemen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 408 final
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52025PC0408 – NL – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met Ministerie van Klimaat en Groene Groei en Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

2. Essentie voorstel

In dit voorstel doet de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een aanbeveling aan de Raad tot goedkeuring van het openen van onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk (VK). De aanbeveling ziet op de onderhandelingen over twee overeenkomsten, te weten over een gezamenlijk sanitair en fytosanitair (SPS) gebied en over het koppelen van de emissiehandelssystemen van het VK en de Europese Unie (EU). Een gezamenlijk SPS-gebied zou handel vergemakkelijken in planten, dieren en daarvan afgeleide producten die momenteel controles moeten ondergaan of waarvoor certificaten moeten worden afgegeven om de SPS-status aan de grens te waarborgen. Door het koppelen van emissiehandelssystemen, zou eenzelfde prijs gelden voor emissierechten in de sectoren die onder het Europees emissiehandelssysteem (ETS-1) vallen met consequenties voor de toepassing van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM)¹. Op 19 mei 2025, hielden de EU en het VK een eerste Top die in het teken stond van een hernieuwd versterkt partnerschap.² In een gezamenlijke verklaring herbevestigden zij gemeenschappelijke waarden, gedeelde prioriteiten en hun toewijding aan het implementeren van het Terugtrekingsakkoord, waaronder het Windsor Raamwerk en de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst³. Het VK en de Commissie presenteerden een zogenaamd *Common Understanding*, ofwel een verklaring over vervolgonderhandelingen ter versterking van de relatie. In deze verklaring is de intentie vastgelegd om te onderhandelen over een gezamenlijk SPS-gebied en het koppelen van emissiehandelssystemen. Tevens zijn hiervoor een aantal uitgangspunten overeengekomen, waaronder dynamische overname van het relevante EU-acquis.

¹ Carbon Border Adjustment Mechanism | EUR-Lex

² <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/05/19/>

³ EUR-Lex – 22021A0430(01) – EN – EUR-Lex; EUR-Lex – 12020W/TXT – EN – EUR-Lex

Sinds januari 2021 zijn de EU en het VK twee afzonderlijke sanitaire en fytosanitaire gebieden met eigen wet- en regelgeving en controlesystemen, met uitzondering van Noord-Ierland, waar de EU-regels toegepast worden onder het *Windsor Framework*. Waar de EU sinds het uitreden van het VK sinds 2021 SPS-grensvereisten en controles toepast op planten, dieren en daarvan afgeleide producten heeft het VK aan hun eigen grens deze vanaf januari 2024 gedeeltelijk ingevoerd. Additionele stappen heeft het VK tot januari 2027 wederom uitgesteld, in afwachting van de uitkomst van de onderhandelingen over een gezamenlijk SPS-gebied. De Commissie schetst op welke beleidsterreinen een overeenkomst van toepassing zou moeten zijn. Een eventuele zeer beperkte uitzondering ten aanzien van dynamische overname van EU-acquis mag alleen overeengekomen worden als: (a) dit niet leidt tot het toepassen van lagere standaarden in het VK ten opzichte van de EU, (b) die niet kan leiden tot een restrictie van toegang van EU producten tot het VK, en (c) die in principe ondersteunt dat alleen producten die aan EU wetgeving voldoen de Unie kunnen binnenkomen.

Sinds januari 2021 kennen de EU en het VK twee separate emissiehandelssystemen, met uitzondering van de toepassing van het EU-emissiehandelssysteem voor de elektriciteitssector in Noord-Ierland conform het *Windsor Framework*. Sindsdien is er sprake van divergentie tussen de emissiehandelssystemen van de EU en het VK wat tot prijsverschillen en een ongelijk speelveld leidt. In de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat de EU en het VK serieus de koppeling van emissiehandelssystemen dienen te overwegen. Wel moet een eventuele koppeling de integriteit van afzonderlijke emissiehandelssystemen waarborgen. Een overeenkomst moet voor het emissiehandelssysteem van het VK een emissieplafond en reductiepad definiëren, opdat deze niet minder ambitieus zijn dan het emissieplafond en reductiepad van het emissiehandelssysteem van de EU. Indien de EU en het VK emissiehandelssystemen koppelen en wederzijdse erkenning van emissierechten overeenkomen, zal het EU CBAM niet van toepassing zijn op handel met het VK⁴. De Commissie stelt dat als gevolg van een koppeling, producten uit de EU ook vrij moeten worden gesteld van het CBAM van het VK. De ETS-sectoren waar de koppeling volgens de Commissie op van toepassing moeten zijn, komen overeen met het Europese emissiehandelssysteem voor broeikasgasinstallaties (ETS-1).⁵ De overeenkomst tussen de EU en het VK over ETS zou daarnaast een procedure moeten bevatten voor uitbreiding naar andere ETS-sectoren, stelt de Commissie.

De Commissie stelt dat de twee nieuwe overeenkomsten moeten voldoen aan een aantal voorwaarden, te weten (a) dynamische overname van EU-acquis, (b) waarborging van uniforme interpretatie daarvan, (c) een geschillenbeslechtingsmechanisme met een onafhankelijk arbitrage hof op basis van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst, met een rol voor het EU-Hof van Justitie als hoogste autoriteit voor EU-recht; en (d) een robuust mechanisme voor de naleving van geschillenbeslechting. Verder moeten de bestaande implementatiestructuren van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst van toepassing worden op de te onderhandelen twee nieuwe overeenkomsten. De twee overeenkomsten zouden onafhankelijk van en parallel aan het *Windsor Framework* geïmplementeerd worden. De Commissie stelt tot slot dat het VK ook een financiële bijdrage zou moeten leveren aan de relevante kosten voor de EU op de

⁴ Verordening mechanisme voor een koolstofgrenscorrectie artikel 2 lid 7; 2023/956 – EN – EUR-Lex

⁵ De Commissie stelt dat in ieder geval elektriciteit, industriële warmte, industrie, nationale en internationale maritieme transport en nationale en internationale luchtvaart onder de scope van een overeenkomst dienen te vallen.

desbetreffende beleidsterreinen, zoals de werking van agentschappen, systemen en databases.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het Regeerprogramma staat vermeld dat Nederland de relatie met zijn burenen, waaronder het VK, koestert.⁶ NAVO-bondgenoot VK wordt tevens genoemd in het hoofdstuk over internationale veiligheid als belangrijke partner. Dat geldt niet alleen voor Nederland bilateraal, het VK is ook voor de EU een belangrijke partner.

Het VK en de EU zijn belangrijke gelijkgezinde partners, bijvoorbeeld voor Europese veiligheid en steun aan Oekraïne. De relatie tussen de EU en het VK is ook op een economische pijler gestoeld, omdat de EU, in het bijzonder buurland Nederland, en het VK belangrijke handelspartners van elkaar zijn. Om deze reden steunt Nederland de inzet van de Commissie om de relatie tussen de EU en het VK te versterken waar dit van toegevoegde waarde is, waaronder op het gebied van buitenland-, veiligheid- en defensiebeleid.⁷ Ook heeft het kabinet ingezet op toekomstbestendige lange-termijnafspraken die duidelijkheid bieden voor de wind op zee ontwikkelaars en stabiliteit voor de visserijsector. Deze inzet was van belang voor de voorbereiding van de Top op 19 mei jl. waar het startschot werd gegeven voor een versterkt partnerschap.⁸

Gezien de economische relatie tussen Nederland en het VK, heeft Nederland baat bij het versoepelen van handel waar dit mogelijk is en het waarborgen van eerlijke concurrentie. Belangrijke voorwaarde hierbij is het behoud van de integriteit van de EU interne markt en de implementatie van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst. Conform de motie Paternotte heeft Nederland in EU-verband aangegeven open te staan voor het verkennen van de mogelijkheden, indien het VK wenst te spreken over zaken als een akkoord over sanitaire en fytosanitaire maatregelen en emissienormen.⁹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover dit voorstel van de Commissie. Het voorstel is in lijn met de Nederlandse inzet voor de EU-VK Top van mei jl. waarin is aangegeven dat wat Nederland betreft de deur van de EU open staat om aanvullende afspraken te maken om handel te bevorderen, mits aan de voorwaarde wordt voldaan dat de integriteit van de EU interne markt geborgd blijft. Het kabinet staat positief tegenover het uitgangspunt van dynamische overname van EU-acquis door het VK en afspraken over uniforme interpretatie en toepassing en de mogelijkheid tot geschillenbeslechting met de exclusieve bevoegdheid voor het EU Hof van Justitie om EU-recht te interpreteren. Hiermee gelden immers dezelfde regels op sanitaire- en fytosanitaire gebied en hetzelfde ambitieniveau van het Europese emissiehandelssysteem. Het kabinet zal scherp aandacht houden voor deze voorwaarden gedurende de onderhandelingen. Een overeenkomst langs de lijnen van het voorstel kan bijdragen aan een gelijk speelveld en handel faciliteren.

⁶ Regeerprogramma kabinet-Schoof | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3135

⁸ Kamerstuk 21 501-08, nr. 3159

⁹ De motie Patternotte Kamerstuk 22 112, nr. 3948 wordt genoemd in Kamerstuk 21 501-02, nr. 3002

Het koppelen van de emissiehandelssystemen van de EU en het VK kan het realiseren van klimaat- en milieudoelen helpen bevorderen. Sinds uittreding van het VK uit de Unie, is er sprake geweest van regelgevende divergentie tussen beide emissiehandelssystemen. Het Europese emissiehandelssysteem is bijvoorbeeld uitgebreid naar emissies van nationaal en internationaal maritiem vervoer. Hierdoor gelden andere emissieprijsen in de EU en in het VK waardoor de eerlijke concurrentie kan worden ondermijnd en onbedoeld ontwijking van het EU-ETS kan worden gestimuleerd. Het koppelen van beide emissiehandelssystemen zou leiden tot een gelijk speelveld, minder risico op ontwijking en een efficiëntere markt doordat de liquiditeit wordt verhoogd. Belangrijk aandachtspunt is dat in de overeenkomst zoveel mogelijk wordt geborgd dat toekomstige wijzigingen in de reikwijdte van het EU-emissiehandelssysteem worden overgenomen in het emissiehandelssysteem van het VK. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid hiertoe. Dit zou onder andere kunnen gelden voor de sectoren luchtvaart, zeevaart en afvalverwerking bij de herziening van de ETS-richtlijn waarvoor in 2026 een voorstel van de Commissie wordt verwacht.

De Commissie stelt voor dat de overeenkomst moet voldoen aan art 2, lid 6 van verordening 2023/956 voor een mechanisme voor koolstofgrens-correctie (CBAM) waardoor deze niet van toepassing is op producten uit het VK. Het kabinet verwelkomt dit streven en de inzet dat dit tevens zal gelden voor een toekomstig correctiemechanisme aan de grens in het VK op producten die vanuit de EU door het VK geïmporteerd worden.

Op sanitair- en fytosanitair terrein heeft Nederland belang bij een SPS-overeenkomst. Het kabinet zet in op een ruim omvattend SPS-akkoord. De Commissie wordt aangemoedigd om onderhandelingen voortvarend op te pakken. Daarbij is het uitgangspunt dat door dynamische overname van EU-acquis de handelsbelemmeringen kunnen worden teruggebracht (minder certificaten of controles). De Commissie schetst de mogelijkheid voor zeer beperkte uitzonderingen op dynamische overname van EU-acquis. Het kabinet zou deze uitzonderingen liever helemaal niet, of in zeer beperkte mate zien. Eventuele uitzonderingen moeten zodanig ingeregeld worden dat dit niet alsnog leidt tot extra lasten en uiteraard mogen deze uitzonderingen, zoals de Commissie ook aangeeft, geen afbreuk doen aan EU-standaarden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad steun zijn voor het voorstel voor het openen van onderhandelingen tussen de EU en het VK over een gemeenschappelijke sanitair en fytosanitaire ruimte en het koppelen van emissiehandelssystemen. Het voorstel bouwt inhoudelijk voort op het *common understanding* dat de Commissie en het VK overeenkwamen. Hiervoor wordt naar verwachting voldoende steun gevonden mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan zoals het bewaken van de integriteit van de EU interne markt. In de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst is immers al de mogelijkheid voorzien om een koppeling van emissiehandelssystemen te overwegen, met inachtneming van de integriteit van beide systemen.

Het Europees Parlement heeft nog geen positie ingenomen over het voorstel. Naar verwachting zal voor de onderhandelingen over beide beleidsterreinen steun zijn in het Europees Parlement. Onder de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst is een parlementaire partnerschapsraad voorzien, waarin leden van het Europees Parlement zitting in hebben. In een aanbeveling van deze raad van 17 maart jl. wordt de meerwaarde van een sanitaire en fytosanitaire overeenkomst onderstreept en worden de

EU en het VK opgeroepen om te overwegen om hun emissiehandelssystemen te koppelen¹⁰.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Op grond van artikel 218, lid 3 VWEU kan de Commissie aanbevelingen doen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4 VWEU kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

De aanbeveling is, voor wat betreft het afsluiten van een akkoord over sanitaire en fytosanitaire maatregelen met een derde land, gebaseerd op artikel 207, lid 4, eerste paragraaf VWEU. Artikel 207, lid 4 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om akkoorden te sluiten met derde landen of internationale organisaties op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Wat betreft het akkoord dat het linken van het EU emissiehandelssysteem mogelijk maakt, is de aanbeveling gebaseerd op artikel 192, lid 1 VWEU. Artikel 192, lid 1 VWEU geeft de EU onder meer de bevoegdheid om op te treden in het kader van de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, sub e VWEU). Op het terrein van milieu, is in beginsel sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub e). In de in artikel 3, lid 2 VWEU gespecificeerde gevallen, kan dan toch sprake zijn van een EU-exclusieve bevoegdheid. Volgens de Commissie is hier sprake van.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU ten aanzien van dit voorstel.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel om de Commissie te machtigen tot onderhandelingen met het VK over een gezamenlijke sanitaire en fytosanitaire ruimte en het koppelen van emissiehandelssystemen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat zowel het oprichten van een gezamenlijke sanitaire en fytosanitaire ruimte als de koppeling van emissiehandelssystemen via bilaterale overeenkomsten dient te gebeuren waarin de noodzakelijke voorwaarden worden vastgelegd. Voor het starten van onderhandelingen is deze machtiging noodzakelijk en dienen richtsnoeren meegegeven te worden. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie middels het voorstel de

¹⁰ 5th EU-UK Parliamentary Partnership Assembly, 17–18 March 2025, Brussels | Inter-parliamentary meetings | Activities | D-UK | Delegations | European Parliament

bevoegdheid krijgt om over twee specifieke, afgebakende onderwerpen met het VK te onderhandelen. De richtsnoeren richten zich op het vastleggen van voorwaarden en institutionele afspraken tussen de EU en het VK zoals vergelijkbaar met andere derde landen.

d) Financiële gevolgen

Het voorstel heeft gevolgen voor de EU-begroting. De EU zal kosten maken voor het werk dat betrekking heeft op het sluiten van een overeenkomst om het EU-ETS en VK-ETS aan elkaar te koppelen. Deze kosten worden in het voorstel niet verder gespecificeerd. Daarnaast zal de Commissie onderhandelen over een gemeenschappelijk sanitair en fytosanitaire ruimte met het VK. De Commissie wenst volgens de richtsnoeren om met het VK afspraken te maken over een passende financiële bijdrage van het VK ter ondersteuning van het werk van de EU op deze beleidsterreinen. Omdat deze bijdrage de uitkomst zal zijn van onderhandelingen met het VK, valt hierover op het moment van schrijven niet meer te zeggen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De verwachting is dat de uitkomst van de onderhandelingen tussen de EU en het VK zal leiden tot een vermindering van regeldruk voor bedrijven omdat bij de realisatie van dit voorstel de administratieve lasten en logistieke vertragingen, met haar kosten en soms afnemende productkwaliteit, hoogstwaarschijnlijk zullen afnemen. Dit zal mogelijk tot een herijking leiden van het aantal goederen- en dierenstromen die nu door de het uittreden van het VK uit de Unie zijn stilgevallen. Naar alle waarschijnlijkheid verbetert het verdienmodel van ladingbelanghebbenden als logistiek dienstverleners. In de EU en het VK zullen immers indien de beoogde overeenkomsten wordt bereikt, dezelfde regels inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen en emissiehandel gelden. Naar verwachting zullen bedrijven in de EU hierdoor profiteren van een versterkte concurrentiepositie. Door de oprichting van een gezamenlijke sanitaire en fytosanitaire ruimte wordt het voldoen aan importvereisten en controles voor handel in dieren, planten en daarvan afgeleide producten overbodig. Hierdoor vermindert de regeldruk voor bedrijven die desbetreffende goederen naar het VK exporteren. De intentie is dat het VK als gevolg van het koppelen van emissiehandelssystemen geen CBAM zal toepassen op import van energie-intensieve producten uit de EU en vice versa. Ook dit heeft een positief effect op EU-bedrijven die naar het VK exporteren en EU-bedrijven die importeren uit het VK.

Van het starten van onderhandelingen tussen de EU en het VK gaat een belangrijk positief geopolitiek signaal uit. De EU en het VK zijn immers belangrijke gelijkgezinde partners. Zeker in de huidige geopolitieke context is een hechte relatie tussen de EU en het VK van groot belang. De overeenkomsten over een gemeenschappelijke sanitair en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen dragen bij aan verdere economische integratie tussen de EU en het VK en versterkt naar verwachting de concurrentiepositie van beide partijen.