

Vergaderjaar 2018–2019

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 333

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 27 maart 2019

1. Inleiding

In de onderhandelingen over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie blijkt de grens tussen Ierland en Noord-Ierland het grootste struikelblok. Om een beeld te krijgen van de gevolgen van een no deal Brexit voor Ierland en de Iers/Noord-Iers grens hebben wij namens de commissie Europese Zaken op woensdag 20 maart een bezoek gebracht aan Dublin en de grensstreek bij de Iers/ Noord-Ierse grens. Hierbij doen wij verslag van onze reis.

De belangrijkste uitkomst van ons studiebezoek is dat wij hebben gemerkt dat het debat over de Brexit in Ierland en Noord-Ierland in de eerste plaats over de eigen identiteit gaat. Brexit raakt direct aan de identiteit van de inwoners in Ierland en Noord-Ierland. Daardoor krijgt het debat een zeer gevoelige lading.

Verder is er een zeer grote kans dat bij een no deal scenario er grote druk komt om stapje voor stapje de grens harder te maken, niet omdat iemand dat bewust wil, maar omdat er tarieven ingevoerd worden, smokkel bestreden wordt of controles uitgevoerd worden bij bijvoorbeeld dierziektes. Zo'n grens die stapje voor stapje harder wordt, is een groot gevaar voor het vredesproces.

2. Goede Vrijdagakkoord

Uit de gesprekken blijkt dat de gevoeligheden in de grensregio voortvloeien uit de geschiedenis van Ierland en Noord-Ierland. In het Goede Vrijdagakkoord (of ook *Belfast Agreement*¹ genoemd) dat tot stand kwam na decennia van gewelddadigheden met meer dan 3500 doden zijn langs drie lijnen afspraken gemaakt: 1) de positie van Noord-Ierland in het Verenigd Koninkrijk 2) de relatie tussen Noord-Ierland en Ierland 3) de relatie tussen Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf

Belangrijk onderdeel in het Goede Vrijdagakkoord is de nationaliteitskwestie. Daarover is in het Goede Vrijdagakkoord opgenomen dat de ondertekenaars van het akkoord:

- (vi) *recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland*².

Inwoners van Noord-Ierland mogen kiezen welke nationaliteit zij hebben. Dit kan Iers, Brits of beide zijn. Daarnaast verdween de fysieke grens tussen Ierland en Noord-Ierland. Mocht in een no deal Brexitscenario Noord-Ierland met het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie vertrekken dan wonen er dus effectief 1,5 miljoen huidige EU-burgers in Noord-Ierland buiten de Europese Unie na de Brexitdatum. Dit maakt een fysieke grens tussen Ierland en Noord-Ierland zo gevoelig en symbolisch.

3. DUP/Sinn Féin

De minderheidsregering van premier May is voor een meerderheid afhankelijk van de steun van de Noord-Ierse Democratic Unionist Party (DUP). Deze partij, die niet ingestemd heeft met het Goede Vrijdagakkoord, is de grootste in Noord-Ierland, maar vertegenwoordigt een minderheid van de kiezers. Echter, de invloed van de DUP is onevenredig groot door hun steun aan het kabinet van premier May. Hierdoor heeft de DUP een rechtstreekse invloedslijn met het kabinet in Londen.

Wij hoorden dat de DUP onder druk staat van hun achterban, de lokale ondernemers, om de deal van premier May, waar de DUP tot op heden tegen stemt, te steunen. Volgens een aantal van onze gesprekspartners zoekt de DUP naar een uitweg om de deal toch te kunnen steunen. Onze gesprekspartners vertelden ook dat de DUP intern verdeeld.

De achterban van de DUP bevindt zich niet in de grensregio met Ierland maar in de noordoosthoek van Noord-Ierland. De politieke partij Sinn Féin won alle zetels in de grensregio. Echter deze partij neemt om principiële redenen haar zetels in het Britse Lagerhuis niet in omdat de verkozen leden dan trouw moeten zweren aan de Britse Koningin³. Dat willen ze niet.

Door deze keuze zijn de inwoners van de Iers/Noord-Ierse grensregio niet vertegenwoordigd in het Britse Lagerhuis. Dit betekent ook dat de praktische grensproblemen niet aan de orde gesteld worden door de parlementsleden die er het meest vanaf zouden moeten weten.

Onze gesprekspartners zeggen veel van hun tijd bezig te zijn om aan Britse parlementariërs uit te leggen hoe hoog het aantal grensoverschrijdingen is. Zo was er op 31 januari 2019 het bericht dat een Brits Europarlementariër van de United Kingdom Independence Party (UKIP) een bericht online had geplaatst dat er maar honderd vrachtwagens over de Iers/Noord-Ierse grens gingen, waarvan vijftig vrachtwagens met Guinness bier⁴. In werkelijkheid passeren 13.000 vrachtwagens en busjes

² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf

³ <https://www.irishpost.com/news/gerry-adams-confirms-sinn-fein-will-not-swear-allegiance-queen-take-westminster-seats-125111>

⁴ <https://www.irishpost.com/news/ukip-leader-deletes-tweet-claiming-100-lorries-day-cross-irish-border-164049>

dagelijks de grens. Frustratie werd door onze gesprekspartners geuit over het onbegrip bij de Britse parlementariërs over deze belangrijke economische verwevenheid tussen Noord-Ierland en Ierland.

Het aantal grensovergangen is in aantal groter dan het aantal grensovergangen aan de hele oostgrens van de Europese Unie. Dit komt door de grote verwevenheid en de complete afwezigheid van grensinfrastructuur. Slechts de kleuren op de snelweg, een pompstation aan de kant waar het net goedkoper is of een vuurwerkwinkel (wel legaal in Noord-Ierland, niet in Ierland) maken duidelijk waar de grens is.

4. Angst voor controles aan de grens/backstop

In al onze gesprekken bleek dat alleen al het spreken over een mogelijke grens tussen Ierland en Noord-Ierland zeer gevoelig ligt. Alle gesprekspartners zagen een fysieke grens als ondenkbaar.

Het Goede Vrijdagakkoord heeft de afgelopen twintig jaar voor rust en stabiliteit gezorgd op het Ierse eiland. Er groeit nu een generatie op die de *Troubles* niet heeft meegemaakt. De feitelijke grens tussen Ierland en Noord-Ierland is nu niets meer dan een verandering van de kleur van de belijning van de snelweg. Dat moet, vonden onze gesprekspartners, zo blijven. Want een stap in de richting van een fysieke grens zorgt voor een dreiging van terugkeer van geweld. Dat wil iedereen op het Ierse eiland absoluut voorkomen. Die angst, dat herinvoering van grenscontroles leidt tot een nieuwe vicieuze cirkel van geweld en daarmee een schending van het Goede Vrijdagakkoord, hoorden wij in alle gesprekken terug.

In de campagne van het Brexit-referendum op 23 juni 2016 is aan dit belangrijke en gevoelige onderwerp in de Britse pers en in de Britse politiek bijna geen aandacht geschonken. Het is nu wel het grootste struikelblok in de onderhandelingen over de Brexit.

Wij hebben gevraagd naar een technologische oplossing ter voorkoming van een fysieke grens. Deze optie werd als niet realistisch gezien. Moeilijk uitvoerbaar, want de grens is kronkelig. Daarnaast vreest men een spiraal van geweld. In één van de gesprekken werd het voorbeeld aangehaald van een douanedrone om goederenstromen aan de grens in de gaten te houden. Deze is in principe nu al inzetbaar. Echter, zo was de verwachting van de spreker, er zullen groepen in de grensregio zijn die deze douanedrone uit de lucht zullen willen halen. Deze tastbare vorm van controle verwordt daarmee tot een symbool en daarmee tot mogelijk doelwit van gewelddadige groepen. Dan zal deze drone bewaker moeten worden. Vervolgens wordt de bewaker doelwit enzoverder.

Verder kunnen en zullen veel controles natuurlijk elders gebeuren zoals op het terrein van bedrijven, maar als er aan de grens niet ten minste de mogelijkheid is om een onverwachte inspectie uit te voeren, dan heb je geen effectieve controle.

5. Dilemma

Deze afkeer van het instellen van fysieke controles aan de Iers/Noord-Ierse stelt de Europese Unie wel voor een dilemma: Iedereen wil een harde grens tussen Ierland en Noord-Ierland voorkomen. Maar als Noord-Ierland met het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie gaat, dan ligt de grens van de Europese Unie wel aan de Iers/Noord-Ierse grens. Daarmee moet deze grens gecontroleerd worden.

Het alternatief om controles uit te voeren tussen Noord-Ierland en de rest van het Verenigd Koninkrijk stuit om principiële bezwaren binnen het

Verenigd Koninkrijk, dat geen interne grenzen wil hebben. Het andere alternatief, namelijk controles van alle goederen uit Ierland stuit op principiële bezwaren binnen de Unie, omdat de Unie geen interne grenzen wil hebben.

De conclusie van alle gesprekspartners was dat de *backstop*, de noodoplossing waarbij het Verenigd Koninkrijk alsnog in de douane-unie blijft als er aan het einde van de tweejarige overgangsperiode na de Brexitdatum geen akkoord is over het vrije grensverkeer tussen Ierland en Noord-Ierland met extra EU-regels voor Noord-Ierland, die nu is opgenomen in het terugtrekkingsakkoord op dit moment de enig mogelijke praktische oplossing is.

6. Politieke situatie Ierland

De Ierse regering heeft vier kerndoelen in de Brexitonderhandelingen:

- 1) het garanderen van het Goede Vrijdagakkoord
- 2) de Common Travel Area (vrij verkeer van personen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland) handhaven
- 3) het minimaliseren van de handels-en economische effecten van de Brexit op Ierland
- 4) duidelijk maken dat Ierland onderdeel blijft uitmaken van de Europese Unie. De steun voor een exit van Ierland uit de Europese Unie zou op 7% liggen.

Het bovenstaande betekent dat de grens Ierland/Noord-Ierland ook politiek zeer gevoelig is. Op dit moment is er een minderheidsregering onder leiding van premier Leo Varadkar (Fine Gael, christendemocraten). De verwachting van onze gesprekspartners is dat, mocht de Ierse regering voorstellen om enige vorm van grensmaatregelen in te voeren, dat leidt tot de val van diezelfde regering.

We hebben een aantal malen gevraagd naar de Ierse voorbereidingen op een no deal Brexit. Wij kregen er geen vinger achter of de Ieren zich wellicht in stilte voorbereiden op een no deal scenario. Men zegt daar niets over in verband met de gevoeligheid en wellicht ook in verband met de lopende Brexit-onderhandelingen. Elke hint dat in een no deal scenario de problemen toch opgelost kunnen worden, wil men mogelijk vermijden.

7. Britse tarieven bij no deal Brexit

Op 13 maart publiceerde de Britse regering haar plan om tarieven in te voeren in het geval van een no deal Brexit⁵. Deze plannen zijn hard aangekomen in Ierland en aan de Iers/Noord-Ierse grens. Zo worden er bij een no deal Brexit aan Britse zijde importtarieven ingesteld op onder andere rundvlees en cheddarkaas. De grens Ierland/Noord-Ierland wordt onder de Britse voorstellen uitgezonderd van het heffen van tarieven. De ironie is dat die uitzondering de karakteristieken van de backstop volgt. Maar de tarieven zullen wel pijnlijk zijn voor deze sectoren in Ierland.

Dit raakt de Ieren direct. 40% van alle cheddarkaas in het Verenigd Koninkrijk komt uit Ierland en 80% van de Ierse runderen gaat naar het Verenigd Koninkrijk, zo vertelden onze gesprekspartners. Het zijn vooral lokale ondernemers die direct geraakt zullen worden door deze heffingen.

Als bij een no deal Brexit tarieven worden ingevoerd voor Noord-Ierland en voor andere delen van het Verenigd Koninkrijk leidt dat naar verwachting tot smokkel tussen Ierland en Noord-Ierland. Smokkelaars willen profiteren van dit prijsverschil. Daarmee is de link gelegd met de in

⁵ <https://www.gov.uk/guidance/check-temporary-rates-of-customs-duty-on-imports-after-eu-exit>

hoofdstuk 4 beschreven *angst voor controles* aan de grens. Immers, om smokkel tegen te gaan moeten de Britse autoriteiten controles gaan uitvoeren.

8. Economische verwevenheid Ierland/Noord-Ierland

Ook gezien de economische verwevenheid tussen de bedrijven in Ierland, Noord-Ierland en het Britse eiland is een grens ondenkbaar. Goederen, zoals een fles Baileyslikeur, moeten soms wel vijf keer heen en weer de grens over om ze te produceren. Controles leiden tot grote moeilijkheden in de huidige bevoorradingsketens (*supply chains*) van bedrijven. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de Ierse melkindustrie die de melk exporteert naar supermarkten op het Britse eiland. Koeien lopen vrijelijk over de grens en tijdens de verwerking worden producten verschillende keren over de grens geëxporteerd omdat het eiland feitelijk functioneert als een geïntegreerde economische zone. Elke vorm van grens zou een verlegging betekenen van die bevoorradingsketens.

De detailhandel in Noord-Ierland koopt bijvoorbeeld per jaar voor meer dan twee miljard pond Noord-Ierse agrofood producten maar minder dan een kwart wordt gebruikt in Noord-Ierland. De rest wordt geëxporteerd naar het Verenigd Koninkrijk en EU-lidstaten. 60% van deze exportstromen gaat via Ierland. De afhankelijkheid is groot aangezien van één op de acht huishoudens in Noord-Ierland iemand in de detailhandel werkt. Daarbij komt nog dat het gemiddeld inkomen van een Noord-Ierse consument het laagst is van elke regio in het Verenigd Koninkrijk. Een no deal Brexit met stijgende prijzen en economische problemen door een harde grens, zou in Noord-Ierland hard aankomen en ook negatief zijn voor de politieke stabiliteit.

De verwachting is dat op de eerste dag van de no deal Brexit dit nog geen directe problemen op gaat leveren aan de Iers/Noord-Ierse grens. De indruk is dat beiden landen, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, niet als eerste willen beginnen met het instellen van een fysieke grens. Maar dat is uiteindelijk niet vol te houden. De gevolgen van een no deal Brexit, zoals het ontstaan van smokkelroutes en de bijbehorende criminaliteit zullen snel zichtbaar worden. Ook mogelijke incidenten bijvoorbeeld op het gebied van diergezondheid zullen, binnen een aantal maanden, leiden tot de roep om lichte grenscontroles, die dan stapje voor stapje intensiever en zwaarder worden.

Onze gesprekspartners wezen ons erop dat zelfs op het hoogtepunt van de «troubles», de grens zeer poreus was, ook al werd de grens bewaakt door tienduizenden troepen, die hoge wachttorens tot hun beschikking hadden.

9. Conclusie

De Ierse/Noord-Ierse grens is voor de Ieren terecht een zeer gevoelig punt in de onderhandelingen. Tegelijkertijd wordt deze grens wel een buitengrens van de Europese Unie indien het Verenigd Koninkrijk zonder deal uit de Europese Unie gaat. Deze grens mag dan niet lek zijn. Het wordt nog ingewikkeld hierin een balans te vinden.

Verder werd tijdens al onze gesprekken duidelijk aangegeven dat het zeer gewaardeerd werd dat de commissie Europese Zaken in de Tweede Kamer oog heeft voor de problemen (en consequenties van die

problemen) in Ierland en de Iers/Noord-Ierse grens die gaan ontstaan wanneer het Verenigd Koninkrijk zonder deel de Europese Unie gaat verlaten.

De rapporteurs,

Anne Mulder
Omtzigt

Mede namens,
Asscher