

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2018-2019

28 NOVEMBER 2018

De Brexit**VERSLAG**

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ
VOOR DE EUROPESE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **LACROIX**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

28 NOVEMBRE 2018

Le Brexit**RAPPORT**

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES
PAR
M. **LACROIX**

Samenstelling / Composition :

Voorzitter / Président : De heer / M. Christophe Lacroix

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Senaat :
Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Sénat :

	Leden / Membres :	Plaatsvervangers / Suppléants :
N-VA PS MR CD&V Ecolo-Groen Open Vld sp.a	Pol Van Den Driessche, Karl Vanlouwe. Christophe Lacroix, Simone Susskind. Christine Defraigne, Alain Destexhe. Steven Vanackere. Cécile Thibaut. Lode Vereeck. Güler Turan.	Jan Becaus, Andries Gryffroy. Christiane Vienne, Olga Zrihen. Anne Barzin. Peter Van Rompuy. Petra De Sutter. Rik Daems. Bert Anciaux.

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Kamer :
Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Chambre :

	Leden / Membres :	Plaatsvervangers / Suppléants :
N-VA PS MR CD&V Open Vld sp.a Ecolo-Groen	Rita Bellens, Siegfried Bracke, Peter Luykx. Stéphane Crusnière, Frédéric Daerden. Damien Thiéry. Veli Yüksel. Patrick Dewael. Dirk Van der Maelen. Benoit Hellings.	Peter De Roover, Karolien Grosemans, Koen Metsu, Yoleen Van Camp. Jean-Marc Delizée, Gwenaëlle Grovonijs, Sébastien Pirlot. Olivier Chastel, Richard Miller. Raf Terwingen, Stefaan Vercamer. Patricia Ceysens, Nele Lijnen. Monica De Coninck, Fatma Pehlivan. Georges Gilkinet, Evita Willaert.

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Europees Parlement :
Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Parlement européen :

	Leden / Membres :	Plaatsvervangers / Suppléants :	Leden met raadgevende stem / Membres avec voix consultative :
CD&V PS MR cdH N-VA Open Vld Ecolo-Groen Christlich Soziale Partei sp.a Vlaams Belang	Ivo Belet. Marie Arena, Marc Tarabella. Louis Michel. Claude Rolin. Mark Demesmaeker, Sander Loones, Helga Stevens. Hilde Vautmans. Bart Staes.	Tom Vandenkendelaere. Hugues Bayet. Gérard Deprez, Frédérique Ries. Anneleen Van Bossuyt. Guy Verhofstadt, Lieve Wierinck. Philippe Lambertz. Pascal Arimont.	Kathleen Van Brempt. Gerolf Annemans.

I. INLEIDING

Op 28 november 2018 heeft de Kamercommissie voor de Buitenlandse Betrekkingen samen met het federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden een hoorzitting gehouden over de *Brexit*.

II. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Uiteenzetting van de heer Dehousse

Professor Franklin Dehousse, Universiteit van Luik, heeft zijn tussenkomst in drie luiken verdeeld : het verleden, het heden en de toekomst van de verhoudingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie (hierna : de EU of de Unie).

In het eerste luik benadrukt de spreker dat men niet mag vergeten dat deze verhoudingen al vanaf het Toetredingsverdrag tot de toenmalige Europese Gemeenschappen uit 1972 getroebleerd waren. De belangrijkste les hieruit moet dus zijn dat – zelfs indien het Lagerhuis zou beslissen om op de *Brexit* terug te komen – zowel het Verenigd Koninkrijk als de EU met nieuwe problemen geconfronteerd zullen worden.

Men mag ook niet uit het oog verliezen dat – in tegenstelling tot de legende die errond ontstaan is – het artikel 50 van het Verdrag betreffende de EU (hierna : VEU) zeer goed overdacht is. Bedoeling ervan is tot een evenwicht te komen tussen de belangen van de overblijvende EU-lidstaten en van de uittreedende lidstaat. Daarom maakt het een duidelijk onderscheid tussen de lasten uit het verleden, die in het Terugtrekkingsakkoord werden opgenomen, en de toekomstige verhoudingen.

Ten derde wordt beklemtoond dat het referendum van 23 juni 2016 binnen het Verenigd Koninkrijk een meervoudige verdeeldheid heeft teweeggebracht. Deze verdeeldheid loopt niet alleen langs breuklijnen zoals regio's, leeftijd en politieke voorkeur, maar zorgt ook voor intern gekibbel bij de partijen.

In het tweede luik van zijn uiteenzetting verduidelijkt professor Dehousse dat drie betrokken in deze context een rol spelen : het Terugtrekkingsakkoord, de Politieke Verklaring over de toekomstige relaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk en de Collectieve Verklaring van de Raad.

Alleen het eerste is juridisch bindend ; de twee overige zijn van politiek belang. Het Terugtrekkingsakkoord bevat bepalingen over de financiële bijdragen van het Verenigd Koninkrijk aan de EU-begroting tot 2020, het

I. INTRODUCTION

Le 28 novembre 2018, la commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants et le Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes ont organisé une audition sur le *Brexit*.

II. EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé de M. Dehousse

Le professeur Franklin Dehousse, de l'Université de Liège, a divisé son intervention en trois parties : le passé, le présent et l'avenir des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (ci-après UE ou l'Union).

Dans la première partie, l'orateur souligne qu'il ne faut pas oublier que ces relations ont été troublées dès la conclusion du Traité d'adhésion aux Communautés européennes de 1972. La principale leçon à en tirer est que, même si la Chambre des communes décide de revenir sur le *Brexit*, tant le Royaume-Uni que l'UE seront confrontés à de nouveaux problèmes.

Il convient également de garder à l'esprit que, contrairement à la légende qui l'entoure, l'article 50 du Traité de l'UE (ci-après : TUE) a été très bien pensé. Son objectif est de trouver un équilibre entre les intérêts des autres États membres de l'UE et ceux de l'État membre sortant. C'est pourquoi il établit une claire distinction entre les charges du passé, qui figuraient dans l'Accord de retrait, et les relations futures.

Troisièmement, l'orateur souligne que le référendum du 23 juin 2016 a provoqué de multiples divisions au Royaume-Uni. Ces divisions traversent non seulement les lignes de fracture telles que les régions, l'âge et les préférences politiques, elles provoquent également des querelles internes au sein des partis.

Dans le deuxième volet de son exposé, M. Dehousse explique que trois éléments jouent un rôle dans ce contexte : l'Accord de retrait, la Déclaration politique sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni et la Déclaration collective du Conseil.

Seule la première est juridiquement contraignante ; les deux dernières revêtent une importance politique. L'Accord de retrait contient des dispositions sur les contributions financières du Royaume-Uni au budget

statuut van de EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk en omgekeerd, de overgangperiode, de geografische aanduidingen en de zogenaamde *Irish Border backstop*. Met name de *Irish Border backstop*, die moet voorkomen dat er tussen Noord-Ierland en de Ierse Republiek opnieuw een fysieke grens komt, waardoor het Goede Vrijdagakkoord in het gedrang zou komen, ligt gevoelig. Om dit probleem op te lossen, zijn er vooralsnog drie opties voorhanden :

- de oplossing wordt ingeschreven in het toekomstige handelsakkoord ;
- het gehele Verenigd Koninkrijk zal met de EU een tolunie vormen ;
- er komt een speciaal statuut voor Noord-Ierland.

Als aanzet tot het derde luik van zijn uiteenzetting, waarin hij vooruitblijkt naar wat de toekomst nog kan brengen, stelt professor Dehousse dat het *Brexit*-akkoord eigenlijk het resultaat is van een reeks vergissingen.

Ten eerste leek de Britse regering gedurende twee jaar de problemen binnen de Conservatieve Partij te willen aanpakken in plaats van deze van het land op te lossen. Zij gaf inderdaad de indruk niet te beseffen dat de uitslagen van het referendum én van de tussentijdse verkiezing van 8 juni 2017 haar niet een mandaat voor een harde *Brexit* hadden verstrekt, maar eerder een uitnodiging om tot een nationale consensus te komen.

De tweede vergissing van het Verenigd Koninkrijk is dat het van bij zijn toetreding een sterke handelsintegratie heeft nagestreefd, gekoppeld aan zwakke instellingen, en dat het nu plots moet ontdekken dat deze combinatie niet werkbaar is.

Ten derde heeft de EU de onderhandelingen overbelast door in het Terugtrekkingsakkoord, dat de verhoudingen uit het verleden zou moeten afwikkelen, ook bepalingen voor de toekomst op te nemen. Dit heeft tot verwarring en tot nutteloze complicaties geleid. De *Irish Border backstop* en de geografische aanduidingen zijn daar mooie voorbeelden van.

Het grote risico is dat er een oplossing uit de bus komt waardoor het Verenigd Koninkrijk zich de volgende jaren over deze aangelegenheid in een toestand van quasi-burgeroorlog zou gaan bevinden. De toegenomen agressie ten aanzien van gezagsdragers kan daar al een grimmige voorbode van zijn. De EU heeft hierbij de plicht om te allen prijze te voorkomen dat haar gedrag hiertoe kan bijdragen.

de l'UE jusqu'en 2020, le statut des citoyens de l'UE au Royaume-Uni et vice versa, la période de transition, les indications géographiques et le « *Irish Border backstop* ». Ce *backstop*, qui vise à empêcher le rétablissement d'une frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, qui compromettrait l'Accord du Vendredi Saint, est sensible. Il y a trois options pour résoudre ce problème aujourd'hui :

- la solution est inscrite dans le futur accord commercial ;
- l'ensemble du Royaume-Uni formera une union douanière avec l'UE ;
- il y aura un statut spécial pour l'Irlande du Nord.

En préambule du troisième volet de son exposé, dans lequel il se tourne vers l'avenir, le professeur Dehousse indique que l'accord sur le *Brexit* est en fait le résultat d'une série d'erreurs.

Premièrement, pendant deux ans, le gouvernement britannique a semblé vouloir résoudre les problèmes du Parti conservateur plutôt que ceux du pays. En effet, il a donné l'impression de ne pas avoir conscience que les résultats du référendum et de l'élection partielle du 8 juin 2017 ne lui avaient pas donné mandat pour un *Brexit* dur, mais étaient plutôt une invitation à parvenir à un consensus national.

La deuxième erreur du Royaume-Uni est d'avoir, depuis son adhésion, recherché une forte intégration commerciale associée à des institutions faibles, et maintenant de soudain découvrir que cette combinaison n'est pas réalisable.

Troisièmement, l'UE a surchargé les négociations en incluant des dispositions pour l'avenir dans l'Accord de retrait, qui est censé traiter des relations du passé. Cela a été source de confusion et de complications inutiles. Le *Irish Border backstop* et les indications géographiques en sont de bons exemples.

Le grand risque est d'aboutir à une solution par laquelle le Royaume-Uni pourrait se retrouver, les prochaines années, dans une situation de quasi-guerre civile sur cette question. L'agressivité accrue à l'égard des détenteurs de l'autorité peut déjà être perçue comme un signe avant-coureur effrayant de cette évolution. À cet égard, l'UE a l'obligation de mettre tout en œuvre pour éviter que son comportement puisse y contribuer.

Als besluit benadrukt professor Dehousse dat zowel het Verenigd Koninkrijk als de EU moeten beseffen dat zij – wat ook hun toekomstige relaties zullen zijn – elkaar zullen blijven nodig hebben, enerzijds, en dat de EU er zich moet voor hoeden de centripetale krachten, die in omzeggens elke lidstaat aan het werk zijn, te voeden, anderzijds.

B. Uiteenzetting van de heer Mattelaer

Professor Alexander Mattelaer, Vrije Universiteit Brussel, bekijkt het *Brexit*-proces vanuit Belgisch perspectief. Belangrijk is dat België er moet van uitgaan dat het Terugtrekkingsakkoord niet helemaal kommer en kwel is. Het bereikte akkoord beperkt immers de mogelijke schade aan de Belgische economie en het waarborgt de continuïteit van de handel in goederen.

In concreto zal zijn uiteenzetting de volgende topics omvatten : de politieke context in het Verenigd Koninkrijk, de mogelijke scenario's en de weerslag van dit alles op België.

De politieke toestand in het Verenigd Koninkrijk is op zijn zachtst gezegd chaotisch. De regering-May slaagde er maar op 12 juli 2018 in om met een duidelijk plan, de zogenaamde *Chequers Deal*, ten aanzien van de *Brexit* te komen. Uit onvrede met dit plan nam kort daarop een aantal ministers ontslag uit haar regering. Op 14 november 2018, na de afsluiting van het Terugtrekkingsakkoord, volgde een tweede golf van ontslagen. Het is dus hoogst onzeker of er in het Britse Lagerhuis nog een meerderheid gevonden kan worden die dit akkoord zal goedkeuren.

Daarenboven zouden deze benarde tijden ook de EU tot nadenken moeten stemmen. Het zou inderdaad al te eenvoudig zijn om alleen het Verenigd Koninkrijk met de vinger te wijzen. De EU spreekt wel met één stem wat het *acquis communautaire* betreft, maar deze eenheid is veel minder uitgesproken wanneer het de grote dossiers over de toekomst van de Unie betreft. Dit gebrek aan eenheid over haar eigen toekomst uit zich – paradoxaal genoeg – in een conservatieve houding ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk. Een en ander bleek duidelijk uit het strakke mandaat van de EU-hoofdonderhandelaar.

In de praktijk zal het al dan niet goedkeuren van het Terugtrekkingsakkoord door het Britse Lagerhuis het toekomstig verloop van de gebeurtenissen bepalen. Indien het akkoord wordt aangenomen, zullen de toekomstige relaties gedomineerd moeten worden door het besef dat de Britse en de Europese markt twee juridisch verschillende ordes zijn. In dit scenario is de

Pour conclure, le professeur Dehousse souligne que tant le Royaume-Uni que l'UE doivent comprendre, d'une part, qu'ils continueront à avoir besoin l'un de l'autre, quelles que soient leurs relations futures, et, d'autre part, que l'UE doit se garder d'alimenter les forces centrifuges à l'œuvre dans la quasi-totalité des États membres.

B. Exposé de M. Mattelaer

Le professeur Alexander Mattelaer, de la *Vrije Universiteit Brussel*, examine le processus du *Brexit* sous une perspective belge. Il importe que la Belgique parte du principe que l'Accord de retrait n'est pas entièrement catastrophique. L'Accord obtenu limite en effet les dommages potentiels pour l'économie belge et il garantit la continuité du commerce des biens.

Concrètement, son exposé portera sur les sujets suivants : le contexte politique au Royaume-Uni, les scénarios possibles et leurs répercussions en Belgique.

La situation politique au Royaume-Uni est pour le moins chaotique. Le gouvernement May n'est parvenu à un plan clair au sujet du *Brexit*, le « plan Chequers », que le 12 juillet 2018. Peu après, pour marquer leur désaccord sur ce plan, une série de ministres ont démissionné du gouvernement. Le 14 novembre 2018, la conclusion de l'Accord de retrait a donné lieu à une deuxième vague de démissions. Il est donc extrêmement incertain qu'il existe encore, au sein de la Chambre basse britannique, une majorité pour soutenir cet accord.

Qui plus est, ces temps difficiles devraient également inciter l'UE à la réflexion. Il serait en effet trop simple de ne pointer du doigt que le Royaume-Uni. Si l'UE parle d'une seule voix en ce qui concerne l'acquis communautaire, cette unanimité est beaucoup moins prononcée lorsqu'il s'agit des grands dossiers relatifs à l'avenir de l'Union. Ce manque d'unité concernant son propre avenir s'exprime paradoxalement par une attitude conservatrice à l'égard du Royaume-Uni. Cette interprétation ressort clairement de l'étroitesse du mandat confié au négociateur en chef de l'UE.

Dans la pratique, le déroulement futur des événements dépendra de l'adoption ou non de l'Accord de retrait par la Chambre basse britannique. Si l'accord est adopté, les relations futures devront être dominées par l'idée que les marchés britannique et européen constituent deux ordres juridiques différents. Dans ce scénario, la prochaine étape sera de définir le mandat des négociations portant

eerstvolgende stap het vaststellen van het mandaat voor de onderhandelingen over een vrijhandelszone met brede sectorale samenwerking. Indien het akkoord echter verworpen wordt, kan geopteerd worden voor een *no-deal Brexit* of voor de verlenging van de onderhandelingen in het kader van artikel 50 van het VEU.

De eerste van deze beide opties zou kunnen leiden tot de ontwrichting van het politieke en economische leven. Daarom is – ook vanuit Belgisch perspectief – de tweede optie verreweg het meest aangewezen. Hierbij mag evenwel niet uit het oog verloren worden dat de verlenging van de onderhandelingsperiode eenparigheid van de EU-27 vereist. Andere mogelijke opties zouden een nieuw referendum of de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Economische Ruimte kunnen zijn. In ieder geval is het duidelijk dat de toekomstige relaties voor het ogenblik alles behalve goed omschreven zijn.

Ten slotte staat professor Mattelaer stil bij de weerslag van dit alles op België. In eerste instantie waarschuwt hij voor een zekere « *Brexit*-moehed ». Nu de *Brexit* in zijn eindfase is getreden en de EU-lidstaten hun belangen zullen willen maximaliseren, mag België de aandacht niet laten verslappen. Verder moet de evolutie van de toekomstige tolnie EU-Verenigd Koninkrijk een specifiek aandachtspunt vormen. In deze context kan de betekenis van paragraaf 28 van de Politieke Verklaring over de toekomstige relaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk, die stelt dat « *(t)he United Kingdom's commitments on customs and regulatory cooperation, [...] can lead to a spectrum of different outcomes for administrative processes as well as checks and controls* », voor de logistieke hub die België is, niet overschat worden. Concreet betekent dit dat hoe verder het Verenigd Koninkrijk zich van het EU-kader zal verwijderen, hoe meer douanecontroles verwacht moeten worden, met alle gevolgen voor de bestaffing van de douanediensten als gevolg. Ten derde zal België na de *Brexit* zijn handelsrelaties moeten diversifiëren. Dit kan gebeuren binnen de recente handelsovereenkomsten van de EU met een aantal landen zoals Japan, Canada en Zuid-Korea.

Ten slotte wijst de spreker erop dat de *Brexit* niet alleen een positieve invloed heeft op de samenwerking tussen de verschillende Belgische bestuurlijke niveaus, maar ook dat de slagkracht van België op EU- en op wereldvlak gevoelig afgenomen is wegens de beperkte middelen die hiervoor ingezet worden.

sur une zone de libre-échange, avec un large partenariat sectoriel. Si, en revanche, l'accord est rejeté, on peut opter pour un *Brexit* « *no deal* » ou pour la prolongation des négociations dans le cadre de l'article 50 du TUE.

La première de ces deux options pourrait entraîner un bouleversement de la vie politique et économique. C'est pourquoi la deuxième option est de loin la plus indiquée – notamment dans la perspective de la Belgique. À cet égard, il ne faut toutefois pas perdre de vue que la prolongation de la période de négociation requiert l'unanimité des 27 États membres de l'UE. Un nouveau referendum ou l'accession du Royaume-Uni à l'Espace économique européen figurent parmi les autres options possibles. Quoi qu'il en soit, il est clair que les relations futures sont, pour l'instant, tout à fait incertaines.

Le professeur Mattelaer évoque enfin les répercussions de tous ces scénarios sur la Belgique. Il met avant tout en garde contre une certaine lassitude à l'égard du *Brexit*. Dès lors que le *Brexit* est entré dans sa phase finale et que les États membres de l'UE vont vouloir maximiser leurs intérêts, la Belgique ne peut pas laisser retomber sa vigilance. Par ailleurs, l'évolution de la future union douanière UE-Royaume-Uni doit constituer un point d'attention spécifique. Dans ce contexte, la signification du paragraphe 28 de la Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni, aux termes duquel « [l]es engagements du Royaume-Uni en matière de coopération douanière et réglementaire [...] peu[ven]t conduire à un éventail de résultats différents pour ce qui est des processus administratifs ainsi que des vérifications et contrôles » ne peut être surestimée pour le centre logistique qu'est la Belgique. Concrètement, cela signifie que plus le Royaume-Uni s'éloignera du cadre de l'UE, plus il faut s'attendre à des contrôles douaniers, avec toutes les conséquences que cela implique en termes d'augmentation des effectifs des services de douane. Troisièmement, après le *Brexit*, la Belgique devra diversifier ses relations commerciales. Elle peut le faire dans le cadre des accords commerciaux conclus récemment par l'UE avec d'autres pays, comme le Japon, le Canada et la Corée du Sud.

Enfin, l'orateur souligne que le *Brexit* n'a pas seulement une influence positive sur la collaboration entre les différents niveaux administratifs belges, mais il implique aussi que la performance de la Belgique sur les plans européen et mondial s'est considérablement affaiblie, compte tenu du peu de moyens investis à cet égard.

III. GEDACHTEWISSELING

A. Vragen van de leden

Mevrouw Olga Zrihen, senator, stelt zich vooreerst de vraag of de terugtrekkingsprocedure niet moet dienen als ontrading voor andere lidstaten die zich ook zouden willen terugtrekken. Daarnaast wil zij ook zicht krijgen op de rol die het Verenigd Koninkrijk wil spelen als tussenpersoon in de relaties met de Verenigde Staten. Verder is zij benieuwd of het Verenigd Koninkrijk over een Plan B beschikt voor het geval het akkoord verworpen zou worden en informeert zij ten slotte naar het belang van het Verenigd Koninkrijk om – in het licht van de verwachte resultaten van de Europese verkiezingen – snel te handelen.

De heer Vincent Van Peteghem, volksvertegenwoordiger, vraagt zich af welke gevolgen de *Brexit* zal hebben op de financiële stabiliteit van de EU en van België en hoe de Belgische prioriteiten in de toekomstige onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk gemaximaliseerd kunnen worden. Ook wil hij weten welke stemming er momenteel heerst binnen de Conservatieve Partij en welke de gevolgen zouden zijn indien het Britse Lagerhuis het Terugtrekkingsakkoord niet zou aannemen.

De heer Jean-Jacques Flahaux, volksvertegenwoordiger, formuleert in eerste instantie een reeks opmerkingen bij de huidige toestand. Zo stelt hij dat het Verenigd Koninkrijk van bij zijn toetreding op de rem van de Europese integratie heeft gestaan, stelt hij vast dat het pseudo-akkoord over Gibraltar uitsluitend Spaanse belangen moest dienen en dat het de problemen niet ten gronde heeft opgelost. Ook vraagt hij de nodige aandacht voor de problematiek van de hereniging van Noord-Ierland met de Ierse Republiek die het belangrijkste programmapunt geworden is voor *Sinn Féin*, virtueel de grootste partij van de Ierse Republiek, en wijst hij erop dat in het Verenigd Koninkrijk de landbouw niet geregionaliseerd werd.

Daarna stelt hij nog de volgende concrete vragen :

- is het nodig om het artikel 50 van het VEU te wijzigen ?
- zullen de Britse leden van het Europees Parlement kunnen stemmen over de *Brexit* ?
- moet de strenge houding van de EU worden geïnterpreteerd als een waarschuwing voor andere lidstaten die zouden overwegen de Unie te verlaten ?

III. ÉCHANGE DE VUES

A. Questions des membres

Mme Olga Zrihen, sénatrice, se demande d'abord si la procédure de retrait ne doit pas servir à dissuader d'autres États membres qui souhaiteraient également sortir de l'Union. En outre, elle souhaite également avoir une idée du rôle que le Royaume-Uni entend jouer en tant qu'intermédiaire dans les relations avec les États-Unis. Elle aimerait également savoir si le Royaume-Uni dispose d'un plan B en cas de rejet de l'accord et, enfin, elle s'interroge sur l'intérêt du Royaume-Uni à agir rapidement, à la lumière des résultats attendus des élections européennes.

M. Vincent Van Peteghem, député, se demande quelles seront les répercussions du *Brexit* sur la stabilité financière de l'UE et de la Belgique et comment maximiser les priorités belges dans le cadre des futures négociations avec le Royaume-Uni. Il demande également quelle ambiance règne actuellement au sein du Parti conservateur et quelles seraient les conséquences si la Chambre des communes britannique devait rejeter l'Accord de retrait.

M. Jean-Jacques Flahaux, député, formule en premier lieu une série d'observations à propos de la situation actuelle. Il constate ainsi que dès son adhésion, le Royaume-Uni a freiné l'intégration européenne, que le pseudo-accord sur Gibraltar devait servir exclusivement les intérêts espagnols et qu'il n'a pas fondamentalement résolu les problèmes. Il demande également que l'attention nécessaire soit accordée à la problématique de la réunification de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande, qui est devenue le point principal du programme du *Sinn Féin*, virtuellement le plus grand parti de la République d'Irlande, et il souligne que l'agriculture n'a pas été régionalisée au Royaume-Uni.

Il pose en outre les questions concrètes suivantes :

- est-il nécessaire de modifier l'article 50 du TUE ?
- les membres britanniques du Parlement européen pourront-ils voter sur le *Brexit* ?
- l'intransigeance de l'UE doit-elle être interprétée comme un avertissement aux autres États membres qui envisageraient de quitter l'Union ?

– hoever staat de Belgische douane precies met de voorbereiding van de *Brexit* ?

– zal de volgende onderhandelingsronde volgens hetzelfde scenario verlopen ?

Ten slotte roept de spreker op om de eerlijke concurrentie tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU bovenaan de agenda van deze tweede onderhandelingsronde te plaatsen én om – zelfs in het *no-deal*-scenario – een goed evenwicht te vinden tussen de voedselveiligheid en het vrij verkeer van goederen.

De heer Christophe Lacroix, senator en covoorzitter van het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, vreest dat de strenge opstelling van de EU bij de onderhandelingen tot een gedestabiliseerd Verenigd Koninkrijk zal leiden zodat het Terugtrekkingsakkoord in de toekomst vergeleken zal worden met het Verdrag van Versailles uit 1919. Zou het daarom niet beter zijn deze rigiditeit te vervangen door een herijking van het Europees project ? Daarnaast informeert hij of het Terugtrekkingsakkoord enige wijziging bevat naar de mensenrechten.

Verder wil hij vernemen welke weerslag de *Brexit* zal hebben op het Cohesiebeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de toekomstige kortingen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader en wat er zal worden van het Europees Defensieproject.

Ten slotte vraagt hij zich af in hoeverre de CETA-overeenkomst op de *Brexit* kan worden toegepast.

B. Antwoorden van de sprekers

Professor Alexander Mattelaer, Vrije Universiteit Brussel, antwoordt dat het loslaten van het vrijwillige karakter van het EU-lidmaatschap door een lidstaat die wil vertrekken daarvoor te straffen, geen goed voorteken is voor het voortbestaan van het EU-project.

Het volgende Europees Parlement zal zich hoogstwaarschijnlijk minder flexibel opstellen dan het huidige. Het Verenigd Koninkrijk heeft er daarom wellicht alle belang bij om nog zo ver mogelijk te geraken vóór de Europese verkiezingen van mei 2019. Opmerkelijk hierbij is dat één van de argumenten van de *Brexiters* precies het gebrek aan flexibiliteit van de Europese constructie is.

Ingevolge de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk verdwijnen 10 van de 160 miljard euro uit de EU-kas. Dit haat wil de Europese Commissie

– où en sont les douanes belges dans la préparation du *Brexit* ?

– le prochain cycle de négociations se déroulera-t-il selon le même scénario ?

Enfin, l'intervenant appelle à inscrire la concurrence loyale entre le Royaume-Uni et l'UE en tête de l'ordre du jour de ce deuxième cycle de négociations et – même dans le scénario d'un *no deal* – à trouver un bon équilibre entre la sécurité alimentaire et la libre circulation des marchandises.

M. Christophe Lacroix, sénateur et co-président du Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes, craint que la position intransigeante de l'UE au cours des négociations déstabilise le Royaume-Uni et que l'Accord de retrait soit comparé à l'avenir au Traité de Versailles de 1919. Ne serait-il dès lors pas mieux de préférer à cette rigidité un réajustement du projet européen ? L'intervenant demande par ailleurs si l'Accord de retrait renvoie d'une manière ou d'une autre aux droits de l'homme.

Il demande également quels effets le *Brexit* aura sur la Politique de cohésion, la Politique agricole commune et les futurs rabais accordés dans le Cadre financier pluriannuel, et ce qu'il adviendra en outre du projet de défense européen.

Il demande enfin dans quelle mesure l'accord CETA peut être appliqué au *Brexit*.

B. Réponses des orateurs

Le professeur Alexander Mattelaer, *Vrije Universiteit Brussel*, répond que l'abandon du caractère volontaire de l'adhésion à l'UE, exprimé par la sanction d'un État membre souhaitant sortir de l'Union, n'annonce rien de bon pour l'avenir du projet européen.

Le prochain Parlement européen se montrera très vraisemblablement moins flexible que l'assemblée actuelle. Le Royaume-Uni a donc sans doute tout intérêt à aller aussi loin que possible dans ce processus avant les élections européennes de mai 2019. Il est remarquable, à cet égard, que l'un des arguments des partisans du *Brexit* soit précisément le manque de flexibilité de la construction européenne.

La sortie du Royaume-Uni entraînera une réduction de 10 milliards du budget de 160 milliards d'euros de l'UE. La Commission européenne entend compenser

opvullen door zowel de bijdrage van de overige lidstaten te verhogen als door vergoeding aan de lidstaten voor het innen van de douanebijdragen van 20 tot 10 % terug te brengen. Voor België betekent dit dus niet alleen een rechtstreekse maar ook – en vooral – een onrechtstreekse begrotingsdruk.

Daarom zal zowel het gewicht van de Belgische stem in de volgende onderhandelingsronde als de reflex om ook op de opportuniteiten buiten het *Brexit*-gebeuren in te spelen, van primordiaal belang zijn.

De voorbereiding van de Belgische douane en de inspanningen om het *Brexit*-bewustzijn aan te wakkeren zijn wel degelijk aan de gang, maar het moet gezegd worden dat de investeringen van bepaalde EU-lidstaten in het beheer van de *Brexit* groter is dan die van België.

Een *no-deal*-scenario met de *Irish Border backstop* is voor geen van beide partijen aantrekkelijk. Daarom lijkt een toekomstige tolunie een betere basis voor verdere gesprekken. Daarenboven zou een *no-deal*-scenario na 29 maart 2019 tot chaos kunnen leiden met een roep naar meer nationale soevereiniteit als gevolg.

Volgens de Politieke Verklaring over de toekomstige relaties blijft het Verenigd Koninkrijk deel uitmaken van het EU-Defensiefonds. Men mag echter niet over het hoofd zien dat dit fonds louter de Europeanisering van de defensie-industrie betreft en niet de defensie als dusdanig. Volgens diezelfde verklaring zal ook de individuele verantwoordelijkheid van de lidstaten voor hun nationale veiligheid toenemen en op dit vlak hinkt België achterop.

Professor Franklin Dehousse, Universiteit van Luik, vindt de vergelijking van het Terugtrekkingsakkoord met het Verdrag van Versailles te ver gezocht. Dit neemt niet weg dat het akkoord een negatief klimaat creëert omdat de strengheid politieke gronden heeft en omdat het juridische vragen oproept.

De capaciteit van de Belgische douane evenaart deze van de Franse of Nederlandse niet.

De speciale verhouding van het Verenigd Koninkrijk met het Gemenebest speelt geen grote rol meer. Deze met de Verenigde Staten is evenmin nog belangrijk wegens de grilligheid van de huidige Amerikaanse president.

cette réduction en majorant la contribution des autres États membres ainsi qu'en ramenant de 20 % à 10 % le taux de rémunération des États membres pour la perception des droits de douane. Pour la Belgique, cela représenterait donc non seulement une charge budgétaire directe, mais aussi – et surtout – une charge budgétaire indirecte.

C'est pourquoi tant le poids de la Belgique au cours du prochain tour de négociations que la volonté de saisir également les opportunités en dehors du cadre du *Brexit* revêtiront une importance essentielle.

Si la préparation de la douane belge et les efforts afin de renforcer la prise de conscience concernant le *Brexit* ont été entamés, force est de reconnaître que les investissements consentis par certains États membres de l'UE dans la gestion du *Brexit* sont supérieurs à ceux réalisés par la Belgique.

Un scénario de retrait sans accord incluant le filet de sécurité pour la frontière irlandaise n'est profitable à aucune des parties. C'est la raison pour laquelle une future union douanière semble constituer une meilleure base pour la poursuite des entretiens. En outre, un scénario de retrait sans accord pourrait entraîner le chaos après le 29 mars 2019, et en conséquence la revendication d'une souveraineté nationale encore accrue.

Conformément à la Déclaration politique fixant le cadre des relations futures, le Royaume-Uni continuera à faire partie du Fonds de défense de l'UE. Il ne faut cependant pas perdre de vue que ce fonds ne concerne que l'eupéanisation de l'industrie de la défense, et non la défense en tant que telle. Selon la même déclaration, la responsabilité individuelle des États membres à l'égard de leur sécurité nationale augmentera également, et la Belgique est à la traîne à cet égard.

Le professeur Franklin Dehousse, Université de Liège, estime que la comparaison de l'Accord de retrait avec le Traité de Versailles va trop loin. Il n'en demeure pas moins que l'accord crée un climat négatif en raison de sa rigueur politique et des questions juridiques qu'il soulève.

La capacité de la douane belge n'égale pas celle de la France ou des Pays-Bas.

Les relations spéciales du Royaume-Uni avec le *Commonwealth* ne jouent plus un rôle majeur. Celles avec les États-Unis ne sont plus importantes non plus en raison de l'humeur capricieuse de l'actuel président américain.

De aandacht die de zaak-Gibraltar genoot, heeft veel stof doen opwaaien, maar heeft in het Verenigd Koninkrijk vooral het « *Diktat*-gevoel » aangewakkerd.

Een verdieping van de eenheidsmarkt door middel van overeenkomsten met derde landen, zoals Australië en Japan, zonder een gelijktijdige uitbreiding van de EU-instellingen die daarop moeten toezien, zal zonder twijfel leiden tot problemen.

Het feit dat het Terugtrekkingsakkoord zwijgt over de mensenrechten, zal bij toekomstige onderhandelingen met derde landen ongetwijfeld als precedent worden gebruikt.

Na de volgende Europese verkiezingen zal het aantal politieke fracties in het Europees Parlement fors toenemen. Dit zal leiden tot een moeilijker beslissingsproces in aangelegenheden die belangrijker zijn dan de *Brexit*. In dit kader wijst de spreker erop dat het respect voor de rechtsstaat vele malen belangrijker is dan de *Brexit*.

Ten slotte is professor Dehousse ervan overtuigd dat artikel 50 van het VEU gewijzigd zal moeten worden omdat in de toekomst nieuwe uittredingskandidaten zich zullen aandienen en dat deze lidstaten een waardige uittreding gewaarborgd moet worden.

C. Repliek

Op de vraag van de heer Dirk Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, of het Terugtrekkingsakkoord voldoende *caveats* bevat om het Verenigd Koninkrijk te beletten op termijn uit te groeien tot het Singapore aan de Noordzee met alle gevolgen van dien voor de Europese integratie, antwoordt professor Dehousse dat het akkoord wel degelijk *caveats* in die zin bevat. Het belang dat gehecht wordt aan gelijke kansen op verschillende gebieden, is daar een mooi voorbeeld van. Deze *caveats* zullen daarenboven aan belang winnen in het kader van de onderhandelingen over het toekomstige handelsakkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk.

Professor Mattelaer voegt daaraan toe dat in paragraaf 2 van de Politieke Verklaring over de toekomstige relaties tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU duidelijk voor een convergentiemodel gekozen wordt met compensaties voor de lidstaten die het meest getroffen dreigen te worden.

De voorzitter-rapporteur,

Christophe LACROIX.

L'attention accordée à l'affaire de Gibraltar a suscité beaucoup de controverses, mais au Royaume-Uni, elle a surtout alimenté le « sentiment de diktat ».

Un approfondissement du marché unique par le biais d'accords avec des pays tiers, tels que l'Australie et le Japon, sans un élargissement simultané des institutions de l'UE chargées d'en assurer le contrôle, entraînera sans aucun doute des problèmes.

Le fait que l'Accord de retrait soit muet sur les droits de l'homme sera sans aucun doute utilisé comme un précédent dans les futures négociations avec des pays tiers.

Après les prochaines élections européennes, le nombre de groupes politiques au Parlement européen augmentera considérablement. Il en résultera un processus décisionnel plus difficile dans des matières plus importantes que le *Brexit*. Dans ce contexte, l'orateur souligne que le respect de l'État de droit est bien plus important que le *Brexit*.

Enfin, le professeur Dehousse est convaincu que l'article 50 du TUE devra être modifié compte tenu du fait que de nouveaux candidats au retrait se présenteront dans le futur et que ces États membres devront se voir garantir une sortie digne de l'UE.

C. Réplique

En réponse à la question de M. Dirk Van der Maelen, député, qui demande si l'Accord de retrait contient suffisamment de *caveats* pour empêcher le Royaume-Uni de devenir un jour Singapour en mer du Nord, avec toutes les conséquences que cela aurait pour l'intégration européenne, le professeur Dehousse répond que l'accord contient effectivement des *caveats* dans ce sens. L'importance accordée à l'égalité des chances dans différents domaines en est un bon exemple. Ces *caveats* gagneront également en importance dans le contexte des négociations sur le futur accord commercial entre l'UE et le Royaume-Uni.

Le professeur Mattelaer ajoute que le paragraphe 2 de la Déclaration politique sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE opte clairement pour un modèle de convergence prévoyant des compensations pour les États membres qui risquent le plus d'être affectés.

Le président-rapporteur,

Christophe LACROIX.