EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.7.2025
COM(2025) 408 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland over een gemeenschappelijke sanitaire en fytosanitaire zone tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot Groot-Brittannië en om de emissiehandelssystemen van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie aan elkaar te koppelen

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN DE AANBEVELING

1.1. Motivering en doelstellingen van de aanbeveling

Op 1 februari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (VK) zich teruggetrokken uit de Europese Unie (EU) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). De betrekkingen worden geregeld door twee overeenkomsten:

– het Terugtrekkingsakkoord[1]. Het Protocol inzake Ierland en Noord-Ierland – nu het Windsor-kader[2] genoemd – maakt daar integrerend deel van uit;

– de Handels- en samenwerkingsovereenkomst[3].

Op 19 mei 2025 hebben de EU en het VK hun eerste top gehouden en een gezamenlijke verklaring aangenomen waarin ze hun inzet voor de volledige, tijdige en getrouwe uitvoering van het Terugtrekkingsakkoord, inclusief het Windsor-kader, en de Handels- en samenwerkingsovereenkomst hebben bevestigd. De partijen waren tevreden met de vernieuwde agenda voor de samenwerking tussen de EU en het VK – Gemeenschappelijk Akkoord[4] die het VK en de Europese Commissie zijn overeengekomen.

Het Gemeenschappelijk Akkoord was het resultaat van verkennende gesprekken en bevat een politiek akkoord over een reeks onderliggende parameters voor het toekomstige werk met betrekking tot overeenkomsten voor een gemeenschappelijke sanitaire en fytosanitaire (SPS) zone en de koppeling van de emissiehandelssystemen (ETS'en). Daarbij werd eraan herinnerd dat beide partijen snel werk zouden maken van die verbintenissen, conform de respectieve procedures en rechtskaders.

(a) Gemeenschappelijke SPS-zone

Sinds 1 januari 2021 zijn de EU en het VK twee afzonderlijke SPS-zones, met afzonderlijke wetgeving en afzonderlijk beleid, met uitzondering van het VK met betrekking tot Noord-Ierland (Noord-Ierland), waar krachtens het Windsor-kader de SPS-regels van de EU van toepassing zijn.

Met betrekking tot Groot-Brittannië past de EU sinds 1 januari 2021 de voorschriften van haar SPS-acquis toe, net als het relevante acquis voor handelsnormen en andere voorschriften, waaronder bepalingen voor certificering, controles en materiële voorschriften, die van toepassing zijn op verplaatsingen van en naar derde landen. Die controles omvatten met name documenten-, overeenstemmings- en materiële controles om na te gaan of goederen voldoen aan de gezondheids-, veiligheids- en kwaliteitsnormen van de EU. Het VK heeft de uitvoering van de volledige grenscontroles bij binnenkomst vanuit de EU meermaals uitgesteld. In

---

1 Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7).

2 Gezamenlijke Verklaring nr. 1/2023 van de Unie en het Verenigd Koninkrijk in het bij het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ingestelde Gemengd Comité van 24 maart 2023 (PB L 102 van 17.4.2023, blz. 87).

3 Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (PB L 149 van 30.4.2021, blz. 10).

4 Een vernieuwde agenda voor de samenwerking tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1267.

januari 2024 is het begonnen om maatregelen op de invoer vanuit de EU toe te passen, waaronder SPS-controles en -certificering, voorafgaande kennisgeving van invoer en documenten-, overeenstemmings- en materiële controles aan de grens, evenals aanzienlijke inspectievergoedingen. Er werden nog andere controles aangekondigd, maar de invoering daarvan liep nog meer vertraging op. In het bijzonder heeft de regering van het VK op 2 juni 2025 aangekondigd dat de controles op groenten en fruit met een middelgroot risico tot januari 2027 zouden worden uitgesteld in het licht van de verbintenis die tijdens de top van 19 mei 2025 tussen de EU en het VK is aangegaan. Evenzo heeft het VK de invoering van certificeringsvoorschriften en -controles voor biologische producten en handelsnormen uitgesteld tot 1 februari 2027.

Een gemeenschappelijke SPS-zone tussen de EU en het VK zou de handel in producten waarvoor de bovengenoemde SPS- of andere relevante regels gelden, vergemakkelijken. Dat zou ertoe leiden dat het overgrote deel van de verplaatsingen van dieren, planten en dierlijke en plantaardige producten tussen Groot-Brittannië en de EU plaatsvindt zonder de certificaten of controles die momenteel vereist of verwacht worden. Daarbij zou ervoor moeten worden gezorgd dat de interne markt van de EU of haar alomvattende aanpak van SPS-risico's en voedselnormen niet in gevaar komt. De overeenkomst zou dus een hoog niveau van bescherming tegen SPS-risico's en een passende consumentenbescherming in de EU en het VK moeten waarborgen.

(b) De koppeling van het VK- en het EU-ETS

Sinds 1 januari 2021 hebben de EU en het VK afzonderlijke ETS'en, met uitzondering van Noord-Ierland, waar het EU-ETS geldt voor zover dat betrekking heeft op groothandelsmarkten voor elektriciteit overeenkomstig artikel 9 van en bijlage 4 bij het Windsor-kader.

Het VK- en het EU-ETS hebben veel gemeenschappelijke ontwerpkenmerken. Vanaf 2021 zijn de twee systemen echter van elkaar gaan afwijken, bijvoorbeeld ten aanzien van het niveau van de emissierechten en het toepassingsgebied (zo geldt vanaf 2024 het EU-ETS voor binnenlands en internationaal zeevervoer en heeft dat een groter toepassingsgebied in de internationale luchtvaart). Die afwijkingen hebben verschillende koolstofprijzen in de EU en het VK tot gevolg.

De koppeling van het VK- en het EU-ETS zou de duurzaamheidsdoelstellingen van beide partijen ten goede komen, het gelijke speelveld tussen de EU en het VK bevorderen, het risico op koolstoflekkage verminderen, de zekerheid in de koolstofprijsvorming vergroten, de liquiditeit van de koolstofmarkten vergroten en ervoor zorgen dat de toepassing van de mechanismen voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) van beide partijen op producten van oorsprong uit de andere partij niet meer nodig is.

1.2. Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

Handels- en samenwerkingsovereenkomst

De Handels- en samenwerkingsovereenkomst bevat bepalingen met betrekking tot zowel SPS-maatregelen als emissiehandel.

De bepalingen voor SPS-maatregelen bouwen voort op twee afzonderlijke SPS-zones. Op basis daarvan bevat de Handels- en samenwerkingsovereenkomst bepalingen voor samenwerking om het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten te beschermen; bevordert ze de uitvoering van de WTO-overeenkomst inzake SPS-maatregelen; ziet ze erop toe dat de SPS-maatregelen geen onnodige handelsbelemmeringen in het leven roepen; stimuleert ze een grotere transparantie en een beter begrip van die maatregelen; versterkt ze de samenwerking op het gebied van de bestrijding van antimicrobiële resistentie, de

bevordering van duurzame voedselsystemen, de bescherming van het dierenwelzijn en elektronische certificering; versterkt ze de samenwerking tussen de relevante internationale organisaties om internationale normen, richtsnoeren en aanbevelingen op het gebied van dier- en plantgezondheid en voedselveiligheid te ontwikkelen, en bevordert ze de uitvoering daarvan. Met betrekking tot biologische producten voorziet de Handels- en samenwerkingsovereenkomst, met name bijlage 14, in wederzijdse erkenning van de gelijkwaardigheid van de biologische voorschriften van de EU en het VK.

Wat de koppeling van het VK- en het EU-ETS betreft, is in artikel 392, lid 6, van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst bepaald dat de EU en het VK serieus moeten overwegen hun respectieve koolstofbeprijzingssystemen op zodanige wijze te koppelen dat de integriteit van die systemen in stand wordt gehouden en wordt voorzien in de mogelijkheid de doeltreffendheid ervan te vergroten.

De nieuwe overeenkomsten zouden i) een dynamische afstemming op alle relevante regels van de EU moeten waarborgen, ii) moeten zorgen voor een uniforme interpretatie, iii) een geschillenbeslechtingsmechanisme moeten omvatten met een onafhankelijk scheidsgerecht op basis van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst, met een rol voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) als ultieme autoriteit voor alle kwesties ten aanzien van het EU-recht, en iv) een robuust mechanisme moeten omvatten om ervoor te zorgen dat uitspraken van het scheidsgerecht worden nageleefd, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om passende maatregelen te nemen om de belangen van de EU te beschermen en de mogelijkheid van kruiselingse vergeldingsmaatregelen tussen de nieuwe overeenkomsten onderling en tussen die overeenkomsten en de gebieden die onder de Handels- en samenwerkingsovereenkomst vallen.

Zij zouden ervoor moeten zorgen dat: i) de governancestructuren van de bestaande overeenkomsten, met name de Handels- en samenwerkingsovereenkomst, passend worden gebruikt en ii) de vrijwaringsclausule (artikel 773) van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst op de nieuwe overeenkomsten van toepassing is.

Terugtrekkingsakkoord, inclusief het Windsor-kader

Door het Windsor-kader is bepaalde EU-wetgeving automatisch van toepassing op en in Noord-Ierland om een harde grens op het eiland Ierland te voorkomen. Het Windsor-kader blijft van toepassing op zowel de SPS-maatregelen als de eengemaakte elektriciteitsmarkt.

De twee beoogde overeenkomsten over een gemeenschappelijke SPS-zone en over de koppeling van de ETS'en zouden dan ook van toepassing zijn naast en zonder afbreuk te doen aan het Windsor-kader, zoals hieronder nader wordt beschreven.

(a) Ten aanzien van de SPS-maatregelen

– Het desbetreffende EU-acquis zou van toepassing blijven in Noord-Ierland op grond van het Windsor-kader, met name artikel 5, lid 4, en artikel 13, leden 1 en 3, in samenhang met de desbetreffende delen van bijlage 2.

– De uitvoering, de toepassing, het toezicht en de handhaving van het EU-acquis dat van toepassing is op en in Noord-Ierland, zoals bepaald in artikel 12 van het Windsor-kader, zou van toepassing blijven.

Na de sluiting van een overeenkomst tussen de EU en het VK over een gemeenschappelijke SPS-zone en alleen zolang die overeenkomst volledig wordt nageleefd, is het de bedoeling ervoor te zorgen dat dezelfde voordelen van de overeenkomst worden uitgebreid tot de SPS-aspecten van het goederenverkeer naar Noord-Ierland vanuit andere delen van het VK, door de wisselwerking tussen die overeenkomst en het Windsor-kader.

Dat zou betekenen dat het overgrote deel van de verplaatsingen van dieren, planten en dierlijke en plantaardige producten tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland plaatsvindt zonder de certificaten of controles die momenteel vereist of verwacht worden. Bovendien zouden eisen zoals de “not for EU”-etikettering voor specifieke agrovoedingsmiddelen in de detailhandel worden geschrapt, aangezien zowel de EU als het VK dan aan dezelfde SPS-regels en -normen onderworpen zijn en de bestemming of consumptie van die goederen niet langer zou worden beperkt tot Noord-Ierland zonder verdere verplaatsingen naar de EU.

Daartoe zal de Commissie voorstellen de nodige procedures op te starten om de noodzakelijke EU-handelingen voor de toekomstige overeenkomst tussen de EU en het VK over een gemeenschappelijke SPS-zone toe te voegen aan de desbetreffende bijlage bij het Windsor-kader, en gerichte wijzigingen in te dienen van de relevante EU-wetgeving die van toepassing is op en in Noord-Ierland. Bij die laatste kan het gaan om i) elementen met betrekking tot de uitbreiding van de voordelen van de toekomstige overeenkomst tot het goederenverkeer tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de bijbehorende waarborgen, en ii) bepalingen waarin de voorwaarden worden gespecificeerd om de bestaande SPS-faciliteiten in het kader van het Windsor-kader, indien van nut, geheel of gedeeltelijk te handhaven. De inhoud van die wijzigingen, inclusief de passende vrijwaringsmaatregelen, kan pas worden vastgesteld als de onderhandelingen over een overeenkomst tussen de EU en het VK over een gemeenschappelijke SPS-zone zijn afgerond en de precieze reikwijdte en inhoud van de beoogde overeenkomst bekend zijn.

(b) Ten aanzien van de koppeling van het VK- en het EU-ETS

De overeenkomst om het VK- en het EU-ETS aan elkaar te koppelen, zou van toepassing moeten zijn op de EU en het VK. Voor groothandelsmarkten voor elektriciteit blijven voor Noord-Ierland de regelingen van artikel 9 van en bijlage 4 bij het Windsor-kader van toepassing.

1.3. Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de EU

Voordelen voor het gelijk speelveld

Beide overeenkomsten zouden zorgen voor een gelijk speelveld voor exploitanten in de EU en het VK. Het akkoord over een gemeenschappelijke SPS-zone zou zorgen voor gemeenschappelijke normen en voor afstemming van de regelgeving op de EU-regels. Op het gebied van emissiehandel zou de overeenkomst om het VK- en het EU-ETS aan elkaar te koppelen ten minste dezelfde ambitie voor decarbonisatie waarborgen, waardoor de risico’s op koolstoflekkage en concurrentieverstoring worden teruggedrongen, maar ook hetzelfde toepassingsgebied (behalve de individuele verwarming van woningen) en afstemming van de regelgeving op de EU-regels.

De overeenkomst om het VK- en het EU-ETS aan elkaar te koppelen, zou dan moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 6, van Verordening (EU) 2023/956 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM-verordening). Zodra de overeenkomst van kracht is, zou de CBAM-verordening bijgevolg niet van toepassing zijn op goederen van oorsprong uit het VK. Evenzo zou het VK zijn eigen CBAM niet toepassen op goederen van oorsprong uit de EU.

Voordelen voor de bilaterale handel

De overeenkomst over een gemeenschappelijke SPS-zone zou de handel vergemakkelijken doordat er dan geen certificering en systematische grenscontroles meer nodig zijn van producten en normen die onder de overeenkomst vallen, en tegelijkertijd hoge normen voor de bescherming van de gezondheid van mens, dier en plant en voedselnormen handhaven.

Voordelen voor duurzaamheid en klimaat

Het EU-ETS is een hoeksteen van het klimaatbeleid van de EU, dat erop gericht is de broeikasgasemissies van verschillende activiteiten kosteneffectief terug te dringen. In overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt, stelt het EU-ETS een limiet en een koolstofprijs vast voor de emissies van de energie- en industriesectoren, de luchtvaart en het zeevervoer, die verantwoordelijk zijn voor ongeveer 40 % van de totale emissies van de EU. Het systeem maakt gebruik van marktkrachten om de koolstofprijs te bepalen, wat stimulansen creëert om emissies te verminderen waar dat het meest kosteneffectief is. De koolstofprijzen bepalen ook de inkomsten die worden geïnvesteerd in klimaatactie en energietransitie.

Met de overeenkomst om het VK- en het EU-ETS aan elkaar te koppelen, zou de EU deze voordelen in een bilaterale context kunnen benutten en de ontwikkeling van een goed functionerende internationale koolstofmarkt door de koppeling van ETS'en ondersteunen. Dit is een langetermijndoelstelling van de EU, met name als middel om de klimaatdoelstellingen in het kader van de in december 2015 aangenomen Overeenkomst van Parijs te verwezenlijken.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

2.1. Procedurele rechtsgrondslag

Artikel 218, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt dat, indien de voorgenomen overeenkomst niet uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de Commissie aanbevelingen doet aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelingsteam van de EU wordt aangewezen.

Artikel 218, lid 4, VWEU bepaalt dat de Raad de onderhandelaar onderhandelingsrichtsnoeren kan geven en een bijzonder comité kan aanwijzen waarmee de onderhandelaar overleg kan plegen.

De Commissie beveelt aan de onderhandelingen te openen tussen de EU en het VK over twee internationale overeenkomsten: één over een gemeenschappelijke SPS-zone en één om het VK- en het EU-ETS aan elkaar te koppelen. De Commissie moet worden aangewezen als onderhandelaar.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen over de twee beoogde overeenkomsten, is artikel 218, leden 3 en 4, VWEU.

2.2. Materiële rechtsgrondslag

Dit voorstel betreft de onderhandelingen over twee verschillende overeenkomsten, die onder twee verschillende materiële rechtsgrondslagen vallen.

Overeenkomstig de adviezen 1/94[5] en 2/15[6] van het HvJ-EU maken overeenkomsten met derde landen op het gebied van SPS-aangelegenheden deel uit van het gemeenschappelijk

[5] Advies 1/94 van het Hof van 15 november 1994, Jurisprudentie 1994 I-05267.
[6] Advies 2/15 van het Hof van 16 mei 2017 (PB C 239 van 24.7.2017, blz. 3).

handelsbeleid op grond van artikel 207 VWEU. De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomst tussen de EU en het VK over een gemeenschappelijke SPS-zone moet dus artikel 207, lid 4, eerste alinea, VWEU zijn.

Een overeenkomst over de koppeling van het VK- en het EU-ETS wordt gesloten op basis van artikel 192, lid 1, VWEU.

2.3. Bevoegdheid van de EU

Aangezien de rechtsgrondslag van een overeenkomst over een gemeenschappelijke SPS-zone onder het gemeenschappelijk handelsbeleid valt, heeft de EU overeenkomstig artikel 3, lid 1, VWEU de exclusieve bevoegdheid om die overeenkomst te sluiten.

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, VWEU heeft de EU ook de exclusieve bevoegdheid om de overeenkomst over de koppeling van het VK- en het EU-ETS te sluiten.

2.4. Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende Europese Unie is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.

2.5. Keuze van de onderhandelaar

Aangezien de beoogde overeenkomsten uitsluitend betrekking hebben op kwesties die niet onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen, moet de Commissie worden aangewezen als onderhandelaar overeenkomstig artikel 218, lid 3, VWEU.

2.6. Evenredigheid

Het EU-optreden gaat niet verder dan wat nodig is om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, te weten een gemeenschappelijke SPS-zone tot stand brengen en het VK- en het EU-ETS aan elkaar koppelen.

2.7. Keuze van het instrument

Deze aanbeveling voor een besluit van de Raad wordt ingediend overeenkomstig artikel 218, leden 3 en 4, VWEU, uit hoofde waarvan de Raad een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij de onderhandelaar van de EU wordt aangewezen. De Raad kan de onderhandelaar ook onderhandelingsrichtsnoeren geven. Er bestaat geen ander rechtsinstrument dat kan worden gebruikt om de in deze aanbeveling geformuleerde doelstelling te bereiken.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

N.v.t.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De overeenkomsten moeten bepalingen bevatten die waarborgen dat het VK financieel bijdraagt aan de ondersteuning van het werk van de EU op deze beleidsterreinen.

5. OVERIGE ELEMENTEN

5.1. Toelichting bij de specifieke bepalingen van de aanbeveling

Met deze aanbeveling verzoekt de Europese Commissie de Raad van de Europese Unie om machtiging te verlenen tot het openen van onderhandelingen over overeenkomsten tussen de

EU en het VK voor de instelling van een gemeenschappelijke SPS-zone en de koppeling van hun ETS'en, om de Europese Commissie aan te wijzen als onderhandelaar van de EU, om richtsnoeren te geven aan de onderhandelaar en om comités aan te wijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

Gemeenschappelijke elementen voor beide overeenkomsten

1. Beide overeenkomsten zouden geen afbreuk mogen doen aan de goede werking van de interne markt en de respectieve systemen van de EU.

2. Geen van beide overeenkomsten zou het VK het recht mogen geven deel te nemen aan de besluitvorming van de EU. Wel zou het VK in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij en een bijdrage moeten leveren die passend is voor een land dat geen lid is van de EU aan het besluitvormingsproces van rechtshandelingen van de EU op de gebieden die dynamisch afstembaar en gelijktijdig van toepassing moeten zijn. De Europese Commissie zou het VK in een vroeg stadium van de beleidsvorming moeten raadplegen. Deze rechten zouden niet mogen gelden voor deelname aan het werk van de Raad of zijn voorbereidende instanties.

3. Beide overeenkomsten zouden een verplichting tot dynamische afstemming op de relevante EU-wetgeving moeten bevatten voor het VK. Het beginsel van dynamische afstemming zou ervoor moeten zorgen dat identieke regels binnen het toepassingsgebied van de overeenkomst gelijktijdig worden toegepast.

4. Beide overeenkomsten zouden moeten zorgen voor een uniforme interpretatie en toepassing van het EU-recht op basis van de jurisprudentie van het HvJ-EU; met name zou de interpretatie van de toepasselijke regels binnen de EU ook moeten gelden in het kader van de betrekkingen tussen de partijen.

5. Beide overeenkomsten zouden doeltreffende mechanismen moeten bevatten voor geschillenbeslechting waarbij een onafhankelijk scheidsgerecht betrokken is en moeten waarborgen dat het HvJ-EU de ultieme autoriteit is voor alle kwesties ten aanzien van het EU-recht, met mogelijkheden voor passende maatregelen ter bescherming van de belangen van de EU in geval van niet-naleving van de overeenkomsten.

6. De overeenkomsten zouden ervoor moeten zorgen dat de institutionele comitéstructuur van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst wordt gebruikt voor het beheer van de nieuwe overeenkomsten.

7. De overeenkomsten zouden bepalingen moeten bevatten om ervoor te zorgen dat kruiselingse vergeldingsmaatregelen tussen de nieuwe overeenkomsten en de gebieden die onder de Handels- en samenwerkingsovereenkomst vallen, mogelijk blijven, zoals in de Handels- en samenwerkingsovereenkomst wordt overwogen.

8. De overeenkomsten zouden ervoor moeten zorgen dat de vrijwaringsclausule (artikel 773) van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst van toepassing is.

9. Het VK zou financieel moeten bijdragen om de relevante kosten in verband met het werk van de EU op deze beleidsterreinen te steunen.

Belangrijkste elementen van de overeenkomst over een gemeenschappelijke SPS-zone

10. Bij de beoogde overeenkomst zou een gemeenschappelijke SPS-zone tussen de EU en het VK met betrekking tot Groot-Brittannië (Groot-Brittannië) moeten worden ingesteld. Als gevolg daarvan zouden dieren, planten, levensmiddelen en diervoeders van dierlijke of plantaardige oorsprong en aanverwante producten die vallen onder de

verordeningen binnen het toepassingsgebied van de overeenkomst, en met betrekking tot normen die onder de overeenkomst vallen, tussen de EU en Groot-Brittannië worden verplaatst alsof zij binnen de EU worden verplaatst.

11. De SPS-overeenkomst zou betrekking hebben op de SPS- en voedselveiligheidsvoorschriften en de algemene voorschriften inzake consumentenbescherming die op de productie, distributie en consumptie van agrovoedingsproducten van toepassing zijn, op de regulering van levende dieren en pesticiden, op de regels inzake biologische producten en de etikettering ervan, en op de handelsnormen die op bepaalde sectoren of producten van toepassing zijn.

12. Het bovengenoemde beginsel van dynamische afstemming zou ervoor moeten zorgen dat identieke regels binnen dit toepassingsgebied worden toegepast op en in Groot-Brittannië en in de EU om een gemeenschappelijke SPS-zone in te stellen. Naast dit beginsel zou in deze overeenkomst de gelijktijdige toepassing van al deze regels op en in Groot-Brittannië vastgelegd moeten zijn.

13. Daarnaast zou in de overeenkomst bepaald moeten zijn dat sommige bepalingen van het EU-recht, waaronder noodmaatregelen en die welke van toepassing zijn op de binnenkomst van dieren, planten, levensmiddelen en diervoeders van dierlijke of plantaardige oorsprong en aanverwante producten in de EU vanuit de rest van de wereld, onmiddellijk van toepassing zijn op en in Groot-Brittannië.

14. De overeenkomst zou het VK dezelfde mogelijkheden moeten bieden om gerichte maatregelen te nemen ter bescherming van zijn bioveiligheid en volksgezondheid als die welke de lidstaten krachtens het EU-recht krijgen. Daarnaast mag de overeenkomst een korte lijst van beperkte uitzonderingen op de beginselen van dynamische afstemming en gelijktijdige toepassing bevatten. Een uitzondering zou alleen overeengekomen mogen worden als: i) die niet leidt tot de toepassing van lagere normen in Groot-Brittannië dan die vastgesteld in de desbetreffende regels van de EU; ii) er geen beroep op kan worden gedaan om de binnenkomst op het grondgebied van het VK van dieren, planten en goederen van oorsprong uit de EU die aan het EU-recht voldoen, te beperken of anderszins negatief te beïnvloeden; iii) die het beginsel eerbiedigt dat alleen dieren, planten en goederen die aan het EU-recht voldoen, de EU mogen binnenkomen.

<u>Belangrijkste elementen van de overeenkomst om het VK- en het EU-ETS aan elkaar te koppelen</u>

15. De overeenkomst zou het VK- en het EU-ETS aan elkaar moeten koppelen en de wederzijdse erkenning van emissierechten moeten waarborgen.

16. De overeenkomst zou ervoor moeten zorgen dat elke partij haar CBAM niet toepast op ingevoerde goederen van oorsprong uit de andere partij, op voorwaarde dat het voldoet aan de desbetreffende EU-wetgeving.

17. Sectoren die onder het toepassingsgebied van de overeenkomst vallen, zouden onder andere de volgende moeten zijn: elektriciteitsopwekking, industriële warmteopwekking (behalve de individuele verwarming van woningen), de industrie, het binnenlands en internationaal zeevervoer en de binnenlandse en internationale luchtvaart. Binnen dit toepassingsgebied zou de overeenkomst moeten zorgen voor de dynamische afstemming van het VK op de relevante regels van de EU. In de overeenkomst zou een procedure bepaald moeten zijn om de lijst van te bestrijken sectoren verder uit te breiden.

18. Op grond van de overeenkomst zou het VK zich dynamisch moeten afstemmen op het desbetreffende acquis, met name Richtlijn 2003/87/EG en afgeleide wetgeving.

19. Het toepassingsgebied van de dynamische afstemming zou ook alle bepalingen moeten omvatten van het financiële regelgevings- en toezichtkader van de EU dat van toepassing is op het EU-ETS en afgeleiden daarvan.

20. In de overeenkomst zouden het plafond en het reductietraject van het VK moeten worden vastgesteld, die ten minste even ambitieus zouden moeten zijn als het plafond van de EU en het reductietraject dat de EU volgt.

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland over een gemeenschappelijke sanitaire en fytosanitaire zone tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot Groot-Brittannië en om de emissiehandelssystemen van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie aan elkaar te koppelen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 207, lid 4, eerste alinea, en artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Sinds 1 januari 2021 is de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (de Handels- en samenwerkingsovereenkomst)[7] van toepassing. Die is, naast het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (het Terugtrekkingsakkoord)[8], de hoeksteen van de bilaterale betrekkingen tussen de Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (VK).

(2) Op 31 december 2020, toen de overgangsperiode zoals bepaald in het Terugtrekkingsakkoord eindigde, was het EU-recht niet langer van toepassing op het VK, en werd het Protocol inzake Ierland en Noord-Ierland, dat nu het Windsor-kader[9] wordt genoemd en dat een integrerend deel uitmaakt van het Terugtrekkingsakkoord, van toepassing.

(3) Sinds 1 januari 2021 zijn de sanitaire en fytosanitaire (SPS) zones van de EU enerzijds en het VK anderzijds van elkaar gescheiden, met afzonderlijke wetgeving en afzonderlijk beleid. De SPS- en andere relevante regels van de EU zijn echter van toepassing op en in het VK met betrekking tot Noord-Ierland (Noord-Ierland) op grond van het Windsor-kader, waardoor Noord-Ierland is opgenomen in de SPS-zone van de EU.

(4) Sinds 1 januari 2021 hebben de EU en het VK afzonderlijke emissiehandelssystemen (ETS'en), met uitzondering van Noord-Ierland, waar het EU-ETS geldt voor zover

[7] PB L 149 van 30.4.2021, blz. 10.

[8] PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7.

[9] Het Windsor-kader is de nieuwe naam van het Protocol inzake Ierland en Noord-Ierland, zoals gewijzigd bij Besluit nr. 1/2023 van het Gemengd Comité dat is ingesteld bij het Terugtrekkingsakkoord, overeenkomstig Gezamenlijke Verklaring nr. 1/2023 van de Unie en het Verenigd Koninkrijk (PB L 102 van 17.4.2023, blz. 87).

dat betrekking heeft op groothandelsmarkten voor elektriciteit overeenkomstig artikel 9 van en bijlage 4 bij het Windsor-kader.

(5) Vanaf het begin van het terugtrekkingsproces van het VK uit de EU, heeft de EU zich bereid getoond om met het VK met betrekking tot Groot-Brittannië (Groot-Brittannië) een gemeenschappelijke SPS-zone tot stand te brengen, mits aan de juiste voorwaarden wordt voldaan.

(6) In artikel 764 van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst is bepaald dat de strijd tegen de klimaatverandering een essentieel onderdeel vormt van het partnerschap dat is ingesteld bij de Handels- en samenwerkingsovereenkomst en toekomstige aanvullende overeenkomsten.

(7) Overeenkomstig artikel 392, lid 6, van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst moeten de EU en het VK serieus overwegen hun respectieve koolstofbeprijzingssystemen op zodanige wijze te koppelen dat de integriteit van die systemen in stand wordt gehouden en wordt voorzien in de mogelijkheid de doeltreffendheid ervan te vergroten.

(8) In artikel 25, lid 1 bis, van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad[10] is de mogelijkheid bepaald om overeenkomsten met derde landen te sluiten voor de wederzijdse erkenning van emissierechten tussen ETS'en.

(9) In Richtlijn 2003/87/EG is bepaald dat een dergelijk ETS van derde landen verplicht en op absolute emissieplafonds gebaseerd moet zijn. Het VK-ETS voldoet momenteel aan deze criteria.

(10) Overeenkomstig artikel 2, leden 4 en 6, van Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad (CBAM-verordening)[11] is de CBAM-verordening niet van toepassing op goederen van oorsprong uit derde landen waarmee de EU een overeenkomst heeft gesloten die het EU-ETS en het ETS van het derde land volledig aan elkaar koppelt en die aan alle relevante voorwaarden voldoen.

(11) Tijdens de top van 19 mei 2025 zijn de Europese Commissie en het VK het eens geworden over een Gemeenschappelijk Akkoord waarin het streven naar een gemeenschappelijke SPS-zone en de koppeling van hun ETS'en als kernprioriteiten worden aangemerkt. Het Gemeenschappelijk Akkoord bevat ook een politiek akkoord over een reeks onderliggende parameters voor het toekomstige werk met betrekking tot overeenkomsten over een gemeenschappelijke SPS-zone en de koppeling van het VK- en het EU-ETS. Daarbij werd eraan herinnerd dat beide partijen snel werk zouden maken van die verbintenissen, overeenkomstig de respectieve procedures en rechtskaders.

(12) Er moeten dus onderhandelingen worden geopend met het oog op het sluiten van twee afzonderlijke overeenkomsten met het VK: één over een gemeenschappelijke SPS-zone en een andere om het VK- en het EU-ETS aan elkaar te koppelen,

---

[10] Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/2024-03-01).

[11] Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (PB L 130 van 16.5.2023, blz. 52, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj).

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt gemachtigd om namens de Europese Unie (EU) te onderhandelen met het Verenigd Koninkrijk (VK) over:

(a) een overeenkomst over een gemeenschappelijke sanitaire en fytosanitaire zone tussen de EU en het VK met betrekking tot Groot-Brittannië;

(b) een overeenkomst om de emissiehandelssystemen van het VK en de EU aan elkaar te koppelen.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met het [door de Raad in te voegen naam van het speciale comité].

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter