

Vergaderjaar 2024–2025

36 715

Staat van de Europese Unie 2025

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2025

In bijlage vindt u een afschrift van de Kamerbrief inzake kabinetsreactie AIV-briefadvies Daadkracht EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat die op 6 juni jl. aan de Tweede Kamer is verzonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2025

Het kabinet dankt de AIV voor het tijdige en treffende briefadvies «Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat». Zeker in een tijd van geopolitieke omwentelingen is het zaak te bezien of het institutionele binnenwerk van de EU nog is opgewassen tegen de uitdagingen waar zij voor staat. We hebben een krachtiger en weerbaarder Unie nodig, die onze belangen in de wereld behartigt, die van betekenis is voor Nederland en die werkt voor onze burgers. Het kabinet hecht daarbij aan een slagvaardig gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), een modern meerjarig financieel kader (MFK) en een robuust rechtstaatsinstrumentarium.

Langs deze weg zet het kabinet zijn positie uiteen op deze beleidsterreinen en apprecieert daarbij de aanbevelingen van het AIV-briefadvies. Deze kabinetsreactie volgt de structuur van het AIV-briefadvies. Het kabinet apprecieert daarbij de vier aanbevelingen binnen de hoofdstukken van het advies: *Zet in op slimme hervormingen van de EU die zorgen voor meer daadkracht en draagvlak; Geef gezamenlijk een nieuw GBVB vorm; Investeer in Europa; en Bescherm de rechtsstaat.*

De vijfde aanbeveling, *Voer als parlement het gesprek met parlementen van andere lidstaten en het Europees Parlement*, is gericht aan uw Kamer; daar neemt het kabinet nota van.

Het kabinet gaat hierover graag nader met uw Kamer over in gesprek tijdens het Staat van de Unie-debat. Deze kabinetsreactie moet dan ook in samenhang worden gezien met de kabinetsbrief inzake de Staat van de Unie 2025 inclusief de appreciatie van het Commissiewerkprogramma voor 2025.¹

Aanbeveling 1: Zet in op slimme hervormingen van de EU die zorgen voor meer daadkracht en draagvlak

De agressieoorlog van Rusland tegen Oekraïne vormt een grote dreiging voor de Europese veiligheid en onderstreept de noodzaak voor een grotere militaire slagkracht en betere weerbaarheid van Europa. Daarbij dwingt de gewijzigde Amerikaanse opstelling Europese landen ertoe meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid, en de behartiging van de collectieve Europese veiligheidsbelangen. Juist in deze huidige geopolitieke context is het cruciaal de effectiviteit en legitimiteit van de EU te versterken. De procedures voor samenwerking en besluitvorming in de huidige EU-verdragen beogen een evenwichtige balans te slaan tussen collectieve besluiten en (vitale) nationale belangen. Het is daarbij onverminderd van belang de huidige verdragen ten volle te benutten en na te denken over verbeteringen. In lijn met het briefadvies vindt het kabinet dat daaronder onder meer het gebruik van constructieve onthouding, nauwere samenwerking en intergouvernementele samenwerkingsverbanden dienen te vallen. Het kabinet onderschrijft dat eventuele hervormingen primair binnen de huidige verdragen moeten worden gerealiseerd. Een verdragswijziging is immers een langlopend proces met ongewisse uitkomst. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan verbeteringen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd.

¹ Staat van de Europese Unie 2025 | Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 36 715, nr. 1

Aanbeveling 2: Geef gezamenlijk een nieuw GBVB vorm

Het AIV-briefadvies stelt dat de EU de regie dient te pakken in een Europese veiligheidsorde omgeven door onzekerheden. Het kabinet onderschrijft dit en zet op verschillende manieren in op de vergroting van de effectiviteit van het GBVB. Onderdeel hiervan is nauwere afstemming en coördinatie in kleiner verband met gelijkgezinde lidstaten en derde landen. Het kabinet onderschrijft dit advies. Dit kan binnen de kaders van de huidige EU-verdragen (via zogenaamde nauwere samenwerking) of daarbuiten, zoals in de «*Coalition of the Willing*» onder coördinatie van het Verenigd Koninkrijk (VK) en Frankrijk. Voor een effectief GBVB is het ook van belang dat Europese Dienst voor Extern Optreden over voldoende capaciteit beschikt. Daarnaast zet het kabinet in op betere operationele samenwerking om de effectiviteit van het GBVB te vergroten, bijvoorbeeld door het coördineren van EU-bezoeken en voorbereiding van gezamenlijke posities en kernboodschappen om de efficiëntie van o.a. de Raad Buitenlandse Zaken te vergroten. Het kabinet faciliteert ook meer coherentie tussen EU-instellingen, lidstaten en beleidsterreinen.

Het kabinet is van mening dat de EU haar volledige geopolitieke en geo-economische potentieel dient te benutten om de Europese veiligheid en weerbaarheid te versterken en EU-kernwaarden uit te dragen. Hiertoe zet het kabinet onder meer in op het integreren van voor het externe optreden van de Unie relevante beleidsterreinen, bijvoorbeeld handel, economie en ontwikkelingshulp, zoals via de Global Gateway-strategie.

Zoals ook gemeld in de aanvullende kabinetsreactie op het Draghi-rapport,² geldt voor een groot deel van de beleidsterreinen reeds besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (QMV; o.a. handelsbeleid, interne markt, grote delen van het klimaat- en energiebeleid). Mocht de discussie over het uitbreiden van besluitvorming met QMV worden vervolgd, wijst het kabinet erop dat het mogelijk is om QMV-besluitvorming op GBVB-terrein uit te breiden onder het huidige verdrag, maar het is gebleken dat hiervoor tot nu toe onvoldoende draagvlak onder EU-lidstaten bestaat. Het kabinet benadrukt dat een uitbreiding van het gebruik van QMV in het GBVB in veel gevallen een besluit op basis van unanimiteit vereist. Nederland blijft voorstander van het gebruik van QMV voor het aanpassen van de *listings* van sanctieregimes, zoals voorgeschreven in het EU-verdrag. Daartoe steunt Nederland stemverklaringen van lidstaten tegen het gebruik van unanimiteit voor dergelijke aanpassingen. Ook ziet het kabinet graag dat vaker gebruik wordt gemaakt van constructieve onthouding zodat besluitvorming in het GBVB niet wordt geblokkeerd door lidstaten die zich niet kunnen vinden in de inhoud van een besluit. Het kabinet staat verder positief tegenover het AIV-voorstel dat lidstaten de inzet van een tegenstem inhoudelijk motiveren. Dit bevordert transparantie en een inhoudelijk debat over het voorliggende besluit en verkleint de kans op oneigenlijk gebruik. Motivering van een tegenstem is al goed gebruik in de Raad en het kabinet steunt deze praktijk.

Politieke besluitvorming over GBVB-aangelegenheden vindt in toenevende mate plaats tijdens de Europese Raad (ER), waardoor beleid in hoge mate geïntegreerd is. Dit is zichtbaar in onder andere de steun die de EU op ongekende schaal aan Oekraïne heeft geleverd en de zeventien pakketten met sanctiemaatregelen tegen Rusland die door de Raad zijn aangenomen. Hiermee treedt de ER de facto al op als een EU-veiligheidsraad.

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 2956.

Aanbeveling 3: Investeer in Europa

De EU staat ook voor aanzienlijke economische en financiële uitdagingen. De AIV adviseert de begroting te verhogen op het terrein van defensie, veiligheid en strategische autonomie, en open te staan voor diverse vormen van financiering. Het kabinet onderschrijft dat de politieke prioriteiten van de EU leidend moeten zijn voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK).³

De Commissie presenteert haar voorstellen voor het nieuwe MFK naar verwachting in de zomer van 2025. Het kabinet houdt vast aan besluitvorming over het MFK op basis van unanimiteit. De voorstellen voor het volgend MFK en waarschijnlijk een nieuw Eigenmiddelenbesluit komen in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende begrotingstekorten. In dit licht zet het kabinet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Het kabinet is van mening dat ambitieus beleid mogelijk is binnen deze budgettaire randvoorwaarden. Juist daarom dient het MFK gemoderniseerd te worden. Uitdagingen op het gebied van veiligheid en defensie, migratie en EU concurrentievermogen zijn prioritair. Het volgende MFK moet deze prioriteiten reflecteren.

Hoewel er nog geen precieze afspraken zijn gemaakt over de terugbetaling van de leningen in het kader van *NextGenerationEU*, staat aflossing uiterlijk in 2058 niet ter discussie. Het kabinet zal eventuele voorstellen voor nieuwe eigen middelen op merites beoordelen en uw Kamer hierover informeren.

Het kabinet onderschrijft ook, gelet op de huidige geo-economische ontwikkelingen, het belang van verdere verdieping en versterking van de interne markt. De EU-begroting dient dit, met het Europese concurrentievermogen, als een horizontaal thema te verankeren. Het kabinet beschouwt daarbij de verdieping van de banken- en kapitaalmarktunie als essentieel om het Europese concurrentievermogen te versterken.⁴

Het huidige MFK heeft een looptijd van zeven jaar. Na publicatie van het MFK-voorstel en het bijbehorende *impact assessment* zal het kabinet wegen of het een looptijd van vijf dan wel zeven jaar prefereert. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het nieuwe MFK voldoende flexibiliteit moet waarborgen om adequaat te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en crises.

Aanbeveling 4: Bescherm de rechtsstaat

Het kabinet hecht groot belang aan democratie, rechtsstaat, respect voor menselijke waardigheid, gelijkheid en mensenrechten. Deze kernwaarden zijn de pijlers onder effectieve samenwerking in de EU, waaronder de bescherming van burgerrechten en een goed functionerende interne markt. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat deze waarden steeds meer onder druk staan.

De AIV adviseert besprekingen in de ER over de rechtsstaatproblematiek en om de rol van EU-Grondrechtenagentschap (*Fundamental Rights Agency*, FRA) te versterken. Ook adviseert de AIV lidstaten waar nodig financieel te korten, op te trekken met gelijkgezinde lidstaten, en de Commissie te steunen door zich te voegen bij Hofzaken.

³ Zie ook de Kamerbrief over het MFK, Kamerstuk 21 501-20 nr. 2245.

⁴ Zie ook de Kamerbrief Kabinetsinzet kapitaalmarktunie, Kamerstuk 22 112, nr. 2099.

Het kabinet draagt structureel, tot op het hoogste niveau, het belang van de kernwaarden van de EU uit en daarbij ook zijn zorgen. De EU heeft meerdere instrumenten om rechtsstatelijke problemen in de Unie te adresseren.⁵ Het kabinet beschouwt het rechtsstaatmechanisme als een belangrijk instrument om de rechtsstaat in de EU preventief en structureel te monitoren en om in een vroeg stadium eventuele problemen te kunnen identificeren en adresseren.

Het kabinet hecht veel waarde aan de bijdrage van het FRA aan onder meer het rechtsstaattrapport. Het is echter primair aan de Commissie om, als hoedster van de EU-verdragen, te beoordelen of lidstaten het Unierecht schenden en daar tegen op te treden. Lidstaten kunnen de Commissie in deze rol steunen, onder meer door te interveniëren in Hofzaken aan Commissiezijde. Recent deed Nederland dit gezamenlijk met andere lidstaten in de Hofzaken tegen Hongarije over de lhbtq+-wetgeving en de zogenaamde soevereiniteitswet. Gelet op de taakstellingen waaraan het Rijk dient te voldoen acht het kabinet het op dit moment niet haalbaar om deze inzet te intensiveren.

Voor het kabinet is het ook van groot belang dat ook de toekomstige EU-begroting sterke waarborgen voor de rechtsstaat en fundamentele waarden bevat.

Het kabinet is tevens voorstander van een sterke en effectieve koppeling tussen het respecteren van de rechtsstaat en de EU-begroting.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 21 501-02, nr. 2426.