

Vergaderjaar 2025–2026

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 3252

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 2 oktober 2025

Introductie

In februari 2024 heeft de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken ons aangesteld als rapporteurs voor het thema EU-hervormingen, naar aanleiding van de aankondiging van de mededeling van de Europese Commissie over pretoetredingshervormingen en beleidsevaluaties, die op 20 maart 2024 is gepubliceerd¹. Tot november 2024 vervulde ook het lid Van Campen de rol van rapporteur op dit thema.

Op 30 januari 2025 hebben wij een tussenverslag gepubliceerd², waarin we de activiteiten beschreven die we tot dan toe ondernomen hadden in het kader van het rapporteurschap.

In dit eindverslag geven wij hierop een aanvulling met de laatste activiteiten die we ondernomen hebben en geven we aanbevelingen over het vervolg.

Leeswijzer

Dit eindverslag beginnen we met onze kernpunten en aanbevelingen. Daarna gaan we in op het doel dat dit EU-rapporteurschap zich gesteld had, onze bevindingen en een terugkoppeling van de recente activiteiten: de uitkomst van het door ons gevraagde briefadvies van de Adviesraad Internationale Betrekkingen over EU-hervormingen op drie deelterreinen: buitenlands beleid, financiën en rechtsstatelijkheid en de technische briefing. Ook hebben we een brief geschreven aan de rapporteur EU-hervormingen in het Europees parlement, Sandro Gozi. Ten slotte geven we een overzicht van de overige activiteiten die we ondernomen hebben tijdens dit rapporteurschap.

In de bijlagen treft u een overzicht van de kansen en risico's van de meest genoemde EU-hervormingen om de slagkracht van de EU te behouden.

¹ EUR-Lex - 52024DC0146 - EN - EUR-Lex

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 3035

Daarnaast is een overzicht gemaakt van hervormingen die zonder Verdragswijziging kunnen plaatsvinden en hervormingen die Verdragswijziging vereisen.

Kernpunten en aanbevelingen

- **Kies als kabinet, maar ook als Kamer, een heldere positie** en wees hierover in het openbaar duidelijk. Het is daarnaast belangrijk om **tijdig** positie te kiezen. Er is immers een kans dat sommige hervormingen plotseling en snel plaatsvinden, zeker als hier geen Verdragswijziging voor nodig is.
- **Sluit Verdragswijziging niet uit.** Hoewel ad-hoc oplossingen op de korte termijn kunnen helpen, kan het nodig zijn om serieus na te denken over en ons voor te bereiden op een Verdragswijziging om te voorkomen dat we in de toekomst door crises worden verrast.
- Gezien de aankomende verkiezingen sluiten wij het rapporteurschap EU-hervormingen hierbij af. Wij adviseren de nieuwe vaste Kamercommissie Europese Zaken na ommekomst van de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie (verwacht: najaar 2025) **opnieuw een rapporteurschap EU-hervormingen in te stellen** om dit debat en de ontwikkelingen grondig te blijven volgen. Het valt te overwegen om, indien het rapporteurschap EU-hervormingen voortgezet worde, dit **naauer te betrekken of te integreren met het rapporteurschap EU-uitbreiding**. Hoewel het huidige rapporteurschap los stond van de grootte van de EU, is het duidelijk dat wanneer de EU besluit tot uitbreiding met meerdere kandidaat-lidstaten, de noodzaak tot hervormen acuut wordt. In dat opzicht zijn deze thema's aan elkaar gelinkt.

Op 27 juni 2024 is de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht een kabinetsappreciatie te geven van het rapport *Sailing on High Seas*. Deze appreciatie wordt nog verwacht.

Doel van het EU-rapporteurschap

Het rapporteurschap richt zich op het monitoren van EU-voorstellen en ontwikkelingen met betrekking tot pretoetredingshervormingen binnen de Europese Unie. Dit betreft een prioritair aandachtsgebied van de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken. Het doel is het versterken van de informatiepositie van de commissie, het bevorderen van een zorgvuldige behandeling van EU-voorstellen en het verkrijgen van inzicht in mogelijke overlap met andere Kamercommissies.

De inhoudelijke focus ligt op de centrale vraag hoe de EU haar slagvaardigheid kan vergroten, ongeacht haar omvang, en welke hervormingen – institutioneel of anderszins – daarvoor noodzakelijk zijn. Daarbij wordt met name gekeken naar economische, geopolitieke en rechtsstatelijke slagvaardigheid. De meest genoemde voorstellen die hiertoe gedaan zijn worden in dit verslag beoordeeld op hun kansen en risico's (zie bijlage 1). Op basis daarvan doen wij bovenstaande aanbevelingen.

Bevindingen van de rapporteurs

Er zijn vele antwoorden mogelijk op de vraag **hoe de EU slagvaardiger kan worden ongeacht haar omvang, en welke hervormingen hiertoe noodzakelijk zijn**. Uit de door ons gevoerde gesprekken en uitgevoerde onderzoeken zijn enkele gemene delers:

- **Versnel de besluitvorming**, met name door gebruik te maken van bestaande mogelijkheden binnen de verdragen, zoals passerelle clauses, om over te stappen van unanimiteit naar gekwalificeerde

meerderheidsbesluitvorming (QMV), vooral op het terrein van Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de begroting.

- **Werk samen in kleinere coalities.** Wanneer consensus ontbreekt, kunnen groepen van lidstaten sneller handelen binnen of buiten het EU-kader, mits dit open is voor toetreding van andere lidstaten.
- **Zorg voor betere coördinatie en voorbereiding.** Zo wordt door de AIV voorgesteld om op het terrein van defensie te gaan werken met een Europese Veiligheidsraad die besluitvorming op hoog politiek niveau voorbereidt en versnelt.
- **Versterk de externe vertegenwoordiging van de EU.** Zorg voor coherenter optreden naar buiten toe en betere afstemming tussen EU-instellingen en lidstaten.
- **Zorg voor flexibeler begrotingsbeleid.** Kortere begrotingscycli leidt tot meer flexibiliteit en mogelijkheden tot sneller aanpassen aan geopolitieke ontwikkelingen.
- **Versterk het rechtsstatelijkheidsinstrumentarium.** Het huidige gebrek aan mogelijkheden tot ingrijpen van de EU ondermijnt de geloofwaardigheid en brengt de legitimiteit van besluitvorming in gevaar.

Hieronder en in de bijlagen worden verschillende hervormingsvoorstellen genoemd die kunnen bijdragen aan bovenstaande doelen.

De discussie over interne EU-hervorming lijkt in de EU **geen urgentie** te hebben. Terwijl het Europees parlement regelmatig nieuwe rapporten opstelt over het belang van EU-hervormingen, lijkt dit bij de Europese Commissie en zeker bij de Raad geen weerklank te krijgen. Al sinds de Conferentie over de Toekomst van Europa, waar concrete voorstellen³ voor EU-hervormingen zijn gedaan die in november 2023 door het Europees parlement ook aan de Europese Raad zijn aangeboden, worden formele discussies hierover uit de weg gegaan. Het blijkt een lastig dossier: de pretoetredingshervormingen en beleidsevaluaties die de Europese Commissie in maart 2024 zou presenteren bleken slechts kaders aan te duiden. De daadwerkelijke uitwerking van de voorstellen is door de Europese Raad vooruitgeschoven en tot op heden nog steeds niet gepubliceerd. Het Europees parlement heeft in januari 2024 nog een nieuwe rapport⁴ gepubliceerd over EU-hervormingen. Het meest recente conceptrapport⁵ van rapporteur Gozi wordt dit najaar in het Europees parlement behandeld.

Tijdens de gesprekken met experts en in de verschillende onderzoeken die gedaan zijn naar de mogelijkheden tot EU-hervormingen, stuiten we geregeld op **dilemma's**. Twee voorbeelden hiervan:

- Aanbevolen wordt om meer met gelijkgestemde coalities te gaan werken om op die manier toch vooruit te kunnen met een kleinere groep lidstaten. Dit wordt ook wel een EU van meerdere snelheden genoemd, of het werken met concentrische cirkels. Het verhoogt de slagkracht en snelheid, kan tot politieke en diplomatieke druk leiden waardoor consensus sneller bereikt wordt en kan praktische oplossingen bieden bij blokkades in besluitvorming. Maar hierbij loop je het risico op een verdeeld Europa terwijl eenheid belangrijk is. Bovendien kan het leiden tot fragmentatie, kan het de democratische legitimiteit verminderen, leiden tot uitsluiting en ongelijke toegang en kan het juridisch complex zijn.

³ Resolutie Europees Parlement 22 november 2023 over ontwerpen van het EP tot herziening van de Verdragen.

⁴ Rapport van 30 januari 2024 over het verdiepen van EU-integratie met het oog op toekomstige uitbreiding.

⁵ Conceptrapport van 6 juni 2025 over de institutionele consequenties van EU-uitbreiding.

- Een overgrote meerderheid van EU-lidstaten spreekt zich in het openbaar uit vóór de verbetering van het rechtsstatelijkheidsmechanisme, maar de Raad pakt op cruciale momenten niet door met de artikel 7-procedure, bijvoorbeeld vanwege het risico hier ooit zelf onderwerp van te worden of vanwege de vrees bilaterale relaties op het spel te zetten, waardoor het huidige instrumentarium bot blijkt.

Terugkoppeling over de ondernomen activiteiten

1. AIV-briefadvies en presentatie

In het najaar van 2024 heeft de Tweede Kamer op ons initiatief besloten de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) advies⁶ te vragen over mogelijke EU-hervormingen om de EU slagvaardiger en daadkrachtiger te maken, ook met het oog op een eventuele EU-uitbreiding. Dit in het licht van eventuele EU-uitbreiding, geopolitieke ontwikkelingen, rechtsstatelijke uitdagingen, concurrentievermogen en budgettaire uitdagingen. Op 15 april 2025 verscheen het briefadvies Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat⁷. Wij hebben via de commissie Europese Zaken het kabinet om een reactie⁸ gevraagd op dit advies, dat op 6 juni verscheen, zodat dit nog betrokken kon worden bij het plenaire debat over de Staat van de Europese Unie van 12 juni 2025.

AIV-advies: daadkracht en draagvlak nodig voor het slagvaardig houden van de EU

De AIV stelt vast dat de veranderde wereldorde – met name door de Russische agressie en de onzekerheid over de Amerikaanse veiligheidsgaranties – de EU dwingt tot versterking van haar slagkracht in het buitenlands beleid, het financieel instrumentarium en de handhaving van fundamentele waarden. De conclusie van het rapport is dat niet alleen politieke wil en voldoende financiële middelen nodig zijn om de EU sterk en slagvaardig te maken, ook interne samenhang gebaseerd op een brede instemming met de Europese koers en Europese waarden is hiervoor nodig. De AIV benadrukt het belang van EU-hervormingen en geeft hiervoor opties, maar geeft ook de dilemma's weer die hierbij komen kijken.

De AIV komt tot de volgende bevindingen en aanbevelingen:

- Urgentie van hervormingen door geopolitieke druk
De Russische oorlog tegen Oekraïne en de hernieuwde onzekerheid over de Amerikaanse steun onder president Trump benadrukken de noodzaak voor de EU om haar eigen strategische autonomie en daadkracht te versterken, vooral op het gebied van veiligheid, defensie en buitenlandse betrekkingen.
- Slimme hervormingen zonder verdragswijziging
De AIV pleit voor pragmatische stappen binnen de bestaande verdragen, zoals het gebruik van passerelle-clausules om besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid mogelijk te maken, nauwere samenwerking in kleinere coalities, en het versterken van de rol van nationale parlementen in EU-besluitvorming.
- Versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB)
Aanbevolen wordt om waar mogelijk over te stappen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, een Europese Veiligheidsraad

⁶ EU-hervormingen | Adviestrajecten | Adviesraad Internationale Vraagstukken

⁷ Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat | Advies | Adviesraad Internationale Vraagstukken

⁸ Kamerstuk 36 715, nr. 3

op te richten voor betere coördinatie, en externe EU-optredens te versterken via aanpalende beleidsterreinen waar met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, zoals handel en energie.

- Modernisering van de EU-begroting
De EU-begroting moet ruimer, flexibeler en strategischer worden, met meer nadruk op grensoverschrijdende publieke goederen zoals defensie, energie-infrastructuur en digitale innovatie. Blijf daarnaast mede uit eigenbelang ook investeren in interne samenhang en cohesie. Sta open voor nieuwe vormen van financiering, zoals nieuwe eigen middelen en gezamenlijke schulden.
- Bescherming van de rechtsstaat als fundament van de Unie
De AIV benadrukt het belang van effectieve handhaving van EU-kernwaarden. Instrumenten zoals budgettaire conditionaliteit en inbreukprocedures moeten actiever worden ingezet. Nederland kan hierin een voortrekkersrol spelen, onder meer door samenwerking met gelijkgezinde lidstaten. Blijf hierover in gesprek met andere nationale parlementen en het EP.
- Voer als parlement het gesprek met parlementen van andere lidstaten en het Europees parlement
De AIV geeft aan dat parlementaire betrokkenheid cruciaal is voor het versterken van het democratisch draagvlak van EU-besluitvorming. Dit als onderdeel van de oproep om de kwaliteit van de besluiten en van wetgeving te versterken. Een daadkrachtige EU zonder breed draagvlak heeft geen toekomst, aldus de AIV.

Dilemma's

Naast bevindingen en aanbevelingen schetst de AIV ook verschillende dilemma's. Deze dilemma's illustreren dat hervormingen noodzakelijk zijn, maar politiek gevoelig blijven. De AIV pleit daarom voor een open en transparant debat over deze spanningsvelden, met oog voor zowel effectiviteit als legitimiteit.

De dilemma's die genoemd worden:

1. Daadkracht versus draagvlak

De EU moet slagvaardiger worden in haar optreden, met name op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid. Tegelijkertijd mag dit niet ten koste gaan van democratische legitimiteit. Meer besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid (QMV) kan de effectiviteit vergroten, maar kan ten koste gaan van draagvlak en roept weerstand op bij sommige lidstaten die vrezen voor verlies van nationale zeggenschap.

2. Strategische slagkracht versus nationale controle

Om grote strategische uitdagingen aan te kunnen en geopolitiek weerbaarder te worden, is een grotere EU-begroting nodig. Dit vereist hogere bijdragen, nieuwe eigen middelen of gezamenlijke schulden. Lidstaten, waaronder Nederland, zijn echter terughoudend om financiële controle deels over te dragen aan het EU-niveau.

3. Rechtsstatelijke handhaving versus politieke gevoeligheid

Hoewel de EU over instrumenten beschikt om schendingen van de rechtsstaat aan te pakken (zoals artikel 7-procedures en budgettaire conditionaliteit), ontbreekt vaak de politieke wil om deze effectief in te zetten. Lidstaten vrezen voor precedentwerking of schade aan bilaterale relaties. Dit gaat ten koste van de geloofwaardigheid.

4. Consensus versus voortgang

Unanimiteit belemmert voortgang op cruciale dossiers. Samenwerking in kleinere coalities biedt uitkomst, maar ondermijnt mogelijk de eenheid van de Unie. De vraag is hoe ver lidstaten bereid zijn te gaan in het loslaten van consensus als norm.

5. Nationale belangen versus Europees gemeenschappelijk belang

Besluiten die in het Europese belang zijn, kunnen nationaal controversieel zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor sancties, defensie-uitgaven of hervormingen van de begroting. Nationale parlementen en publieke opinie spelen hierin een cruciale rol.

Kabinetsreactie

In haar reactie op bovenstaand AIV-rapport merkt het kabinet op dat het hecht aan een slagvaardig gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), een modern meerjarig financieel kader (MFK) en een robuust rechtstaatsinstrumentarium. Het kabinet is het eens dat het in de huidige geopolitieke situatie van belang is om de effectiviteit en legitimiteit van de EU te versterken. Daarbij dienen vooral de huidige verdragen ten volle benut te worden en moet nagedacht worden over verbeteringen, zoals het gebruik van constructieve onthouding, nauwere samenwerking en intergouvernementele samenwerkingsverbanden. Ook is het kabinet het eens dat de EU de regie dient te pakken in een onzekere Europese veiligheidsorde en zet op verschillende manieren in op de vergroting van de effectiviteit van het GBVB.

Het is mogelijk om QMV-besluitvorming op GBVB-terrein uit te breiden onder het huidige verdrag, maar volgens het kabinet is daarvoor op dit moment onvoldoende draagvlak onder de EU-lidstaten. Het kabinet steunt de door de AIV genoemde alternatieven zoals constructieve onthouding van stemmen. Op het advies van de AIV om een Europese Veiligheidsraad op te richten reageerde het kabinet de Europese Raad dit de facto al is. Het kabinet onderschrijft het belang van versterking van rechtsstatelijkheid in de EU. Voor wat betreft de aanbeveling van de AIV meer te investeren in de EU reageert het kabinet dat het inzet op beperking van de stijging van Nederlandse afdrachten en dat ambitieus beleid moet plaatsvinden binnen de budgettaire randvoorwaarden, door het MFK te moderniseren.

2. Brief aan EP-rapporteur Gozi EU-hervormingen

De oproep van de AIV om het gesprek aan te gaan met andere parlementen en het Europees parlement hebben we ter harte genomen. Naast de ECPRD-uitvraag onder nationale parlementen die we in het kader van dit rapporteurschap hebben uitgevoerd, hebben we eind juni 2025 ook een brief gestuurd aan EP-rapporteur Sandro Gozi waarin we een reactie gaven op zijn concept-rapport en het briefadvies van de AIV onder de aandacht brachten. De Interparlementaire commissiebijeenkomst van de AFKO-commissie over de institutionele consequenties van EU-uitbreiding⁹ op 25 juni 2025 konden we helaas niet bijwonen.

⁹ AFKO - Constitutional Affairs | ICMs | Relations with National Parliaments | European Parliament

3. Overige ondernomen activiteiten tijdens het EU-rapporteurschap

Naast bovenstaande activiteiten hebben we in de afgelopen anderhalf jaar het volgende ondernomen:

- **Gesprekken** met nationale en internationale experts.
- Verzoeken aan de Minister van Buitenlandse Zaken om spoedige **kabinetsappreciaties**, zoals op de Commissiemededeling over pretoetredingshervormingen¹⁰. De kabinetsappreciatie op het rapport *Sailing on High Seas* wordt nog verwacht.
- **Technische briefings** zijn georganiseerd, zoals over de Commissiemededeling over pretoetredingshervormingen en beleidsevaluaties.
- **Uitvraag onder nationale parlementen** in de EU (ECPRD) naar de standpunten over interne hervormingen van de EU en de belangrijkste deelaspecten daarbij.
- In het najaar van 2024 hebben in de Tweede Kamer verschillende **rondetafelgesprekken** plaatsgevonden die aan het onderwerp van dit rapporteurschap linken, zoals een rondetafelgesprek over het rapport Letta, *Much more than a Market*¹¹ (12 september 2024), over EU-uitbreiding¹² (6 november 2024), en over het rapport Draghi, *The future of European Competitiveness*¹³ (11 december 2024).

Voor meer informatie over bovenstaande activiteiten, zie het tussenverslag¹⁴.

De rapporteurs,
Klaver
Dassen

¹⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/dc54eed4-be88-4ec6-97c6-b2977dbb0984/file>

¹¹ Rondetafelgesprek over toekomst van de interne markt | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹² Rondetafelgesprek over EU-uitbreiding | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹³ Rondetafelgesprek over het Draghi-rapport | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3035

Kansen en risico's EU-hervorming

Besluitvorming en instellingen

Kansen +		Risico's -
<i>Efficiëntere besluitvorming en versterking slagkracht:</i> QMV voorkomt blokkades door individuele lidstaten en bevordert compromisvorming en coalitievorming. QMV versterkt de EU als geopolitieke speler omdat snellere reactie op crises en strategische uitdagingen mogelijk is. <i>Voorbereiding op EU-uitbreiding:</i> met meer lidstaten wordt het risico op blokkades groter. QMV maakt besluitvorming in een EU van 30+ leden werkbaar en voorkomt verlamming. <i>Efficiëntere besluitvorming:</i> een kleiner College van Commissarissen kan leiden tot meer samenhang, minder versnippering van bevoegdheden en snellere besluitvorming binnen de Europese Commissie. Ook kunnen zwaardere en betekenisvollere portefeuilles worden gecreëerd, wat de effectiviteit van beleid ten goede komt. <i>Voorbereiding op uitbreiding:</i> in een EU met 30+ lidstaten is het onpraktisch om elke lidstaat een eigen Commissaris te geven. Beperking voorkomt een logge en inefficiënte Commissie.	besluitvorming van veto naar gekwalificeerde meerderheid (QMV) Beperken van het aantal Europees Commissarissen	<i>Verlies van nationale zeggenschap:</i> nationale belangen kunnen overstemd worden, ook op gevoelige terreinen zoals defensie, belastingen en buitenlandse politiek. Dit kan voorkomen worden door aanvullende mechanismen zoals een soevereiniteitsclausule, aangepaste stemverhoudingen en opt-outregelingen. <i>Politieke verdeeldheid:</i> QMV is geen oplossing voor fundamentele politieke verdeeldheid tussen lidstaten. Bij grote meningsverschillen kan ook QMV besluitvorming blokkeren. <i>Politiek verzet van lidstaten:</i> lidstaten hechten sterk aan nationale vertegenwoordiging in de Commissie. Beperking kan leiden tot weerstand en verlies van legitimiteit van EU-beleid in nationale context. Met name voor kleinere lidstaten kan het ontbreken van een eigen Commissaris worden gezien als verlies van invloed en status binnen de EU.

EU-begroting

Kansen +		Risico's -
<i>Voorbereiding op EU-uitbreiding:</i> een groter budget maakt het mogelijk om nieuwe lidstaten zoals Oekraïne en Moldavië op te nemen zonder bestaande lidstaten te benadelen. <i>Versterking van strategische autonomie.</i> Verhoogde investeringen in defensie, energie, digitale infrastructuur en klimaat maken de EU minder afhankelijk van externe machten zoals de VS, China en Rusland. <i>Flexibiliteit, veerkracht en schaal-grootte:</i> een groter en flexibeler budget stelt de EU in staat om sneller te reageren op crises en onvoorziene omstandigheden (pandemieën, geopolitiek), vergroot de financiële slagkracht van de EU en biedt kansen om te profiteren van schaalvoordelen.	Verhoging EU-budget	<i>Politiek draagvlak en nationale weerstand:</i> meer middelen naar de EU leidt tot een vrees voor een grotere rol van de Europese Commissie, verlies van nationale zeggenschap en het risico dat EU-bijdragen niet in verhouding staan tot nationale baten. <i>Verdeling en rechtvaardigheid:</i> Zonder hervorming van het «juste retour»-principe (wat een land terugkrijgt van wat het betaalt), kan het moeilijk zijn om een eerlijke verdeling van middelen te garanderen. <i>Governance en toezicht:</i> een groter budget vereist robuustere controlemechanismen om misbruik en inefficiëntie te voorkomen. Duidelijke afspraken zijn nodig over conditionaliteit en transparantie om vertrouwen in EU-uitgaven te behouden.

Kansen +		Risico's -
<i>Meer flexibiliteit en responsiviteit:</i> een kortere cyclus maakt het mogelijk om sneller in te spelen op geopolitieke en economische ontwikkelingen, zoals crises, technologische veranderingen, noodzaak tot investeren in bv. veiligheid/klimaat, of EU-uitbreiding. <i>Versterking van strategische sturing:</i> door elke vijf jaar een nieuw MFK te koppelen aan het strategisch programma van de Commissie, ontstaat meer samenhang tussen politieke ambities en financiële middelen.	Verkorting MFK-cyclus van 7 naar 5 jaar	<i>Meer onderhandelingsdruk en instabiliteit:</i> kortere cycli betekenen vaker intensieve onderhandelingen tussen lidstaten, wat tijdrovend en politiek gevoelig is. <i>Verlies van continuïteit op lange termijn en minder planningszekerheid:</i> sommige investeringen, zoals infrastructuur en onderzoek, vereisen stabiele financiering over langere periodes.

Rechtstaat en democratie

Kansen +		Risico's -
<i>Handhaving van EU-waarden.</i> Het koppelen van fondsen aan rechtsstatelijke naleving biedt een effectief instrument om lidstaten te stimuleren de fundamentele waarden van de EU te respecteren, zoals democratie, persvrijheid en onafhankelijke rechtspraak. Conditionaliteit zorgt ervoor dat de Kopenhagencriteria niet alleen gelden vóór toetreding, maar ook na toetreding. <i>Legitimiteit van EU-uitgaven.</i> Budgettaire conditionaliteit garandeert dat EU-gelden niet terechtkomen bij regeringen die fundamentele waarden ondermijnen, wat de legitimiteit van het EU-budget versterkt.	Versterking van budgettaire conditionaliteit: koppeling van EU-fondsen aan naleving van rechtsstatelijke principes (met icoon)	<i>Politieke spanningen, blokkades en fragmentatie.</i> Lidstaten kunnen conditionaliteit ervaren als politieke chantage, wat kan leiden tot verharding van standpunten en blokkades in andere beleidsdossiers. Bij uitsluiting van lidstaten uit bepaalde fondsen of programma's kan dit de interne cohesie van de EU onder druk zetten. <i>Impact op burgers.</i> Er bestaat een risico dat burgers indirect worden gestraft voor het gedrag van hun regering, bijvoorbeeld door het wegvallen van subsidies of investeringen.
<i>Verhoogde effectiviteit en slagkracht:</i> door het verlagen van de stembrempel wordt het eenvoudiger om sancties op te leggen bij ernstige schendingen van EU-waarden, zoals de rechtsstaat en democratie. Het voorkomt dat één lidstaat de procedure blokkeert, wat de geloofwaardigheid van de EU versterkt als hoeder van haar eigen waarden. <i>Gelijk speelveld voor alle lidstaten.</i> Het maakt duidelijk dat EU-lidmaatschap gepaard gaat met naleving van fundamentele waarden, en dat schendingen consequenties hebben – ook voor bestaande lidstaten.	Hervorming van de Artikel 7-procedure: bijvoorbeeld door verlagen stembrempel	<i>Politieke spanningen en terughoudendheid.</i> Lidstaten kunnen terughoudend zijn om de procedure te steunen uit angst zelf ooit onderwerp van sancties te worden. Ook kunnen lidstaten die aangesproken worden hun samenwerking op andere terreinen frustreren als vergelding. <i>Juridische en institutionele complexiteit:</i> de hervorming vereist aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wat een langdurig en politiek gevoelig proces is.

BIJLAGE 2 – EU HERVORMINGEN ZONDER EN MÉT VERDRAGSWIJZIGING

Hieronder volgt een niet-uitputtend overzicht van door verschillende experts vaak genoemde hervormingsvoorstellen, waaronder de AIV, de

Frans-Duitse werkgroep en de commissie Meijers, met daarbij aangegeven of Verdragswijziging nodig is of niet.

Hervormingsvoorstellen waarvoor géén Verdragswijziging nodig is

- Geleidelijke invoering van meer beluitvorming obv gekwalificeerder meerderheid (QMV) via passerelle clauses (ook bij EU-begroting, maar niet bij defensie).
- Politieke verplichting om gebruik vetorecht toe te lichten
- Vasthouden aan 751 of minder zetels in het Europees parlement
- Besluit over grootte en organisatie Europese Commissie (tenzij onderscheid gemaakt wordt tussen Commissarissen waarbij sommigen stemrecht behouden, anderen niet)
- Wijzigen van procedure om Commissievoorzitter aan te wijzen
- Nauwere samenwerking op GBVB-terrein of bij EU-begroting
- Betere motivering constructieve onthouding (van stemming onthouden zonder deze tegen te houden)
- Versterking rol Hoge Vertegenwoordiger/EDEO
- Verhogen van EU-begroting (conform Draghi)
- Uitbreiding aantal nieuwe eigen middelen (ontvangsten) in het MFK
- Uitfasering *rebates* EU-begroting
- Ad-hoc gemeenschappelijke schulden aangaan
- Modernisering EU-begroting of wijziging van besluitvormingsprocedure EU-begroting
- Meer flexibiliteit door begrotingscyclus van 5 jaar i.p.v. 7 jaar
- Vergroot rol van het maatschappelijk middenveld in de artikel 7-procedure
- Versterk de effectiviteit van het rechtsstaatinstrumentarium, bijvoorbeeld via sanctionering
- Versterkt toezicht en consistente toepassing van het rechtsstaatinstrumentarium
- Betrek kandidaat-lidstaten bij het rechtsstaatinstrumentarium
- Vergroot bereik budgettaire conditionaliteit rechtsstaat naar andere fondsen
- Streefdatum instellen voor wanneer EU klaar is voor EU-uitbreiding
- Toetreding EU-lidstaten in kleinere groepen van kandidaat-lidstaten («regatta»)
- Toetredingsproces herzien met introductie QMV (als uiteindelijke beslissing op basis van unanimité blijft)

Hervormingsvoorstellen waarvoor wél Verdragswijziging nodig is

- Bevoegdheidsoverdracht GBVB met vrijwel algehele invoering QMV (behalve bij bv uitzending strijdkrachten)
- Herbalancering QMV, voordeel voor kleine lidstaten¹
- QMV obv supermeerderheid (unanimité min 1) voor soevereiniteit kritische besluiten¹
- Opt-outs op nieuwe QMV terreinen¹
- QMV met *sovereign safety net*¹ (lidstaten mogen tegenhouden als vitale nationale belangen bedreigd worden)
- Verplichting loyale samenwerking uitbreiding GBVB met bevoegdheid EU Hof
- Vervanging unanimité met QMV tav EU-begroting met soevereiniteitsclausule of herschikking QMV bij EU-begroting
- Permanente faciliteit voor gemeenschappelijke schulden
- Uitbreiding solidariteitsclausule (art 122 VEU)
- Herziening besluitvorming art.7-procedure door meerderheidsbesluitvorming aan te passen, bijvoorbeeld viervijfde meerderheid i.p.v. unanimité min één.
- Introduceer deadline voor besluitvorming artikel 7-procedure
- Versterken van automatische sanctie artikel 7-procedure
- Status van geassocieerde EU-lidstaten creëren
- Toezichtsmechanisme instellen op eerbiediging van fundamentele waarden door toetredende lidstaten

¹ Maatregelen om eventuele invoering van QMV beter acceptabel te maken.