

Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat

Briefadvies | 15 april 2025



Adviesraad Internationale Vraagstukken

De AIV is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder: Europese samenwerking, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid.

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
+31 (0)70 348 51 08
aiv@aminbuza.nl

Datum 15 april 2025

Betreft AIV-briefadvies: 'Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat'

Geachte voorzitter,

Twee geopolitieke momenten drukken een sterk stempel op de discussie over de toekomst van de EU. In februari 2022 luidt de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne een *Zeitenwende* in. Een actieve oorlog op het Europese continent ontwricht de Europese veiligheidsorde. Vluchtelingen stromen naar de EU, energieprijzen lopen sterk op en de EU neemt een aantal ongekende besluiten, waaronder de vergaande sanctionering van Rusland en gezamenlijke wapenleveranties aan Oekraïne. Drie jaar later, in februari 2025 en een maand na het aantreden van de Amerikaanse president Donald Trump, zoekt Europa naar een nieuwe houding en koers. De nieuwe regering in de VS start – mét Rusland, maar zonder Oekraïne en de EU – verkennende onderhandelingen over een wapenstilstand. De Amerikaanse vicepresident J.D. Vance betitelt tijdens de veiligheidsconferentie van München in 2025 niet Rusland of China, maar Europa zelf als de grootste veiligheidsdreiging voor het continent. De winnaar van de Duitse verkiezingen, Friedrich Merz, zet vraagtekens bij de toekomst van de NAVO en reageert met het historische voorstel om de *Schuldenbremse* voor militaire uitgaven in Duitsland los te laten.

Sinds februari 2022 is het gevoel van relatieve veiligheid in (West-)Europa na het einde van de Koude Oorlog aangetast. Afhankelijkheden op het gebied van energie en technologie werden duidelijk. De noodzaak om de Europese veiligheidsorde opnieuw vorm te geven en de daaruit volgende wil om Oekraïne perspectief te bieden op EU-lidmaatschap, bliezen nieuw leven in de discussie over EU-uitbreiding. Het werd duidelijk dat de EU meer slagkracht nodig heeft, evenals meer effectieve besluitvorming over buitenlandbeleid en versterking van defensie, rechtsstaat en economie. De urgentie neemt toe met de aanstaande uitbreiding die de Unie zowel economisch als cultureel nog heterogener maakt als geografisch dichter bij Rusland brengt. In de Granadaverklaring (2023) erkenden EU-leiders dat hervorming en uitbreiding samen moeten gaan. Hervorming is echter ook zonder uitbreiding nodig; uitbreiding vergroot de noodzaak tot hervorming.

De grilligheid van de koers van de regering-Trump II doet het geloof in het Westerse bondgenootschap en diens veiligheidsgaranties wankelen. Het versterkt het besef dat Europa zelf de teugels in handen dient te nemen om zijn positie in de wereld veilig te stellen. De traditionele EU-inzet om door middel van diplomatieke en economische verbondenheid, gedeelde waarden en regulering (*soft power*) haar belangen in de wereld te behartigen, volstaat niet meer. Zelfbeschikkingsmacht vereist ook *hard power* via investeringen in defensie en



de defensie-industrie.¹ De fragmenterende wereldorde vergroot de druk op de EU om het vermogen op te bouwen om haar belangen in de wereld – en de belangen van haar lidstaten en burgers – zelfstandig en daadkrachtig te kunnen verdedigen.

Bovengenoemde geopolitieke schokken maken indruk, maar de druk op de EU om te hervormen komt niet alleen van buiten. Ook binnen de Unie staan vertrouwde verworvenheden op het spel. Fundamentele EU-waarden zoals de rechtsstaat, democratie en vrije pers staan in lidstaten als Hongarije en Slowakije stelselmatig onder druk. Besluitvorming en uitvoering van het gezamenlijk EU-buitenland- en veiligheidsbeleid wordt op cruciale momenten gedwarsboemd door lidstaten met afwijkende standpunten, die soms enkel een nauw gedefinieerd eigenbelang dienen. Tegelijkertijd blijven noodzakelijke investeringen achter om de Europese economie een stimulans te geven.

Hervorming via directe, concrete en haalbare stappen

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) ontving op 5 november 2024 een adviesaanvraag van de Tweede Kamer over de noodzaak en wenselijkheid van EU-hervormingen op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB), de begroting en de rechtsstaat.²

Dit advies bouwt voort op diverse hervormingsvoorstellen die eerder zijn gepresenteerd in het kader van de *Conference on the Future of Europe* in 2021-2022 of als input voor de Europese Raad in Granada door onder andere de zogenoemde Frans-Duitse werkgroep, het Europees Parlement (EP), het roulerend EU-voorzitterschap en SIEPS.³ Veel van de reeds gepresenteerde hervormingsvoorstellen richten zich op de institutionele vormgeving van de Unie, waaronder de verhouding tussen de lidstaten en de Europese instellingen. Eerdere hervormingen brachten op sommige beleidsterreinen meer bevoegdheden voor de Unie, maar verankerden ook het begrip *subsidiariteit* in de EU-verdragen waarmee vastgelegd werd dat wetgeving en uitvoering zo dicht mogelijk bij de burger moet plaatsvinden. Volgens de huidige verdragen worden besluiten meestal genomen op basis van gekwalificeerde meerderheid en is het Europees Parlement medewetgever. Belangrijke uitzonderingen blijven het GBVB en het Meerjarig Financieel Kader (MFK), waarbij in beginsel elke lidstaat een vetorecht heeft. Wijzigingen in de verdeling van bevoegdheden en zeggenschap tussen de lidstaten en de Europese instellingen roepen uiteraard discussie op.

De reguliere wijze waarop fundamentele aanpassingen van de EU-institutionele structuur, zoals bevoegdheidsoverdracht en besluitvorming, worden doorgevoerd, is via een wijziging van de EU-basisverdragen. Een proces van verdragswijziging vraagt echter normaliter een langjarig en grootschalig proces met een intergouvernementele conferentie en eindigend met ratificatie door alle afzonderlijke lidstaten. Voor zo'n proces ontbreekt het vooralsnog aan draagvlak onder de lidstaten en – gezien het tempo van alle internationale ontwikkelingen – ook aan tijd.

Het draagvlak voor verdragswijziging kan overigens wel sterk toenemen in het licht van de sterk veranderde internationale context waarin de EU-hervormingsdiscussie wordt gevoerd. Met name hervormingen op het terrein van defensie- en buitenlandbeleid zijn urgenter geworden nu het bondgenootschap met de VS onder zware druk staat. Nederland dient zich hierop voor te bereiden, maar vanwege de tijdsfactor acht de AIV het nu niet opportuun om voor een intergouvernementele conferentie te pleiten.

Een eenvoudigere wijze om verdragen aan te passen is het toevoegen van protocollen aan de toetredingsverdragen van nieuwe lidstaten. Ook deze protocollen vereisen ratificatie

door alle lidstaten. De AIV acht deze wijze van aanpassing alleen opportuun voor kleinere, onomstreden, aanpassingen van de basisverdragen en niet voor fundamentele wijzigingen. Het kan immers worden gezien als weinig transparant en als een poging om via een achterdeur een intergouvernementele conferentie en de daaraan verbonden publieke discussie te omzeilen. Daarnaast is er een groot afbreukrisico, omdat een lidstaat via een veto tegelijkertijd zowel het hervormingsproces als het toetredingsproces kan frustreren. Zonder deze route volledig af te schrijven, wijst de AIV erop dat er ook binnen de huidige verdragen nog de nodige mogelijkheden zijn om de EU te hervormen.

In dit advies richt de AIV zich vooral op direct haalbare en pragmatische stappen die het functioneren van de Unie concreet kunnen verbeteren. De nadruk ligt daarbij – aansluitend bij de huidige hervormingsdiscussie – op institutionele hervormingen. Beleidshervormingen blijven grotendeels buiten beschouwing.

Insteeke van de AIV

De AIV beziet hervormingen vanuit twee leidende begrippen: daadkracht en draagvlak. Met 'daadkracht' doelt de AIV op de capaciteit van de EU om op een effectieve wijze de strategische uitdagingen waar de Unie en haar lidstaten voor staan aan te pakken. Daarbij gaat het onder andere om het vermogen om tot tijdige besluitvorming te komen, om een goede inhoudelijke onderbouwing, om voldoende capaciteit en middelen en om slagvaardige uitvoering. Daadkracht vereist geen perfectie, maar wel een aanvaardbaar resultaat. Het gaat hier in academische termen om *outputlegitimiteit*.

Bij 'draagvlak' gaat het om *inputlegitimiteit*: is de besluitvorming democratisch? Hebben burgers en volksvertegenwoordigers voldoende grip op en steun voor de koers van de Europese Unie? Ook hier zijn niet altijd harde lijnen te trekken. De EU kan als bureaucratisch, technocratisch en ondemocratisch worden ervaren, terwijl nationale parlementen of het EP wel degelijk bij besluitvorming betrokken waren.

De AIV onderstreept dat voor de legitimiteit van de EU zowel de resultaten (output) als de wijze waarop besluiten genomen worden (input) van belang zijn. Meer Europese daadkracht kan op den duur niet zonder democratische legitimiteit. En omgekeerd: een perfect democratische Unie die niets presteert, zal op den duur toch haar glans en ook haar draagvlak verliezen. Daadkracht en draagvlak gaan echter niet altijd samen. In tijden van crisis komen vaak veranderingen tot stand die eerder weinig draagvlak hadden. Het coronaherstelfonds met een omvang van 750 miljard euro, gefinancierd op basis van gezamenlijke schulden, is hiervan een sprekend voorbeeld. Tijdens de pandemie en de Oekraïneoorlog is de EU daadkrachtiger geworden, bijvoorbeeld door de gezamenlijke aankoop van vaccins, gas en munitie. Maar nieuwe instrumenten komen vaak tot stand in de (Europese) Raad, buiten het toezicht van het Europees Parlement en met minimale betrokkenheid van nationale parlementen. Hervormingen kunnen leiden tot dilemma's, die in dit briefadvies worden verkend.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de AIV eerst de hervormingsvoorstellen in kaart gebracht (zie bijlage I) en vervolgens gesprekken gevoerd met een dertiental experts (zie bijlage II). Dit advies bespreekt – in lijn met de adviesaanvraag – achtereenvolgens hervormingsvoorstellen op het terrein van het GBVB, de begroting en de rechtsstaat en eindigt met vijf aanbevelingen.



1. Hervorming van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid

Uitdagingen

De Europese veiligheidsorde is sinds de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en het aantreden van de regering-Trump II omgeven door onzekerheden. Ondanks initiatieven als de oprichting van het Europese Defensiefonds (EDF), Permanent Structured Cooperation (PESCO), de Europese Vredesfaciliteit (EPF) en verdergaande gedachtevorming over de versterking van de Europese pijler in de NAVO, zijn de EU en haar lidstaten nog niet voldoende in staat om zonder Amerikaanse hulp de eigen grenzen en veiligheid zelfstandig te beschermen. EU-leiders beleggen crisisbijeenkomst na crisisbijeenkomst om een antwoord te formuleren op de veranderde wereldorde. Als het de EU niet lukt de regie te pakken, bestaat het risico dat andere grootmachten dit waarnemen en benutten.

EU-lidstaten, inclusief Nederland, spelen een leidende rol bij het vaststellen van het Europese GBVB dat besluitvorming middels unanimité kent. In het GBVB hebben het Europees Parlement, de Commissie en het Hof van Justitie slechts een ondergeschikte rol. Het vetorecht in het GBVB kan de besluitvorming belemmeren en vertragen, wat tevens de indruk kan wekken dat de EU weifelt. Soms gebruiken lidstaten hun vetorecht in het GBVB als wisselgeld voor nationale belangen op andere beleidsdossiers.

Het dilemma is dat het GBVB slagvaardiger zou worden als besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid (*Qualified Majority Voting*: QMV) plaatsvindt, maar het buitenland-beleid daardoor tegelijkertijd draagvlak kan verliezen. Elke lidstaat, inclusief Nederland, kan immers overstemd worden op internationale vraagstukken waar mogelijk grote nationale belangen in het geding zijn. Bezien vanuit Europees perspectief is het echter weinig effectief wanneer een land om oneigenlijke redenen besluitvorming in het GBVB voor de gehele EU traineert of frustreert door (te dreigen met) een veto. Daadkracht en democratie: hoe zou de balans in de nieuwe wereldorde moeten uitvallen?

Hervormingsvoorstellen

1. Aanpassing besluitvorming GBVB

Om besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de standaard te maken in het GBVB is een verdragswijziging vereist. Hiertoe zijn reeds initiatieven genomen, bijvoorbeeld door de *Friends of QMV* waarvan Nederland deel uitmaakt.⁴ Ook de Commissie heeft verschillende voorstellen gedaan.⁵ Tot nu toe ontbrak echter het draagvlak in de Raad om QMV in te voeren in het GBVB. Dat kan in de toekomst door internationale ontwikkelingen veranderen.

Binnen het huidige verdrag kan de besluitvorming in het GBVB echter ook al plaatsvinden op basis van gekwalificeerde meerderheid, hetzij via passerelle-clausules, hetzij op basis van een mandaat van de Europese Raad, hetzij op een voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger (HV).⁶ Via passerelle-clausules (ook wel: overbruggingsclausules) kan de besluitvormingsprocedure in de EU op deelterreinen worden aangepast ten opzichte van de in de verdragen voorziene procedure, bijvoorbeeld van unanimité naar meerderheidsbesluitvorming. Door gebruik te

maken van passerelle-clausules is er geen formele verdragswijziging nodig om de besluitvorming te veranderen en is er geen wijziging in de bevoegdheidsgebieden van de Unie. Er is wel unanimititeit nodig om de passerelle-clausule te benutten. Terreinen binnen het GBVB waar de Commissie eerder heeft geopperd om over te gaan op meerderheidsbesluitvorming zijn: sanctiebesluiten, de EU-positie over mensenrechten in multilaterale fora en civiele missies binnen het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB).

Voor meerderheidsbesluitvorming is het vooral van belang dat de (Europese) Raad een duidelijke gemeenschappelijke opdracht formuleert. Daaruit volgende besluiten kunnen dan vervolgens op basis van QMV genomen worden. Het kan daarbij gaan om sanctiebesluiten tegen personen, maar ook bredere vraagstukken. Zo'n gemeenschappelijke opdracht vereist unanimititeit, maar ook politieke wil en durf, omdat lidstaten bij de uitwerking kunnen worden overstemd. Het bredere Europees belang moet duidelijk zijn om aan burgers uit te leggen waarom besluitvorming bij meerderheid, ondanks het mogelijke verlies aan nationale zeggenschap, toch in het eigen belang kan zijn. Het vereist ook inspanning van de lidstaten om tijdig betrokken te zijn bij de totstandkoming van de beleidsvoorstellen: bij aanvang bijsturen is makkelijker dan achteraf. Dat geldt voor zowel beleidsmakers als voor het parlement dat zich intensiever kan engageren via contacten met andere nationale parlementen (versterking interparlementaire betrekkingen) en via verdieping van de relaties met het Europese Parlement. Door stapsgewijs en op basis van duidelijk geformuleerde gezamenlijke opdrachten over te gaan op meerderheidsbesluitvorming in het GBVB, kan in de praktijk voldoende vertrouwen en draagvlak voor het gemeenschappelijk beleid worden opgebouwd.

De gevolgen van een overgang naar gekwalificeerde meerderheid voor de daadkracht en snelheid van besluitvorming mogen daarbij echter niet worden overschat. Er zullen meerdere onderwerpen zijn waar de EU ook met gekwalificeerde meerderheid verdeeld over blijft. Bovendien bestaat bij gebruik van gekwalificeerde meerderheid nog altijd de mogelijkheid voor een lidstaat aan te geven dat vitale nationale belangen op het spel staan en daarom alsnog per unanimititeit dient te worden gestemd.

De AIV ziet een *quick win* door de lidstaten in de Raad politiek te verplichten de inzet van het vetorecht expliciet inhoudelijk te onderbouwen. Soortgelijke initiatieven bestaan in andere gremia, zoals de VN-Veiligheidsraad. Tekst en uitleg kan het publieke debat aanzwengelen en daarmee de politieke druk om het vetorecht niet om oneigenlijke redenen in te roepen.

Ten slotte kan de besluitvorming binnen het GBVB mogelijk worden versterkt via betere en meer politieke voorbereiding van de besluitvorming. De AIV pleitte eerder voor instelling van een Europese veiligheidsraad die de besluitvorming op hoog niveau in een beperkte kring kan voorbereiden. Hoewel dit niet is onderzocht, zou de voorbereiding van besluitvorming in een Europese veiligheidsraad de diplomatieke druk op andere lidstaten kunnen opvoeren om met het besluit in te stemmen. Een dergelijke dynamiek speelde ook een rol bij de reactie op de Russische invasie in Oekraïne: de sancties werden veelal in G7-verband besloten en brachten een dynamiek tot stand richting instemming in andere gremia.

2. Verdergaande stappen in kleinere kring

Consensus zal ook in het huidige tijdsgewricht, dat zowel daadkracht als een verenigd front vraagt, niet altijd haalbaar zijn. Het is bijvoorbeeld niet realistisch te verwachten dat de Hongaarse regering onder Minister-President Orbán zich schikt in een gemeenschappelijk beleid richting Rusland en daarbij het veto opgeeft. Nauwere samenwerking in kleiner verband kan een mogelijkheid zijn om met een groep lidstaten meer te doen en meer te bereiken op het terrein van het GBVB. Nadeel is dat deze constructie de onenigheid binnen de EU juist onderstreept

en dat er geen democratische verantwoording wordt afgelegd op EU-niveau. Voordeel is dat er met meer snelheid stappen gezet kunnen worden en dat parlementen van deelnemende landen kaderstellend en controlerend kunnen zijn. Belangrijk hierbij is dat het voor alle lidstaten openstaat om op een later moment tot de kring toe te treden.

Voorbeelden van dergelijke nauwere samenwerking zijn *Schengen* en op defensiegebied PESCO (*Permanent Structured Cooperation*). Het Schengenverdrag, waarmee grenscontroles werden afgeschaft, begon als een intergouvernementele samenwerking tussen vijf lidstaten, maar omvat inmiddels 29 landen en is verankerd in het EU-verdrag. Op defensiegebied zijn alle lidstaten – met uitzondering van Malta – inmiddels toegetreden tot PESCO waardoor stappen zijn gezet die voorheen ondenkbaar leken. Indien nauwere samenwerking binnen de EU-kaders plaatsvindt, vereist dat wel een unaniem besluit van EU-lidstaten (art. 329 lid 2 VWEU). Na oprichting zijn alleen deelnemende lidstaten betrokken bij de besluitvorming; andere lidstaten kunnen wel deelnemen aan de beraadslaging. Er is ook een minimum van negen lidstaten vereist om de nauwere samenwerking te laten faciliteren door de EU-instellingen (bv. Commissie en EDEO).

Ook andere ad-hocvormen van optreden in kleinere kring komen voor. Een besluit over stellingname jegens Israël werd – vanwege Hongaars verzet – in een informele vorm (*missive*) gegoten in plaats van een formeel gemeenschappelijk standpunt.⁷ Via de mogelijkheid van constructieve onthouding kunnen lidstaten zich onthouden van stem zonder het besluit tegen te houden. De lidstaat is niet verplicht het besluit toe te passen, maar mag het ook niet actief tegenwerken. Met andere woorden: de onthoudende lidstaat aanvaardt dat het besluit de Unie bindt.

Lidstaten kunnen hun prioriteiten voor buitenland- en veiligheidsbeleid ook in nauwer verband buiten het EU-kader vormgeven. Dit vereist enkel instemming van de deelnemende lidstaten, waarbij ook niet-EU-lidstaten zoals bijvoorbeeld het VK, Canada of Noorwegen kunnen deelnemen. Zo kunnen lidstaten samenwerken binnen de NAVO of de *Joint Expeditionary Force* (JEF). Ook kunnen zij op ad-hocbasis deelnemen aan missies waarvoor binnen de EU niet de nodige meerderheid is. De Raad heeft deze dynamiek geformaliseerd door de EU een voorkeursrecht toe te kennen voor bepaalde missies, maar gelijktijdig te onderstrepen dat *coalitions of the willing* (waarbij andere landen zoals het VK kunnen worden betrokken) alsnog op een andere manier de nationale en Europese veiligheidsbelangen kunnen nastreven.

3. Externe vertegenwoordiging en coherentie

Een verenigd front vraagt ook een gemeenschappelijk gezicht naar buiten. De vraag wie de EU vertegenwoordigt is bijna zo oud als de EU zelf. Er zijn rollen voor de voorzitter van de ER, de HV, de voorzitter van de Europese Commissie, regeringsleiders van de grote lidstaten en soms bijrollen voor het roulerend voorzitterschap. Deze overdaad aan mogelijke woordvoerders van de EU wordt soms door derde landen uitgespeeld door bepaalde partijen te omzeilen of te negeren. Uitgangspunt moet zijn dat de EU zelf bepaalt wie extern de leiding neemt en niet derde landen. Dat kan per onderwerp of per beleidsterrein verschillen. Kern is dat de EU zich hier niet uit elkaar laat spelen. Dat vereist een sterke coördinatie. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) dient daartoe te worden uitgerust met voldoende capaciteit. Meer afstemming tussen mogelijke woordvoerders, bijvoorbeeld in de bovengenoemde Europese Veiligheidsraad, kan ook bijdragen aan het creëren van een verenigd front en aanspreekpunt.

4. Aanpalende instrumenten

Het GBVB kan ook worden gestut door andere instrumenten van extern optreden van de EU. Zo is de omvang van de Europese markt een belangrijke aantrekkingsfactor van de EU in internationale betrekkingen. Op aanpalende beleidsterreinen zoals handelspolitiek zijn de afgelopen jaren – mede door actieve Nederlandse inzet – verschillende instrumenten ingevoerd die bijdragen

aan het behalen van EU-doelstellingen, inclusief de doelen uit het GBVB. Besluitvorming op deze beleidsterreinen gaat veelal op basis van QMV. Voorbeelden zijn de *Chips Act* en *Critical Raw Materials Act*, gericht op het verminderen van de afhankelijkheid van de Unie van de import van bepaalde grondstoffen, het anti-dwanginstrument (*Anti-Coercion Act*) gericht op het bestrijden van economische dwang, exportcontrole van *dual-use* goederen, de investeringstoets en de *Cyber-Resilience Act* gericht op het veiligstellen van kritische technologie en infrastructuur. Dergelijke instrumenten moeten actief benut worden en waar nodig worden aangevuld.

5. Coördinatie en ontschotting

Een meer integrale aanpak van het externe beleid vraagt ook iets van de beleidsvorming en het politieke debat in de EU en lidstaten. Besluitvorming op verschillende beleidsterreinen dient beter verbonden te worden. De EU-begroting gaat niet alleen om financiën, maar ook om de geopolitieke slagkracht van de Unie in een fragmenterende wereld. De nieuwe wereld-verhoudingen en de daarmee gepaard gaande uitdagingen vragen om een ander type investering en daarmee om een ander debat. Het *Witboek Readiness 2030* identificeert de investerings-behoefte en schetst de aanpak voor ontwikkeling van een EU-brede defensiemarkt. Om deze plannen uit te voeren zijn personeel en middelen nodig, maar vooral een gezamenlijke politieke wil. Meer strategische coördinatie tussen EU-commissarissen, nationale beleidsdepartementen en ook Kamercommissies kan het geostrategisch vermogen van de Unie en haar lidstaten stutten. In aankomende debatten over het Meerjarig Financieel Kader (MFK), defensie, maar ook over aspecten als democratie en rechtsstaat, dienen geopolitieke aspecten actief te worden betrokken, omdat zij fundamentele invloed hebben op de positie en reputatie van de EU in de wereld.

Dilemma's

De daadkracht van de EU in het GBVB zou versterkt worden door over te gaan op besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid. Dat kan binnen de huidige verdragen via passerelle-clausules, op mandaat van de Europese Raad of op voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger. Er is binnen het verdrag een noodrem ingebouwd om voor essentiële nationale belangen toch een veto in te zetten.

Voor overgang op meerderheidsbesluitvorming is draagvlak nodig. Op nationaal niveau kan draagvlak worden gecreëerd door het Europese belang van meerderheidsbesluitvorming te benadrukken, ondanks het feit dat Nederland op deelterreinen kan worden overstemd. Dat is echter wel een uitdaging: er zijn zowel binnen de lidstaten als tussen de lidstaten verschillende visies op de geopolitieke vraagstukken. Waar brede consensus ontbreekt om tot meerderheidsbesluitvorming over te gaan, kunnen lidstaten, waaronder Nederland, stappen zetten via samenwerking in kleine kring binnen of buiten de EU met maximaal draagvlak uit de deelnemende lidstaten. Nederland kan er ook voor kiezen niet deel te nemen, maar bevindt zich dan aan de zijlijn. Aan daadkracht zijn ten slotte kosten verbonden. Dat vraagt dan weer om een herbezinning van de Nederlandse inzet rondom de EU-begroting.

2. Hervormingen van de begroting

Uitdagingen

In het door de Commissie gepresenteerde *Witboek Readiness 2030* wordt een bedrag van 800 miljard euro genoemd om de Europese defensie op peil te brengen.⁸ Dat bedrag moet voor een groot deel door de lidstaten op tafel gelegd worden, maar zal voor een deel ook druk leggen op de Europese begroting. Eerder werd door Mario Draghi al de noodklok geluid over de Europese economie en de noodzaak om te investeren in de defensie-industrie. Lange tijd was de economie de katalysator van de Europese samenwerking, maar nu zijn forse Europese investeringen nodig om de mondiale concurrentie aan te kunnen. In vergelijking met haar concurrenten wordt de Europese economie nu gekenmerkt door een gebrek aan economische dynamiek, investeringen en innovatie. Techreuzen als Google en Microsoft, die aan de basis liggen van veel essentiële systemen, komen uit de VS. China is vooralsnog de enige concurrent van de VS op het gebied van kunstmatige intelligentie. Europese start-ups verlaten de EU vanwege een gebrek aan durfkapitaal, talent en nationale regeldruk. De Europese interne markt was lange tijd de troefkaart op basis waarvan de EU haar invloed in de wereld kon laten gelden. Gebrek aan dynamiek en economische afhankelijkheden dreigen de EU echter tot speelbal te maken van China, de VS en Rusland.

Ook binnen de EU leidt het gebrek aan economische dynamiek tot problemen. Zonder duurzame langetermijngroei kunnen overheidsfinanciën noch op peil gehouden worden noch meegroeien met de uitdagingen. Wanneer er meer geld wordt uitgegeven aan defensie, migratie, klimaat- en energietransitie, kan er – bij gelijkblijvende overheidsinkomsten – minder worden uitgegeven aan sociale zekerheid en publieke voorzieningen. Ook demografische ontwikkelingen zetten de welvaartsstaat onder druk. Toegenomen onzekerheid en energieafhankelijkheden kunnen leiden tot hogere rente, inflatie en minder besteedbaar inkomen. Intussen blijft het ook noodzakelijk te blijven investeren in cohesie. Zonder interne samenhang kan de EU geen geloofwaardige geopolitieke positie opbouwen. Dat alles noopt tot moeilijke politieke keuzes.

Er zal publiek en privaat flink meer geïnvesteerd moeten worden in de EU. Om private investeringen aan te jagen, dient de Europese banken- en kapitaalmarktunie vervolmaakt te worden. Vervolmaking van de banken- en kapitaalmarktunie heeft – in lijn met een eerder advies van de AIV uit 2023 – als voordeel dat dit de geopolitieke rol van de euro en de Europese muntunie kan versterken.⁹ Er dient echter ook meer publiek geïnvesteerd te worden. Bepaalde investeringen kunnen alleen via gebundelde inspanning de noodzakelijke schaal bereiken om effectief te zijn. Denk daarbij aan investeringen in defensie, innovatie, digitale en fysieke infrastructuur, energietransitie en vergroening. 27 aparte raketschilden voor één EU is onlogisch en ineffectief. Kortom, publieke goederen waarvoor de nationale schaal te klein is en waarvoor private investeringen te kort schieten. Dit is in lijn met het subsidiariteitsbeginsel: de EU treedt niet op tenzij EU-inzet meerwaarde heeft.

Bij gebundelde inspanning kunnen lidstaten niet meer alles zelf bepalen; ze moeten compromissen sluiten en op bepaalde punten inleveren. De kosten van het andere uiterste – waarin Nederland zelf bepaalt, maar ook alleen staat – zijn in de nieuwe wereldorde gekenmerkt door economische machtspolitiek van de VS, China en Rusland echter veel hoger. De uitdaging is om manieren van hervorming te vinden waarbij lidstaten nog steeds voldoende mee kunnen spreken over de besteding van de Europese fondsen.

Hervormingsvoorstellen

1. Een ruimere begroting

Het rapport van Mario Draghi uit 2024 over het Europese concurrentievermogen laat zien dat de huidige begroting van de EU ontoereikend is om de verschillende uitdagingen op het terrein van defensie, innovatie, de klimaat- en energietransitie en infrastructuur het hoofd te kunnen bieden. De EU-begroting ligt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw vast op een procent van het BNP, maar kan in theorie relatief makkelijk en snel worden uitgebreid als alle lidstaten, waaronder Nederland, daarmee unaniem instemmen. In uitzonderlijke gevallen kan op basis van de solidariteitsclausule (art. 122 VWEU) ook zonder unanimiteit worden besloten. Het coronaherstelfonds en de Oekraïne-faciliteit breidden de begroting uit met 0,6 procentpunt van het BNI en schiepen daarmee een duidelijk precedent voor daadkrachtige besluitvorming door de EU-hoofdsteden in tijden van crisis.

De begroting kan worden verruimd door verhoging van eigen middelen via a) hogere afdrachten van lidstaten; b) nieuwe inkomstenbronnen (zoals de reeds ingevoerde plastic-heffing); c) gemeenschappelijke schulden; of d) de inzet van ongebruikte middelen van de Europese Investeringsbank, uit het Europees Stabiliteitsmechanisme of uit het Coronaherstelfonds (*NextGenEU*).

Uitbreiding van de EU-afdrachten van lidstaten leidt historisch gezien tot veel verzet in een aantal landen, waaronder Nederland. Afdracht aan de EU wordt door sommige partijen neergezet als *zero-sum game*: geld voor Brussel gaat noodzakelijkerwijs ten koste van geld voor eigen land. Deze zienswijze loopt echter spaak. Gezamenlijke EU-investeringen vervangen deels nationale investeringen die anders ook noodzakelijk zouden zijn en kennen duidelijke schaalvoordelen. Nationale besluitvorming neemt alleen de effecten in de eigen lidstaat mee en laat de (overige) effecten op EU-niveau buiten beschouwing, hetgeen resulteert in te weinig investeringen.

Ook nieuwe inkomstenbronnen voor de EU liggen gevoelig, aangezien het recht om belastingen te heffen uitdrukking is van de nationale soevereiniteit en wordt aangemerkt als exclusieve nationale bevoegdheid. Invoering van nieuwe inkomstenbronnen vereist unanimiteit door de Raad (na consultatie van het Europees Parlement) en ratificatie door de nationale parlementen. Er is sinds het Verdrag van Lissabon enige voortgang geboekt bij invoering van nieuwe categorieën eigen middelen, zoals de plastic-heffing. De voortgang is echter langzaam en schiet tekort bij de grote uitdagingen waar de EU voor staat.¹⁰ Mogelijk komt er onder druk van de huidige internationale ontwikkelingen meer ruimte om stappen te zetten.

Ten slotte kan het geld ook worden geleend. Sinds het Coronaherstelfonds is gemeenschappelijke schulduitgifte in de EU geen absoluut taboe meer. De discussie over verdere gezamenlijke schulden is onafwendbaar. Met name op defensieterrein loopt de druk rap op. Onder andere Draghi en de Commissie hebben hier al voorstellen voor gedaan. Nederland kan lessen trekken uit de ervaringen met het Coronafonds door zich niet met een starre onderhandelingspositie buiten de discussie te plaatsen, maar proactief een rol te spelen bij de vormgeving van gemeenschappelijke fondsen. Daarbij ziet de AIV twee Nederlandse belangen: ten eerste moeten EU-investeringen gericht zijn op grensoverschrijdende publieke goederen die een duidelijke meerwaarde hebben. Ten tweede zijn heldere afspraken nodig over de conditionaliteit, het toezicht op de besteding en de aflossing van de leningen. De Europese Rekenkamer pleit al lang voor duidelijkheid over de aflossing van de herstel- en veerkrachtsfaciliteit.

2. Een begroting gericht op Europese publieke goederen en Europese doelen

Op dit moment gaat meer dan twee derde van de EU-begroting naar natuurlijke hulpbronnen (i.e. landbouw) en milieu (32 procent) en cohesie, veerkracht en waarden (34 procent). De commissie-Von der Leyen II pleit in haar politieke richtlijnen voor een meer gefocuste begroting langs gezamenlijke EU-beleidslijnen. Budgetten voor EU-lidstaten worden daarbij gelinkt aan economische hervormingen en investeringen naar voorbeeld van het Corona herstelfonds.¹¹ Investerings in interne samenhang en cohesie blijven essentieel, maar kunnen op een meer flexibele wijze worden vormgegeven. De Commissie zal naar verwachting medio 2025 haar voorstel voor het MFK 2028-2034 presenteren.

De AIV pleit voorerschikking van de begroting door relatief meer te investeren in EU-brede collectieve goederen met significante grensoverschrijdende effecten, zoals grensoverschrijdende ICT-infrastructuur, innovatie, grensoverschrijdende energie-infrastructuur, gezamenlijke inkoop en voorraden van kritieke grondstoffen, defensie, grensbewaking en migratiebeheer, gezamenlijke aankoop van vaccins, afstemming van productiecapaciteit van kritieke geneesmiddelen en gezamenlijke innovatie op medisch gebied. Het gaat erom dat investeringen op EU-niveau toegevoegde waarde hebben. Juist dergelijke grensoverschrijdende publieke goederen renderen op EU-niveau meer dan via nationale investeringen. Ook voor Nederland. Een sterkere oriëntatie op grensoverschrijdende publieke goederen vereist een tijdig inhoudelijk debat in het nationale parlement over welke doelen met EU-gelden en met prioriteit moeten worden opgepakt. Vroegtijdige voeding van het Europese debat door Nederland is essentieel.

3. Een flexibelere begroting

Het EU-begrotingsproces is log. Het kader voor de begroting, het zogenaamde MFK, wordt vastgelegd voor zeven jaar. Dit kan binnen het huidige verdrag worden ingekort tot vijf jaar, waardoor de prioriteiten iedere vijf jaar opnieuw worden vastgesteld, de begroting flexibeler wordt en de begrotingscyclus meer meebeweegt met de politieke cyclus in de EU (verkiezingstermijn van het EP en de zittingstermijn van de Europese Commissie). Hierdoor kan het politieke draagvlak voor de begroting toenemen. Nadeel is dat de onderhandelingen over het MFK veel tijd en energie kosten en dat lidstaten die inspanning bij een kortere begrotingscyclus vaker moeten leveren. Ook is er minder planzekerheid voor de Commissie, lidstaten, burgers, bedrijven en overige actoren ten aanzien van het beschikbare EU-geld. De AIV is desondanks voorstander van een kortere begrotingstermijn van vijf jaar. De komende MFK-onderhandelingen zijn een mooie gelegenheid om deze discussie te starten.

4. Met pragmatische stappen naar een andere besluitvorming

Besluitvorming is een duidelijk struikelblok voor de hervorming van de EU-begroting. De unanimiteitsvereiste kan binnen het huidige verdrag op afgebakende terreinen worden vervangen door gekwalificeerde meerderheid via de bijzondere passerelle-clausule in artikel 312 lid 2 VWEU. Daarvoor is geen verdragswijziging nodig, maar wel unanimiteit. Dat is juist ook voor Nederland gevoelig terrein.

5. Samenwerking in kleiner verband

Wanneer unanimiteit ontbreekt, is een laatste mogelijke uitweg om in kleiner verband samen te werken. Dat kan geleidelijk en in stappen worden vormgegeven. Zo werd in de eurocrisis eerst een tijdelijk noodfonds opgezet: de Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit. Niet alle lidstaten namen daaraan deel. Pas nadat de deelnemende lidstaten na verloop van tijd en door de ervaring in de praktijk voldoende vertrouwen kregen in het functioneren van dit fonds, werd het omgezet naar een permanent fonds: het Europese Stabiliteitsmechanisme. Ook hier geldt: lukt het niet binnen de EU-kaders omdat niet aan de voorwaarden voor nauwere samenwerking binnen het EU-verdrag wordt voldaan, zoek dan naar mogelijkheden buiten de EU-kaders



maar probeer daarbij de band met de EU zo sterk mogelijk te houden. De AIV pleit voor een pragmatische aanpak. Maak een begin: de ontwikkelingen in de wereld vragen om voortuitgang, niet om perfectie.

Dilemma's

Daadkracht vereist budget. Gezien de nieuwe grote strategische uitdagingen waar de EU voor staat, is verhoging van de begroting onvermijdelijk. Dit kan via verhoging van de nationale afdrachten, nieuwe inkomstenbronnen (nieuwe categorieën eigen middelen) of gemeenschappelijke schulden. Met name op het terrein van defensie is dat essentieel. Een hogere begroting is geen *zero-sum game*, hetgeen het makkelijker maakt draagvlak te creëren. Gezamenlijke investeringen maken nationale investeringen deels overbodig en renderen – waar het gaat om grensoverschrijdende publieke goederen – meer dan enkel nationale investeringen.

Nederland is doorgaans geen voorstander van meer geld naar de EU. Daarom zal Nederland prioriteit willen geven aan Europese uitgaven die Nederland aantoonbaar ten goede komen. Een gezamenlijke geopolitieke positie vraagt echter ook interne cohesie en dus investeringen in armere lidstaten. Daarbij kan Nederland lessen trekken uit het verleden. Een te starre of weinig empathische onderhandelingspositie kan Nederland – zoals bij het coronafonds dreigde te gebeuren – buiten het debat plaatsen. Hoewel Nederland als grondlegger en welvarend EU-land gewicht in de schaal legt, vertegenwoordigt Nederland slechts een van de 27 lidstaten met slechts vier procent van de totale EU-bevolking. Dit beperkt de Nederlandse invloed. Het draagvlak in Nederland is daarmee niet bepalend voor de voortgang in de gehele EU. Nederland kan zich inzetten met een constructief kritische bijdrage aan het debat en pleiten zowel voor cohesie als voor duidelijke afspraken over besteding van EU-geld en over de terugbetaling van gemeenschappelijke schulden.

3. Hervorming van de rechtsstaat en fundamentele EU-waarden

Uitdagingen

Democratie, rechtsstaat, respect voor de menselijke waardigheid, gelijkheid en de mensenrechten (art. 2 VEU) zijn de kernwaarden van de Unie en daarmee essentieel voor onderling vertrouwen, solidariteit en samenwerking in de EU. De Europese kernwaarden staan desalniettemin ernstig onder druk. Polen voerde na 2015 onder de vorige PiS-regering een reeks wetten in die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ingrijpend beperkten. Hongarije beperkte de persvrijheid door onafhankelijke media onder regeringsgezinde controle te brengen en beperkte tevens de academische vrijheid, de gerechtelijke onafhankelijkheid en LHBTQI-rechten. Slowakije zette de rechterlijke macht meer naar eigen hand door het bureau van de bijzondere aanklager, verantwoordelijk voor het bestrijden van georganiseerde misdaad en corruptie, te sluiten. Hoewel de meest pregnante voorbeelden afkomstig zijn uit nieuwere EU-lidstaten, staat de rechtsstaat ook elders in de EU onder druk.

Ondermijning van de kernwaarden in andere lidstaten raakt Nederlanders direct wanneer bijvoorbeeld de vrijheid van Nederlandse journalisten wordt aangetast of eigendomsrechten van Nederlandse bedrijven elders in de EU niet onpartijdig worden gehandhaafd of Nederlandse consumenten geen rechtsherstel krijgen bij fraude in een andere lidstaat. Ondermijning van de EU-kernwaarden werkt op tal van terreinen door en doet daarmee afbreuk aan de brede Europese samenwerking en het onderling vertrouwen.

Afbreuk van de EU-kernwaarden heeft ook gevolgen voor de positie van de EU op het wereldtoneel. Naleving van deze kernwaarden is een voorwaarde voor EU-lidmaatschap, maar eenmaal lid van de EU kunnen lidstaten alsnog afbreuk doen aan de Kopenhagen-criteria. Zo'n 90 procent van de EU-burgers onderschrijft het belang om deze te handhaven.¹² De Unie verliest bovendien geloofwaardigheid als haar lidstaten de kernwaarden die zij ook extern voorstaan zelf niet respecteren. Dat ondermijnt het Europese model als alternatief voor autoritaire regimes zoals China en Rusland.

Een hindernis hierbij is dat EU-lidstaten niet graag andere lidstaten de les lezen. Het instrumentarium om de EU-kernwaarden te handhaven is recent sterk verder ontwikkeld, maar desalniettemin slagen zowel Commissie, Raad als lidstaten er onvoldoende in om de rechtsstaat te beschermen.

Hervormingsvoorstellen

1. Artikel 7-procedure

De artikel 7-procedure is het zwaarste instrument in de gereedschapskist van de Unie om EU-kernwaarden af te dwingen. Het is niet mogelijk om een lidstaat uit de Unie te zetten, wel om het stemrecht te ontnemen. Helaas wordt de artikel 7-procedure nauwelijks ingezet. De besluitvorming is zwaar: zelfs de start van de eerste fase van de procedure – gericht op de dialoog en zonder sancties – vereist een vier vijfde meerderheid van lidstaten. Voor het opleggen van sancties is unanimiteit vereist in de ER, waarbij de lidstaat in kwestie niet meestemt.

Omdat het stemrecht van de lidstaat in de Raad kan worden opgeschort, geldt de procedure als de 'nucleaire' optie. Een mogelijke verklaring voor het geringe gebruik van de artikel 7-procedure is dat de Commissie geen voorstellen wil doen om de procedure op te starten uit vrees dat zij onvoldoende steun krijgt uit de Raad. Lidstaten zijn terughoudend om in te stemmen met de start van de procedure of met het nemen van maatregelen, omdat zij weten dat een dergelijke procedure ook tegen hen kan worden ingezet of omdat zij vrezen voor de bilaterale relatie met het land in kwestie. Het EP kan een procedure aanvragen, maar niet afdwingen. Dat mandaat ligt bij de Raad.

Aanpassing van de besluitvorming of de gevolgen van de artikel 7-procedure vereist verdragswijziging. Daarvoor is momenteel geen draagvlak. Ook op termijn wordt dat lastig, omdat ten minste de landen in het verdachtenbankje tegen zullen stemmen. Een *quick win* is de procedure transparanter maken voor bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties om het debat – ook in de lidstaat in kwestie – te voeden.¹³ Dit vereist aanpassing van de werkwijze en hiervoor is brede politieke wil noodzakelijk. Voor onderdelen van de procedure is 'slechts' een vier vijfde meerderheid vereist. Hiervoor kunnen op hoog politiek niveau, via intensieve dialogen, de geesten rijp gemaakt worden. Nederland kan hierin – gelet op zijn goede trackrecord op dit terrein – een aanjagende rol spelen.

2. Rechtsstaatdialoog en monitoring

De artikel 7-procedure is aangevuld met een jaarlijkse rechtsstaatdialoog en -monitoring. Ook dit instrument heeft manco's, zoals de zeer diplomatieke taal die de Commissie – wederom in het belang van de bilaterale relatie – bezigt, waardoor ernstige en minder ernstige inbreuken over een kam worden geschoren. Er volgen binnen het rechtsstaatmechanisme geen of onvoldoende sancties wanneer een lidstaat aanbevelingen niet nakomt.

Hier kan een verbeteringslag worden gemaakt door de monitoring van de fundamentele EU-waarden te delegeren aan een onafhankelijk orgaan, zoals het reeds bestaande Europees Bureau voor de grondrechten. Dit bureau zou kunnen worden omgevormd tot (of aangevuld met) een autoriteit met voldoende middelen en een sterk mandaat. De nieuwe autoriteit kan – zonder vrees voor afbreuk van de bilaterale relatie – ontwikkelingen in de rechtsstaat monitoren en aanbevelingen doen aan de EU-instellingen voor gepaste maatregelen om de monitoring op te volgen en de waarborg van de rechtsstaat te handhaven (bijvoorbeeld het starten van een inbreuk- of artikel 7-procedure). Het prerogatief om handhavend op te treden blijft in handen van de EU-instellingen en lidstaten. De drempel om actie te ondernemen wordt op deze manier echter verlaagd, omdat de beoordeling is belegd bij een onafhankelijke autoriteit en daarmee losstaat van de bilaterale relatie.

3. Budgettaire conditionaliteit

Begrotingsconditionaliteit is tot dusver het meest effectieve en zichtbare instrument om waarborg van de rechtsstaat in EU-lidstaten af te dwingen. Er zijn drie vormen van begrotingsconditionaliteit: a) de conditionaliteitsverordening (Vo. 2020/2092); b) de verordening gemeenschappelijke bepalingen; en c) het tijdelijke Coronaherstelfonds.¹⁴

Begrotingsconditionaliteit heeft ten opzichte van artikel 7 als voordeel dat besluitvorming slechts een gekwalificeerde meerderheid in de Raad vereist. Ten opzichte van de rechtsstaatdialoog is het voordeel dat er directe en voelbare gevolgen zijn wanneer lidstaten tekortschieten. Begrotingsconditionaliteit heeft echter als nadeel dat het nog niet duidelijk is of dit instrument binnen het huidige verdrag kan worden ingezet voor andere kernwaarden uit artikel 2 dan de rechtsstaat. Weliswaar lagen de problemen tot dusver op het terrein van de rechtsstaat, maar dit kan in de toekomst veranderen. De financiële werking van deze instrumenten leidt daarnaast tot de indruk dat inbreuken op EU-kernwaarden kunnen worden 'afgekocht' of

‘uitgeruild’, hetgeen rijkere lidstaten dan weer makkelijker afgaat. Het opschorten van middelen en fondsen kan bovendien leiden tot een dynamiek waarin nationalistische regeringsleiders hun verzet tegen conditionaliteit kunnen wegzetten als “strijd tegen de chantage van gezichtloze en ongekozen Brusselse bureaucraten”. De Europese Rekenkamer deed in 2024 een aantal aanbevelingen om begrotingsconditionaliteit beter te laten functioneren door dit te depolitiseren, zoals de introductie van een technische en inhoudelijke analyse op basis waarvan de begrotingsconditionaliteit wordt opgeheven.¹⁵

Begrotingsconditionaliteit is nog niet van toepassing op alle EU-fondsen. De aanstaande onderhandelingen over het volgende MFK bieden een concrete opening om begrotingsconditionaliteit ook toe te passen op andere delen van de EU-begroting. Gezien de constructieve rol die Nederland in het verleden speelde bij de totstandkoming van begrotingsconditionaliteiten, strekt het tot aanbeveling om deze inzet voort te zetten. De nadruk zou daarbij moeten liggen op fondsen waar naleving van de gemeenschappelijke waarden onlosmakelijk verbonden is met de effectiviteit van de EU-uitgaven of waarbij afbreuk van de kernwaarden te grote afbreukrisico's zou hebben voor de EU als geheel, zoals fondsen in het kader van de versterking van de Europese defensie en defensie-industrie (EDF, EDIRPA). Wanneer een lidstaat binnen de EU fundamentele afspraken, waarden en rechten niet respecteert, is er een reëel risico dat deze lidstaat dat ook buiten de EU niet doet. Het afbreukrisico daarvan voor de EU als geheel is onacceptabel.

4. Handhaving via hofprocedures

Het huidige verdragskader biedt de Commissie (art. 258 VEU) maar ook de lidstaten (art. 259 VEU) de mogelijkheid om een hof- en inbreukprocedure te voeren tegen een lidstaat die EU-verdragen en daarin opgenomen kernwaarden schendt. Lidstaten zijn verplicht de uitspraak van het Hof in zo'n procedure op te volgen. Als de lidstaat dit nalaat, kan het Hof een boete of dwangsom opleggen (art. 260 lid 3 VEU).

Het Hof heeft in recente jaren via jurisprudentie een actieve en positieve rol gespeeld in de bescherming van de rechtsstaat in de EU-lidstaten. Het sprong daarmee in het gat dat de politiek – de (Europese) Raad en Commissie – heeft laten liggen door nauwelijks gebruik te maken van de artikel 7-procedure en ook door de monitoringsrol mager in te vullen. Het Hof kan deze rol alleen spelen als er zaken voor het Hof worden gebracht. Dat kan worden gedaan door de Europese Commissie en EU-lidstaten via inbreukprocedures en door nationale hoven in prejudiciële zaken. Een recent rapport van de Europese Rekenkamer concludeert dat de Commissie en lidstaten ook hier verzaken. Inbreukzaken duren te lang en de monitoring en de sanctionering van lidstaten na een veroordeling door het Hof dienen te worden versterkt.¹⁶ Wederom lijken de Europese Commissie én EU-lidstaten huiverig om de bilaterale relatie op het spel te zetten, mede uit angst dat de lidstaat de besluitvorming op andere dossiers (bijvoorbeeld in het GBVB) frustreert.

Het vergroten van de (juridische en onderzoeks-)capaciteit bij de Europese Commissie zou een *quick win* zijn om de lidstaten via inbreukprocedures bij de les te houden door mogelijke inbreuken sneller, beter en effectiever te onderzoeken en te vervolgen. Daarnaast is het belangrijk respect voor wetten te bevorderen door EU-wetgeving *fit-for-purpose* te maken.

Ook EU-lidstaten dienen hier meer verantwoordelijkheid te nemen door zelf procedures aanhangig te maken en de Commissie politieke rugdekking te geven in de handhaving van EU-kernwaarden door zich te voegen in de door de Commissie gestarte inbreukprocedure. In een recente inbreukprocedure omtrent een anti-LGBTQI+-wet in Hongarije hebben zestien lidstaten, inclusief Nederland, zich achter de Europese Commissie geschaard.

5. Verdere samenwerking via een groep gelijkgezinde landen

Nederland kan op dit dossier op verschillende aspecten een aanjagende rol pakken, bijvoorbeeld door het debat over respect voor de EU-kernwaarden op hoog politiek niveau te agenderen, actief mee te doen aan de monitoring en *peer review* in de rechtsstaatdialog, te pleiten voor een nieuw mandaat voor het Bureau van de EU voor de grondrechten, te streven naar versterking van de onderzoekcapaciteit van de Commissie ten behoeve van snellere en daadkrachtigere inbreukprocedures, door zelf diplomatieke maatregelen te nemen of Hofprocedures te initiëren of zich te voegen in zaken die door de Commissie zijn aangespannen. Een dergelijke inzet van Nederland zou niet zonder kosten zijn voor de bilaterale relatie met de betreffende landen. Daarom is het beter om in breder verband op te treden via een gelijkgezinde groep, naar voorbeeld van de Friends of QMV-groep. Gezien het goede track record van Nederland en zijn belang als handelsland bij een sterke en onafhankelijke rechtspraak op de interne EU-markt, kan Nederland hierin een drijvende rol spelen.

Dilemma's

De EU – specifiek de (Europese) Raad, Commissie en de lidstaten – laat te weinig daadkracht en doorzettingsvermogen zien bij handhaving van haar eigen kernwaarden zoals de rechtsstaat. Daarmee schendt zij niet alleen het vertrouwen van haar burgers, maar ook haar economisch potentieel en haar geloofwaardigheid in de wereld. Dat moet anders, maar het draagvlak voor een ferme aanpak is niet vanzelfsprekend. Hoewel de Unie beschikt over voldoende instrumenten, ontbreekt het aan politieke wil om deze in te zetten. Het draagvlak daartoe kan wel beter 'georganiseerd' worden: agendeer de rechtsstaat op het hoogste politieke niveau, en laat naleving van de rechtsstaat monitoren door een sterkere onafhankelijke autoriteit met voldoende mandaat, middelen en menskracht. Met politieke ruggensteun uit de lidstaten kan de Commissie daarop vervolgens zo nodig handhavend optreden. Nederland kan verantwoordelijkheid nemen door het debat – eventueel samen met gelijkgezinde landen – aan te zwengelen, zelf Hofzaken te initiëren en een actieve bijdrage te leveren aan de bescherming van de EU-kernwaarden. Uiteraard moet Nederland zelf ook openstaan voor eventuele kritiek uit andere landen.

4. Conclusie en aanbevelingen

De AIV constateert – net als veel andere adviseurs, commentatoren en analisten – dat de uitdagingen voor de EU in de huidige geopolitieke situatie enorm zijn. De Europese landen moeten gezamenlijk een geopolitieke positie opbouwen en gezamenlijk strategische afhankelijkheden (defensie, ICT, hightech, kritieke grondstoffen) aanzienlijk verminderen. Dat vraagt veel: een sterke politieke wil, voldoende financiële middelen en een interne samenhang gebaseerd op brede instemming met de Europese koers en de Europese waarden. Daadkracht en draagvlak dus. De EU kan en moet daarbij voortbouwen op wat er is: een interne EU-markt met voor 450 miljoen mensen vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en een waardengemeenschap met een duidelijke verankering van de rechtsstaat. De open economie en de rechtsstaat zijn precies de twee elementen die het Europese model wereldwijd aantrekkelijk maken.¹⁷

Hervorming: op zoek naar nieuwe vormen van samenwerking

Hervormingen zijn nodig. Doormodderen met trage besluitvormingsprocedures die tot consensus moeten leiden, is geen optie. Voor een verdragswijziging ontbreekt echter – gegeven de urgentie van internationale ontwikkelingen – de tijd en naar verwachting ook het draagvlak. Gelukkig kan Europa ook binnen de bestaande verdragen nog aanzienlijke slagen maken. Hervormingen zowel op het buitenlandbeleid, de begroting als de rechtsstaat hebben drie componenten:

- benutten van de mogelijkheden die er nu al zijn om besluitvorming te versnellen;
- intensievere samenwerking in kleiner verband binnen of buiten de EU; en
- een grotere betrokkenheid van lidstaten en daarmee nationale parlementen aan de voorkant van besluitvorming en wetgeving.

Per beleidsterrein kan de inzet van die componenten verschillen. Het gaat niet om meer of minder Europa, meer of minder bevoegdheden, maar om een effectievere samenwerking en een meer weerbare Unie.

Keuzes en dilemma's

Dit alles vraagt om keuzes en leidt ook tot dilemma's: in nationale parlementen zullen stevige discussies ontstaan als er besluiten worden genomen op basis van QMV waar Nederland kan worden overstemd. Of wanneer meer geld nodig is voor defensie of voor andere geopolitieke taken. Of als er vanuit andere EU-lidstaten kritiek is op ons beleid en onze rechtsstatelijke en democratische instituties. De AIV beveelt de regering en het parlement aan deze dilemma's open en transparant te bespreken. Accepteer dat daadkracht ten koste kan gaan van draagvlak. Collectieve daadkracht kan op termijn het draagvlak ook verruimen door concrete resultaten te leveren. Blijf met volle kracht aan dat draagvlak werken door te wijzen op de baten van het grote geheel.



Nederlands belang

Nederland heeft als open economie een onevenredig groot belang bij voortzetting en versterking van het Europese model. Nederland is diep verbonden met de EU: door inbedding in Europa heeft Nederland een sterkere economie kunnen opbouwen en is ons land weerbaarder tegen Russische sabotage, Chinese spionage, Amerikaanse chantage en grootschalige grensoverschrijdende criminaliteit. Nederland heeft belang bij een Unie die in staat is economisch competitief te zijn en haar eigen democratische en rechtsstatelijke kernwaarden te borgen. Om precies dit te bereiken is een wendbare en slagvaardige Unie die haar aanzienlijke collectieve macht doelgericht inzet om de veiligheid, het welzijn en de vrijheid van haar burgers resoluut te beschermen.

De kosten voor EU-hervormingen op het gebied van economie, defensie en rechtsstaat zijn aanzienlijk. Ze zijn echter beduidend lager dan de aanzienlijke baten die Nederland (al lange tijd) ondervindt van EU-lidmaatschap. Ook wegen de kosten niet op tegen de voordelen van een krachtige geopolitieke Unie. Samen staan we in de EU sterker, maar daarvoor zullen alle lidstaten, ook Nederland, op sommige dossiers water bij de wijn moeten doen. Ook in Nederland moeten daarom de zeilen worden bijgezet ten dienste van een daadkrachtige en toekomstbestendige Unie.

Aanbevelingen

Om binnen de bestaande verdragen tot meer Europese daadkracht en draagvlak te komen, adviseert de AIV de volgende concrete hervormingsstappen:

- 1. Zet in op slimme hervormingen van de EU die zorgen voor meer daadkracht en draagvlak;** in de eerste plaats door meer gebruik te maken van bestaande mogelijkheden voor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Probeer consensus te vinden, maar laat niet toe dat lidstaten die onwillig zijn de samenwerking frustreren of ondermijnen. Mocht er geen daadkrachtig Europees besluit mogelijk zijn, draag dan – in samenspraak met het parlement – bij aan nauwere samenwerking tussen landen die dat willen. Wees flexibel en creëer in kleinere coalities handelings- en reactievermogen.
- 2. Geef gezamenlijk een nieuw GBVB vorm.** Gezamenlijke wil is nodig om in de wereld de EU-waarden uit te dragen en de EU-belangen te beschermen. Deze zal in de nieuwe wereldorde opnieuw geformuleerd moeten worden. Om de Europese kwetsbaarheid door eenzijdige strategische afhankelijkheden te verminderen, is daadkrachtig optreden nodig en een zoektocht naar een gezamenlijke basis met gelijkgezinde derde landen, waaronder het VK, om bij te dragen aan een duurzame, rechtvaardige en vreedzame wereld.
 - a. Ga zo veel mogelijk over op meerderheidsbesluitvorming in het GBVB waar dat binnen het bestaande verdrag kan, te beginnen bij sanctiebesluiten, de EU-positie over mensenrechten in multilaterale fora en civiele missies binnen het GVDB.
 - b. Zorg voor meer coördinatie en leiderschap in het GBVB door besluitvorming op hoog politiek niveau in kleiner verband voor te bereiden in een nieuw op te richten Europese Veiligheidsraad.
 - c. Versterk het externe optreden van de Unie ook door gebruik te maken van aanpalende beleidsterreinen waar bij gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.

- d. Werk bij gebrek aan overeenstemming samen in kleiner verband om sneller en daadkrachtiger stappen te nemen, liefst binnen de EU-kaders, maar zo nodig daarbuiten. Zorg dat deze coalities open zijn voor lidstaten die zich later alsnog willen aansluiten. De ervaring leert dat samenwerking in nauwer verband vaak op termijn een veel bredere weerklank krijgt.
- e. Blijf in de externe vertegenwoordiging van de Unie zoeken naar afstemming en coördinatie met andere lidstaten, zodat de Unie en haar lidstaten op het wereldtoneel niet tegen elkaar worden uitgespeeld.
- f. Kies een holistische en integrale benadering door de thema's GBVB, rechtsstaat en begroting aan elkaar te verbinden. Een sterke geopolitieke positie kost geld. Geloofwaardigheid van de EU naar buiten vraagt ook een gezamenlijke investering in en effectieve handhaving van de EU-kernwaarden. Stabiele democratische en rechtsstatelijke instituties zijn basisvoorwaarden voor economische groei.

3. Investeer in Europa. Breng de benodigde middelen op om de strategische doelen van de Unie te kunnen nagaan. Doe dat op basis van zowel acute kortetermijnproblemen als een langetermijnvisie.

- a. Accepteer dat de EU-begroting in het licht van de nieuwe geopolitieke realiteit en de daarmee samenhangende strategische uitdagingen op het terrein van defensie, veiligheid en strategische autonomie omhoog moet.
- b. Herschik de EU-begroting en leg daarbij meer nadruk op investeringen in grensoverschrijdende publieke goederen als defensie. Doe dat in een zo breed mogelijke coalitie. Sta daarbij open voor diverse vormen van financiering, waaronder uitbreiding van categorieën eigen middelen (=nieuwe inkomstenbronnen) en gezamenlijke schulden. Maak duidelijk hoe het toezicht op de uitgaven moet worden vormgegeven en hoe schulden worden afgelost.
- c. Blijf mede vanuit eigen belang ook investeren in de interne samenhang en cohesie van de Unie. Vergroting van de economische verschillen tussen lidstaten leidt tot verstoring van het speelveld op de interne markt en een hoger fragmentatierisico van de muntunie. Nederland profiteert als open economie van de interne markt en muntunie. Investeer vanuit dit eigenbelang in cohesie.
- d. Maak het eenvoudiger om de EU-begroting aan te passen aan internationale ontwikkelingen door de begrotingscyclus terug te brengen tot vijf jaar. De aankomende MFK-onderhandelingen bieden gelegenheid om deze discussie te starten.
- e. Stimuleer private investeringen en trek durfkapitaal aan voor nieuwe technologisch geavanceerde sectoren door voltooiing van de banken- en kapitaalmarktunie. Daarmee wordt tegelijkertijd een betere basis gelegd voor een grotere geopolitieke rol van de euro (AIV, 2023).

4. Bescherm de rechtsstaat. De Europese opvatting van liberale democratie staat wereldwijd onder druk. De rechtsstaat dreigt voor de EU en een handvol gelijkgezinde landen een unique selling point te worden. Afbreuk van de rechtsstaat levert de EU moeilijk herstelbare reputatieschade op in haar relatie met derde landen. Bescherming van de rechtsstaat in de EU wordt te vaak geblokkeerd door een of twee lidstaten.

- a. Zorg dat de (Europese) Raad zijn verantwoordelijkheid neemt in de waarborg van de EU-kernwaarden door de rechtsstaatproblematiek in de EU op dit hoogst mogelijke politieke niveau te bespreken. Laat dit niet over aan de rechterlijke macht. Gezien zijn goede track record op dit terrein, kan Nederland hierin een aanjagende rol nemen.



- b. Laat het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten de Europese Raad hierin ondersteunen via onafhankelijke en expertgedreven monitoring die in de Raad wordt geagendeerd en besproken. Vorm het bureau daartoe om tot een autoriteit met een sterk mandaat en voldoende personele capaciteit. Geef die autoriteit de opdracht noodzakelijke interventies voor te stellen, bijvoorbeeld op basis van artikel 7 VEU of via een inbreukprocedure. De bevoegdheid om handhavend op te treden, bijvoorbeeld via hofzaken, blijft voorbehouden aan de Europese Commissie en lidstaten.
- c. Draai de geldkraan resoluut dicht wanneer lidstaten zich niet houden aan de afspraken rondom de rechtsstaat en politieke interventies geen verbetering laten zien. Dit instrument gaat wellicht op korte termijn ten koste van gezamenlijke daadkracht, maar niets doen ondermijnt op lange termijn de kernwaarden van de EU en daarmee het vermogen om effectief samen te werken.
- d. Vorm een groep met gelijkgezinde landen die zich gezamenlijk inzet voor de effectieve handhaving van EU-kernwaarden en zo de druk op ondermijnende lidstaten opvoert.
- e. Geef de Europese Commissie politieke ruggensteun wanneer zij optreedt via inbreukprocedures door Nederland zich te laten voegen in deze Hofzaken. Span – wanneer de Europese Commissie om politieke redenen verzaakt – desnoods als lidstaat of groep van lidstaten zelf een procedure aan bij het hof.

5. Voer als parlement het gesprek met parlementen van andere lidstaten en het Europees Parlement. Draag zo bij aan de kwaliteit van besluiten en van wetgeving en verbreed het draagvlak. Een daadkrachtige EU heeft zonder een breed draagvlak geen toekomst.

Onzekerheid is soms verlamdend. De AIV hoopt echter van harte dat de discussie over praktische hervormingen ertoe bij kan dragen dat de EU vanuit haar kernwaarden, haar huidige verdragen en haar talrijke verworvenheden een positieve kracht kan zijn op het wereldtoneel.

Hoogachtend,

Bert Koenders
Voorzitter

Bijlage I

Er circuleren sinds 2022 diverse hervormingsvoorstellen om de Europese daadkracht te versterken, sommige met het oog op de aanstaande uitbreiding, andere vanuit het idee dat hervorming sowieso nodig is in het licht van de genoemde uitdagingen. Een aantal voorstellen, bijvoorbeeld van het Europees Parlement, richt zich op wijziging van het verdrag. Andere voorstellen richten zich op het beter functioneren van de Unie. Weer andere, zoals het voorstel van de Frans-Duitse werkgroep, op beide.

Hieronder een niet-uitputtend overzicht van de belangrijkste hervormingsvoorstellen die per beleidsterrein (GBVB, begroting, rechtsstaat) circuleren. Daarbij is een onderscheid gemaakt of verdragswijziging al dan niet nodig is.

Tabel 1. Hervormingsvoorstellen op het beleidsterrein van GBVB

Hervormingsvoorstel	Geen verdrags- wijziging vereist	Verdragswijziging vereist
Bevoegdheidsoverdracht GBVB met nagenoeg algehele invoering QMV (met enkele uitzonderingen zoals inzet strijdkrachten)		•
Geleidelijke invoering van meer QMV via groter gebruik van passerelle-clausules	•	
Politieke verplichting om gebruik vetorecht toe te lichten	•	
Maatregelen om de eventuele invoering van QMV beter acceptabel te maken:		
• herbalancering van QMV (in voordeel van kleine lidstaten)		•
• op basis van supermeerderheid (unanimiteit min één) voor soevereiniteit kritische besluiten		•
• met <i>opt-outs</i> in nieuwe QMV-terreinen		•
• met <i>sovereign safety net</i>		•
Nauwere samenwerking	•	
Betere motivering constructieve onthouding	•	
Verplichting loyale samenwerking uitbreiding GBVB met bevoegdheid EU Hof van Justitie		•
Versterking rol Hoge Vertegenwoordiger/EDEO	•	

Tabel 2. Hervormingsvoorstellen op het beleidsterrein van de EU-begroting

Hervormingsvoorstel	Geen verdrags- wijziging vereist	Verdragswijziging vereist
Uitbreiding EU-begroting	•	
Vervanging unanimiteit met QMV t.a.v. EU-begroting	•	
Vervanging unanimiteit met QMV t.a.v. EU-begroting met soevereiniteitsclausule of herschikking QMV		•
Nauwere samenwerking	•	
Uitbreiding EU eigen middelen categorieën	•	
Uitfasering <i>rebates</i>	•	
Ad-hoc gemeenschappelijke schulden	•	
Permanente faciliteit voor gemeenschappelijke schulden		•
Uitbreiding solidariteitsclausule (art. 122 VWEU)		•
Modernisering EU-begroting (besteding categorieën)	•	
Meer flexibiliteit via begrotingscyclus van 5 jaar (korter dan 5 jaar vereist verdragswijziging)	•	

Tabel 3. Hervormingsvoorstellen op het beleidsterrein van de rechtsstaat

Hervormingsvoorstel	Geen verdrags- wijziging vereist	Verdragswijziging vereist
Herziening besluitvorming art. 7-procedure door meerderheids- besluitvorming aan te passen, bijvoorbeeld viervijfde meerderheid in plaats van unanimiteit min één.		•
Introduceer deadline voor besluitvorming art. 7-procedure		•
Automatische sanctie art. 7-procedure		•
Vergroot de rol van het maatschappelijk middenveld in de art. 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	•	
Vergroot bereik budgettaire conditionaliteit naar andere kernwaarden EU		<i>Afhankelijk van toekomstige jurisprudentie</i>



Bijlage II

De AIV bedankt de volgende experts voor hun inspiratie, betrokkenheid en bijzondere bijdrage aan dit advies:

- Roel Beetsma – Hoogleraar macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam
- Jim Cloos – Secretaris-Generaal van de Trans-European Policy Studies Association
- Christophe Hillion – Hoogleraar Europees Recht aan de Universiteit van Oslo
- Jasper Krommendijk – Hoogleraar Rechten van de Mens aan de Radboud Universiteit
- Stefan Lehne – Senior fellow bij Carnegie Europe
- Thu Nguyen – Plaatsvervangend Directeur Jacques Delors Centre
- Winand Quadvlieg – Hoofd van het kantoor Brussel van VNO-NCW en MKB-Nederland
- Bart van Riel – Senior-beleidsmedewerker Programma Globalisering en Verdienvermogen bij de Sociaal Economische Raad
- Leonardo Schiavo – Voormalig Directeur-Generaal Buitenlandse Zaken, Uitbreiding en Civiele Bescherming (RELEX) bij de Raad van de Europese Unie
- Daniela Schwarzer – Lid van de Raad van bestuur van de Bertelsmann Stichting
- Eleanor Spaventa – Hoogleraar Recht van de Europese Unie aan de Bocconi-universiteit
- Tom Theuns – Universitair docent Politieke Theorie en Europese Politiek aan de Universiteit Leiden
- Ramses Wessels – Hoogleraar Europees recht aan de Rijksuniversiteit Groningen

Eindnoten

- ¹ De AIV beoogt voor de zomer van 2025 een briefadvies te publiceren over de veiligheidsaspecten van de gewijzigde trans-Atlantische relatie.
- ² <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/adviesaanvragen/2024/11/05/adviesaanvraag-eu-hervormingen/Adviesaanvraag+EU+Hervormingen+5-nov+2024.pdf>. Hervormingen op andere beleidsterreinen worden in dit advies buiten beschouwing gelaten en kunnen desgevraagd in een navolgend advies worden geanalyseerd.
- ³ <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>.
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231117IPR12217/future-of-the-eu-parliament-proposals-to-amend-the-treaties>.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16403-2023-INIT/en/pdf>.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10411-2024-INIT/en/pdf>.
- ⁴ <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2595304-2595304>.
- ⁵ Commissiemededeling "Een krachtiger rol op het wereldtoneel - Efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU", d.d. 12 september 2018. Zie: [COM\(2018\)647](#).
- ⁶ De passerelle-clausule van het GBVB staat in artikel 31 lid 1 VEU. Artikel 31 lid 2 VEU geeft de mogelijkheid om op voorstel van de ER of de HV over te gaan op gekwalificeerde meerderheid.
- ⁷ <https://www.ft.com/content/88dd9521-30c0-475f-b635-3d04190b82e4>.
Hungary blocks EU appeal for Israel not to strike Rafah (euobserver.com).
- ⁸ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-future-european-defence-rearming-europe_nl.
- ⁹ AIV (2023). Advies: De euro op het wereldtoneel: de internationale rol van de munt van de EU in geostrategisch perspectief.
- ¹⁰ New EU 'own resources' needed for new challenges (socialeurope.eu).
- ¹¹ EU regional representative against Commission's draft plan to centralise next €1.2 trillion budget | Euronews.
- ¹² Special eurobarometer 533 (juli 2024).
- ¹³ Zie voor een uitgebreidere bespreking van de rol van het maatschappelijk middenveld het AIV-adviesrapport 'Krimpende maatschappelijke ruimte: veiligheid en veiligheid onder druk, AIV Adviesrapport' (2025).
- ¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32021R1060>.
- ¹⁵ Speciaal verslag 03/2024: De rechtsstaat in de EU.
- ¹⁶ Speciaal verslag 28/2024: Handhaving van EU-wetgeving | European Court of Auditors.
- ¹⁷ Ash, T.G., I. Krastev en M. Leonard (2023). Living in an à la carte world: What European policymakers should learn from global public opinion, *ECFR policy brief*.

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep onder voorzitterschap van Dorette Corbey, bestaande uit de commissieleden Maarten Biermans, Antoaneta Dimitrova, Joris Larik, Louise van Schaik en Catherine de Vries.

Colofon

Uitgave

Adviesraad Internationale Vraagstukken
Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
aiv@minbuza.nl
adviesraadinternationalevraagstukken.nl

Redactie

Marius Snyders

Design

Today

ISBN: 978-90-8350-841-2
NUR: 740

© 2025, Adviesraad Internationale Vraagstukken
Alle rechten voorbehouden.
Overname van teksten is toegestaan
onder bronvermelding.



Adviesraad Internationale Vraagstukken

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
adviesraadinternationalevraagstukken.nl
aiv@minbuza.nl

