

Vergaderjaar 2025–2026

36 715

Staat van de Europese Unie 2025

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2026

Het kabinet dankt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voor het advies met de titel «De kracht van loyale samenwerking binnen de EU». In het huidige geopolitieke tijdsgewricht is Nederland gebaat bij een sterke Europese Unie (EU) met sterke lidstaten. We hebben een Unie nodig die daadkracht toont en die doeltreffend reageert op uitdagingen die op haar pad komen. Dit vergt goede samenwerking tussen de instellingen en de lidstaten. Nederland profiteert als handelsland van de schaalvoordelen van de interne markt van de EU, die rust op gedeelde regels waar lidstaten zich aan dienen te houden. De economische en politieke rol van de Unie op het wereldtoneel is gebaseerd op de koers die lidstaten gezamenlijk uitzetten. Loyaliteit en onderling vertrouwen dat lidstaten regels en afspraken nakomen, zijn een krachtige basis voor effectieve samenwerking binnen de EU.

Het kabinet constateerde echter dat er situaties waarneembaar zijn waarin lidstaten in de ogen van andere lidstaten niet handelen in de geest van het beginsel van loyale samenwerking.¹ Mede in het licht van motie Van der Lee c.s.² besloot het kabinet daarom de AIV om advies te vragen over de wijze waarop loyale samenwerking bevorderd kan worden en wat de handelingsopties van de EU en Nederland zijn bij niet-loyaal gedrag.³ Ook sinds de adviesaanvraag moet het kabinet helaas constateren dat EU lidstaten soms (gepercipieerd) niet-loyaal of ondermijnend gedrag vertonen. Dat heeft negatieve gevolgen voor het handelingsvermogen van de EU, onder andere als het gaat om het gemeenschappelijk buitenland-beleid. Het AIV advies is daarmee tijdig en relevant.

¹ Zie <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/08/25/adviesaanvraag-bevorderen-loyale-samenwerking/2023-08-25+Adviesaanvraag+Bevorderen+loyale+samenwerking+MR-versie.pdf>

² Motie Van der Lee c.s., Kamerstuk 36 259, nr. 13.

³ Zie noot 1.

Deze kabinetsreactie start met een bespreking van het beginsel van loyale samenwerking en de politieke en juridische connotatie die het begrip kent, zoals opgetekend door de AIV. Vervolgens apprecieert deze kabinetsreactie de drie aanbevelingen die volgen uit het AIV advies: (1) Zorg dat ondermijnd gedrag niet loont. (2) Benut de «politieke gereedschapskist» om bij te dragen aan de versterking van de cultuur van loyale samenwerking en het noodzakelijke onderling vertrouwen. (3) Benut de «juridische gereedschapskist» om niet-loyale samenwerking tegen te gaan ten volle.

Het beginsel van loyale samenwerking

De AIV legt uit dat de plicht tot loyale samenwerking is vastgelegd in het EU-verdrag en juridische zeggingskracht heeft voor de EU in den brede. Deze omvat een positieve en een negatieve verplichting. In positieve zin gaat het om de verplichting van lidstaten om de vervulling van Unietaken te vergemakkelijken, elkaar hierin te ondersteunen en alle maatregelen te treffen om de nakoming van Europese regelgeving en afspraken te verzekeren. De negatieve verplichting ziet op het zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de Uniedoelstellingen in gevaar kunnen brengen.

Als het gaat om wanneer het beginsel van loyale samenwerking deze juridische zeggingskracht heeft, maakt de AIV onderscheid tussen de fase van besluitvorming tussen lidstaten in de Raad, en de nakoming van verplichtingen op basis van vastgesteld EU beleid en wetgeving. Tijdens de fase van besluitvorming geldt loyale samenwerking volgens de AIV als *politieke gedragsnorm*. Lidstaten zullen gezamenlijk tot een besluit moeten komen binnen de Unie, en dat vergt dat zij bereid zijn om compromissen te sluiten. Als lidstaten zich niet volgens deze norm gedragen, is dit echter geen schending van loyale samenwerking als rechtsbeginsel. Een tegenstem of het gebruik van een veto kan volgens de AIV niet worden beschouwd als een schending van de plicht tot loyale samenwerking. Dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen gedrag van lidstaten in deze besluitvormingsfase wel kan worden ervaren als niet-loyaal gedrag. Dan gaat het bijvoorbeeld om lidstaten die een besluit blokkeren en opheffing van deze blokkade verbinden aan bepaalde voorwaarden bij besluitvorming op een ander dossier. Of het gaat om een lidstaat die tegen een bereikt standpunt stemt, nadat al veel bezwaren van deze lidstaat zijn opgenomen in het uiteindelijk bereikte compromis. Een *juridisch* beroep op loyale samenwerking is echter volgens de AIV in de besluitvormingsfase niet mogelijk.

Als een besluit eenmaal is genomen, en beleid is aangenomen of EU wetgeving is van kracht, dan heeft het beginsel van loyale samenwerking volgens de AIV *juridische* zeggingskracht. Lidstaten hebben dan immers op Europees niveau een besluit genomen, en moeten zich daar ook aan houden. Het Hof is dan vaak bevoegd om op te treden in geval van schendingen van loyale samenwerking ofwel het niet nakomen van Europese verplichtingen. De grens tussen de schending van het loyaliteitsbeginsel en het niet volledig nakomen van verplichtingen is echter niet altijd scherp te trekken. Zo wijst de AIV erop dat Zweden krachtens het Verdrag van Maastricht tot de Eurozone zou moeten toetreden zodra het aan de voorwaarden voldoet. Zweden onderneemt echter tot op heden niet de benodigde stappen. Dat zou als niet-loyaal gedrag gekwalificeerd kunnen worden, maar officieel gebeurt dit niet. Zo bestaan er veel *grijze gebieden*.

De AIV stelt dat diversiteit in de EU van belang is en beschermd moet worden. Loyaliteit moet zich niet vertalen in eenvormigheid bij besluit-

vorming. Samenwerking binnen de EU gebeurt op basis van wederzijds vertrouwen dat verschillen van mening ertoe doen. Door met elkaar in gesprek te gaan is het vaak mogelijk om bezwaren kenbaar te maken, zodat er een compromis wordt gevonden waar lidstaten zich in kunnen vinden. Dergelijke compromissen zorgen voor gedragen besluiten. Ook is er vaak ruimte om binnen gezamenlijk bepaalde EU-regels per land (tijdelijk) af te wijken om vitale belangen te beschermen.

De spanning tussen loyaliteit en diversiteit is volgens de AIV wel problematisch als een lidstaat de kerndoelstellingen, belangen, dan wel waarden van de EU stelselmatig ondermijnt. Het gaat dan bijvoorbeeld om gedrag van lidstaten dat een eenmaal ingenomen standpunt of gemaakte afspraak stelselmatig ondermijnt, bijvoorbeeld op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) of fundamentele waarden en de rechtsstaat. In dat geval is er volgens de AIV sprake van *ondermijnend gedrag*. De AIV erkent dat dit gedrag problematisch is, maar geeft ook aan dat dit niet altijd met juridische procedures op basis van het beginsel van loyale samenwerking te bestrijden valt.

Aanbeveling 1: Zorg dat ondermijnend gedrag niet loont.

De AIV adviseert om de politieke gereedschapskist in het geval van ondermijnend gedrag te benutten, veelal met het doel om dit gedrag te voorkomen. Diplomatieke bruggen slaan tussen lidstaten uit verschillende regio's van de EU is daarbij van belang, alsook het zoeken naar overeenstemming en waar relevant de erkenning van het nut van constructieve onthouding⁴. Daarnaast adviseert de AIV om ondermijnend gedrag te omzeilen in het GBVB, door waar mogelijk gebruik te maken van gekwalificeerde meerderheid (QMV). Bij gebrek aan QMV besluitvorming binnen onderdelen van het GBVB, adviseert de AIV om ondermijnend gedrag met diplomatieke druk trachten op te lossen, en waar nodig over te gaan op ad-hoc oplossingen zoals Europa-min-1 constructies, nauwere samenwerking of constructieve onthouding. Verder adviseert de AIV te onderzoeken wanneer juridisch handelen een zinvolle optie is bij ondermijnend gedrag. Daarbij meldt de AIV dat er, als laatste redmiddel, nagedacht kan worden over opties om een lidstaat die herhaaldelijk ondermijnend verdrag vertoont uit de Unie te zetten. Daarbij dient volgens de AIV te worden benadrukt dat stappen op weg daar naartoe uitzonderlijk, zwaar en ingrijpend zijn.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft dat getracht moet worden te voorkomen dat lidstaten ondermijnend gedrag vertonen. Nederland is binnen de Unie actief in verschillende invloedrijke coalities,⁵ al naar gelang het onderwerp van discussie. Het kabinet vindt het belangrijk dat Nederland deze rol blijft vervullen en is met de AIV van mening dat diplomatieke bruggen bouwen kan helpen bij het voorkomen van ondermijnend gedrag. Politieke dialoog is belangrijk voor wederzijdse toenadering en, wanneer unanimiteit niet haalbaar is, voor bevordering van het gebruik van constructieve onthouding.

⁴ Constructieve onthouding is een instrument in het GBVB dat kan worden benut bij unanimiteitsbesluitvorming. Een lidstaat die niet vóór wil stemmen, maar ook niet tegen, en de besluitvorming niet wil blokkeren, kan zich onthouden van stemmen. Een stemonthouding vormt geen beletsel voor het aannemen van een besluit waarvoor unanimiteit is vereist. In het GBVB is de lidstaat die constructief onthoudt niet verplicht het besluit toe te passen, maar aanvaardt deze lidstaat wel dat de Unie wordt gebonden door het besluit.

⁵ Zie IOB rapport «Grip door begrip», bijlage bij Kamerstuk 36 600 V, nr. 71.

Het is mogelijk om QMV besluitvorming binnen het GBVB uit te breiden middels zogenaamde «passerelle-clausules». Daar is echter unanimiteit voor nodig en tot nu toe bestaat hiervoor onvoldoende draagvlak onder lidstaten.⁶ Het kabinet zal zich in lijn met motie Klos⁷, en binnen de kaders van het EU-verdrag, inzetten voor het afschaffen van het vetorecht en voor de invoering van meerderheidsbesluitvorming binnen het GBVB en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), zolang dit de nationale bevoegdheid om wel of niet aan militaire missies bij te dragen, respecteert. Ook zal het kabinet zich inzetten voor het gebruik van QMV voor GBVB-besluiten waar het EU-verdrag deze mogelijkheid nu reeds biedt. Zo blijft Nederland voorstander van het gebruik van QMV voor het aanpassen van de *listings* van sanctieregimes, zoals voorgescreven in het EU-verdrag. Het kabinet zet zich verder actief in voor het vinden van gemeenschappelijke posities in het GBVB. Zeker in deze geopolitiek uitdagende tijden is het belangrijk dat de EU als één blok handelt op het wereldtoneel. Nederland blijft constant in gesprek met de Europese Commissie, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en gelijkgestemde lidstaten over het versterken van de effectiviteit van het EU buitenlandbeleid.

In gevallen waarin unanimiteit de stemregel is en blijft maar unanimiteit niet haalbaar blijkt, vindt het kabinet, net als de AIV, dat constructieve onthouding en, waar mogelijk, nauwere samenwerking benut moeten worden. In het geval van (constructieve) onthouding aan het besluitvormingsproces acht het kabinet het wenselijk dat lidstaten een verklaring geven met betrekking tot de vitale nationale belangen die hen ervan weerhouden om voor te stemmen. Voor het verkennen van aanpassings-opties die verdragswijziging vergen, waaronder meer controversiële voorstellen zoals een royement, is op dit moment geen draagvlak onder de lidstaten.

Aanbeveling 2: Benut de politieke gereedschapskist om bij te dragen aan de versterking van de cultuur van loyale samenwerking en het noodzakelijke onderling vertrouwen.

De AIV benadrukt het belang van het bespreekbaar maken van loyale samenwerking en van elkaar iets gunnen. De AIV spoort aan tot loyaal handelen in de uitvoering van regels en afspraken, alsook in politiek gedrag. Gemeenschappelijke belangen en veiligheidsuitdagingen kunnen worden benadrukt, en andere lidstaten kunnen er op worden aangesproken als zij niet loyaal handelen. Daarbij stelt de AIV dat het belangrijk is om afwijkende standpunten niet bij voorbaat (publiekelijk) als niet-loyaal of ondermijnend gedrag te bestempelen. Verder is het volgens de AIV nodig te blijven inzetten op politieke dialoog waarbij lidstaten zich oprecht verdiepen in elkaars motieven en standpunten, om zo het onderling vertrouwen te bevorderen. Dit vraagt om diplomatieke toenadering en investering in het Europese postennetwerk. De AIV benadrukt ook het belang van kwalitatief goede wet- en regelgeving en ruimte voor het adresseren van mogelijke onvrede met bestaande wetgeving. Tot slot stelt de AIV dat bij schendingen van fundamentele EU waarden de artikel-7-procedure gebruikt dient te worden. Ook kunnen de mogelijkheden worden uitgebreid om Europese subsidies bestemd voor het betreffende land dat deze EU waarden schendt, stil te leggen.

⁶ Zie ook de kabinetsreactie op het AIV advies «Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat», Kamerstuk 36 715, nr. 3.

⁷ Gewijzigde motie Klos c.s., Kamerstuk 21 501–20, nr. 2338.

Het kabinet erkent het belang van een productieve politieke dialoog die bijdraagt aan constructieve vorming van EU beleid. Nederland opereert volgens de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) effectief in Brussel door gedegen inbreng vanuit vakinhoudelijke kennis en ervaring.⁸ Het postennet speelt een belangrijke rol om goed zicht te krijgen op het krachtenveld⁹, en politieke dialoog gaande te houden die ook belangrijk is voor wederzijds begrip en vertrouwen. De inzet van het kabinet is erop gericht blijvend te investeren in Rijksbrede hoogwaardige EU-kennis en expertise.

Het kabinet onderschrijft dat loyaal handelen in de uitvoering van regels en afspraken, alsook de handhaving hiervan zeer belangrijk is. Lidstaten zijn mede-afhankelijk van de capaciteit (mankracht, financiën, expertise) van andere lidstaten bij de naleving en handhaving van EU wetgeving. Zorgvuldige en consistente uitvoering en handhaving van EU-regels door alle lidstaten op basis van loyale samenwerking zorgen voor een gelijk speelveld op de interne markt, waar ondernemers en burgers baat bij hebben.

De AIV noemt enkele sporen die bijdragen aan betere EU-regelgeving als belangrijke politieke handelingsopties om loyale samenwerking te bevorderen. Deze sporen vallen samen met de inzet van het kabinet op het gebied van EU Betere Regelgeving¹⁰. Zo wijst de AIV op het versterken van gezamenlijk toezicht door uitwisseling van kennis en ervaring, en op het versterken van de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving. *Impact assessments* en actieve inbreng van expertise van belanghebbenden, met name uit de uitvoeringspraktijk, brengen kwaliteit en uitvoerbaarheid naar een hoger niveau. Het kabinet wijst hierbij op het belang van voldoende capaciteit bij lidstaten om overeengekomen regels en afspraken uit te voeren en te handhaven. Ook pleit het kabinet, net als de AIV, waar nodig voor meer flexibiliteit in regelgeving waardoor rekening gehouden kan worden met territoriale verschillen – daar waar dit niet leidt tot een afbreuk van het gelijke speelveld op de interne markt, of onrechtvaardige belemmeringen voor ondernemers en burgers. Het kabinet is het eens met de AIV dat deze opties de kwaliteit van de EU-wetgeving kunnen versterken en daardoor ook helpend kunnen zijn voor de omzetting en naleving van die wetgeving. Betere regelgeving is daarom een instrument dat benut kan worden om mogelijk deloyaal gedrag – in de vorm van niet-naleving van EU afspraken – te voorkomen.

Het kabinet is het eens met de AIV dat schendingen van de waarden van artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU) snel en effectief optreden vereisen. De EU heeft inmiddels meerdere instrumenten tot zijn beschikking om rechtsstatelijke problemen in de Unie te adresseren.¹¹ Ingeval van schending van de rechtstatelijke beginselen van de EU, kan de Commissie een inbreukprocedure starten of het financiële instrumentarium inzetten. Ook kan gebruik worden gemaakt van de artikel-7-procedure. Het kabinet steunt de Commissie in haar rol als hoeder van de EU-verdragen en pleit er voor dat het bestaande EU-rechtsstaatinstrumentarium volledig, consequent en meer in samenhang wordt benut. Het kabinet onderzoekt daarnaast, in samen-

⁸ IOB rapport «Grip door begrip», bijlage bij Kamerstuk 36 600 V, nr. 71.

⁹ Zie de kabinetsreactie op het IOB rapport «Grip door begrip», Kamerstuk 36 600 V, nr. 71.

¹⁰ Zie Kamerbrief over Actieprogramma Minder Druk met Regels, Kamerstuk 32 637, nr. 660; zie ook Non paper proposals for better regulation in times of transition, bijlage bij Kamerstuk 21 501-02, nr. 2913.

¹¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2426

werking met gelijkgestemde lidstaten, hoe de effectiviteit van het bestaande EU-rechtsstaatinstrumentarium nog verder kan worden vergroot en eventueel verder kan worden ontwikkeld. Zo zet het kabinet zich, in lijn met de motie Olger van Dijk¹², in voor een sterke en effectieve koppeling tussen het respecteren van de rechtsstaat en fundamentele rechten en het ontvangen van fondsen uit de EU-begroting als onderdeel van de Nederlandse inzet voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het kabinet speelt daarmee op dit terrein een aanjagende rol, zoals door de AIV aanbevolen, en zal die ook blijven spelen.

Aanbeveling 3: Benut de «juridische gereedschapskist» om niet-loyale samenwerking tegen te gaan ten volle.

De AIV adviseert om bij gebrekkige naleving van regels en afspraken gebruik te maken van bestaande procedures als inbreukprocedures en de gang naar het Hof. Nederland en andere lidstaten hebben volgens de AIV een rol in het signaleren van niet-loyale samenwerking onderling en aan de Commissie en in het starten van inbreukprocedures. Verder adviseert de AIV om juridische handelingsopties inzake het GBVB verder te onderzoeken, zoals bij de «vredesmissie» van de Hongaarse premier Orbán aan Moskou en Peking bij de start van het Hongaars voorzitterschap van de Raad (juli 2024). Lidstaten kunnen met de Commissie het initiatief nemen om bij stelselmatig ondermijnend gedrag een inbreukprocedure te starten tegen betreffende lidstaten. Als ondermijning betrekking heeft op de fundamentele waarden van de EU kan ook gebruik worden gemaakt van een inbreukprocedure op basis van artikel 2 VEU. Tot slot benadrukt de AIV dat het belangrijk is om de Commissie te steunen in haar rol als hoeder van de Verdragen. De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger kunnen worden ondersteund in het toezien op loyale samenwerking.

Kabinetsreactie

Het kabinet deelt de visie dat het Hof een meerwaarde kan en moet vervullen bij normstelling en correctie, ook als het gaat om niet-loyale samenwerking binnen de EU. Wat betreft het GBVB verwacht het kabinet echter dat de beperkte rechtsmacht van het Hof op dit terrein een hinderpaal zal blijven voor de rechtsontwikkeling over loyale samenwerking. Zoals de AIV schrijft, kunnen lidstaten gevallen van niet-loyaal of ondermijnend gedrag signaleren en daarover in gesprek gaan met de betrokken, andere lidstaten en met de Commissie. Het kabinet is van mening dat het primaat voor het starten van inbreukprocedures bij de Commissie ligt. De Commissie is immers de hoeder van de EU-verdragen.

Het kabinet steunt de Commissie door, samen met gelijkgezinde lidstaten, bij te dragen aan de rechtsontwikkeling. Daarbij wijst het kabinet op het belang van juridische handelingsopties op basis van artikel 2 VEU bij stelselmatige en ernstige schending van de Uniewaarden. Zo intervieneerde Nederland, samen met 15 andere EU-lidstaten, in de Hofzaak over de Hongaarse anti-lhbtq+-wetgeving aan de zijde van de Commissie. De Commissie voerde voor het EU-Hof aan dat Hongarije de verschillende fundamentele rechten uit het Handvest van de grondrechten van de EU dusdanig flagrant en ernstig schendt dat ze een schending van de rechtsstaat waarde uit artikel 2 VEU opleveren.¹³

¹² Kamerstuk 36 715, nr. 9

¹³ In deze zaak (C-64/25) heeft Advocaat-Generaal Ćapeta in haar conclusie van 5 juni 2025 aan het EU-Hof ook geadviseerd om ook een schending van artikel 2 VEU vast te stellen.

Concluderend: voorkomen blijft beter dan genezen. Dus moeten lidstaten en EU-instellingen blijvend aandacht besteden aan de kwaliteit en uitvoerbaarheid van EU-wetgeving. Onder meer via zorg voor voldoende uitvoerings- en handhavingscapaciteit om de zorgvuldigheid en consistente toepassing van EU regels te waarborgen. Ook zal het kabinet zorg blijven dragen voor politieke dialoog om onderling begrip en vertrouwen binnen de EU continu te voeden en te versterken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel