

From: EK-voorzitter <voorzitter@eerstekamer.nl>
Date: Thursday, October 16, 2025, 4:07 PM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: AIV Briefadvies 'De kracht van loyale samenwerking binnen de EU'

Attachments:

aiv-loyale-samenwerking-binnen-de-eu-16okt2025.pdf

Van: AIV <aiv@minbuza.nl>
Verzonden: donderdag 16 oktober 2025 15:22
Aan: EK-voorzitter <voorzitter@eerstekamer.nl>
Onderwerp: AIV Briefadvies 'De kracht van loyale samenwerking binnen de EU'

Geachte Voorzitter,

Bijgevoegd treft u het AIV Briefadvies '**De kracht van loyale samenwerking binnen de EU**' aan. Dit advies beantwoordt aan een adviesaanvraag van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 26 augustus 2023 inzake het bevorderen van loyale samenwerking binnen de EU. Aanleiding was de Tweede Kamer motie Van der Lee c.s. 'Dwarsliggen'. Vandaag hebben we dit advies gepubliceerd.

Vriendelijke groet, namens de AIV-voorzitter Bert Koenders,

5.1.2.e

5.1.2.e

Plv. Secr.-Directeur | Raadsadviseur Gecombineerde Commissies
Adviesraad Internationaal Vraagstukken (AIV)

Rijnstraat 8 | Postbus 20061 | 2500 EB | The Hague

(T) +31 70 348 6060 (M) 5.1.2.e

5.1.2.e - [Leiden Asia Centre](#)



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Help save paper! Do you really need to print this email?

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the

message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

De kracht van loyale samenwerking binnen de EU

16 oktober 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, internationale ontwikkeling en veiligheidsbeleid.

Aan demissionair minister van Buitenlandse Zaken
Drs. D.M. van Weel
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
5.1.2.e
aiv@aminbuza.nl

Datum 16 oktober 2025

Betreft Briefadvies 'De kracht van loyale samenwerking binnen de EU'

Geachte minister,

De eenheid van de Europese Unie (EU) wordt regelmatig op de proef gesteld. Het duurt vaak lang om tot compromissen te komen. De reguliere meningsverschillen over klimaatbeleid, landbouwuittgaven, het buitenlandbeleid of handelsovereenkomsten vallen echter in het niet bij de pogingen van sommige lidstaten om de Unie als geheel te verzwakken of te ondermijnen. Dit heeft ook de Tweede Kamer geconstateerd.

"Overwegende dat Hongarije de afgelopen jaren structureel de Europese besluitvorming dwarsboomt", aldus de motie Van der Lee c.s.. Met deze motie vroeg de Tweede Kamer het kabinet om opties in kaart te laten brengen die de ondermijnende opstelling in de Europese Unie (EU) een halt toeroepen.¹ De opstelling van de Hongaarse regering binnen de EU roept in de Tweede Kamer en in veel lidstaten een zekere irritatie op. Hongarije heeft een andere visie dan de EU op de relatie met Rusland en draagt dat ook vaak actief uit. De Hongaarse regering was tegen de sanctiepakketten, is tegen toetreding van Oekraïne tot de EU, ondernam op eigen houtje een "vredesmissie" naar Moskou, en is daarnaast op ramkoers wat betreft LHBTI-rechten, persvrijheid en ruimte voor maatschappelijke organisaties die opkomen voor universele mensenrechten. Inmiddels is de EU bij besluitvorming tamelijk bedreven geworden in het 'managen' en 'omzeilen' van Hongarije, zodat sancties tegen Rusland en onderhandelingen met Oekraïne over lidmaatschap van de Unie toch doorgang vinden. Hongarije heeft uiteindelijk formeel ingestemd met voorstellen in de Raad of zich constructief onthouden bij besluitvorming op deze onderwerpen, zij het vaak pas na stevige diplomatieke druk of politieke concessies.

Uiteraard zijn alle lidstaten vrij om hun diverse belangen en standpunten in te brengen bij onderhandelingen over gezamenlijk beleid of regelgeving binnen de Unie, en tegen te stemmen wanneer zij menen dat dit belang niet voldoende is verdisconteerd in gezamenlijke besluitvorming. Tegelijkertijd moeten zij zich aan gemaakte afspraken houden en in hun buitenlandbeleid de positie van de Unie niet ondergraven. De vraag is: wanneer is een tegenstem, een tegengeluid of een internationale actie een uiting van een legitiem nationaal belang en wanneer is er sprake van ondermijning van de Unie? Over die vraag gaat dit advies.

Deze vraag raakt aan het beginsel van loyale samenwerking, een belangrijke hoeksteen van de Europese samenwerking. Loyaliteit in het algemeen kan omschreven worden als trouw aan een persoon, een zaak, een organisatie of een principe. Trouw zijn vraagt ook vertrouwen dat anderen dezelfde waarden of principes delen. In de academische literatuur is veel geschreven over het verschil tussen 'high trust' en 'low trust' samenlevingen. Een hoge mate van onderling



vertrouwen wordt als noodzakelijk gezien voor het functioneren van de rechtstaat, de democratie, de overheid en de samenleving als geheel.² De EU is ontworpen als een *'high trust'* samenwerkingsverband: volgens de verdragen moet de gemeenschappelijke rechtsorde door elke lidstaat erkend en gerespecteerd worden.

Onderling vertrouwen tussen lidstaten is echter altijd kwetsbaar: met de opeenvolgende uitbreidingen is ook de diversiteit binnen de EU toegenomen, waardoor meer inspanning nodig is om de gedragingen van andere lidstaten te duiden en te begrijpen. Op onderdelen van de Europese samenwerking ontstonden nieuwe breuklijnen tussen Noord en Zuid, Oost en West, die op termijn ook weer vervaagden. Historicus Ivan Krastev beschrijft hoe Oost-Europa na de val van de muur terecht kwam in een situatie waarin 'het Westen' het model bood dat nabootsing verdiende.³ In die geest traden in 2004 drie voormalige Sovjetstaten (in 1940 door de Sovjetunie geannexeerd) en vijf voormalige Oostbloklanden toe tot de Unie. Overname van het Unie-acquis was vanzelfsprekend en gewenst, de diversiteit zou plaatsmaken voor meer Europese uniformiteit. Inmiddels is 'nabootsing' verleden tijd: Oost-Europese lidstaten nemen ieder een eigen positie in, en in de Europese eensgezindheid van de oudere lidstaten zijn barsten ontstaan, culminerend in het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU. Ondanks het feit dat in veel lidstaten stevige discussies plaatsvinden over de Europese samenwerking, is er in bijna alle lidstaten een groot draagvlak voor onder de bevolking. De gewenste vorm en reikwijdte kan wel variëren. In een diverse Unie is loyale samenwerking een noodzaak. Dat vraagt onderling vertrouwen, en loyaal gedrag draagt steeds opnieuw ook weer bij aan het bestendigen van dat vertrouwen.

Loyaliteit en daarmee wederzijds vertrouwen zijn een voorwaarde om de gemeenschappelijke waarden en doelen tot leven te brengen in concreet beleid. De Europese Unie verschilt hierin niet van andere samenwerkingsverbanden. Lid zijn van een club – of het een voetbalvereniging is, een politieke partij, een Vereniging van Eigenaren of een internationale alliantie – vraagt een zekere loyaliteit aan de club, met name door toewijding aan de doelstellingen en door naleving van de afspraken die zijn vastgelegd in het reglement. Deze loyaliteit is vaak een impliciete norm. Voor de Europese Unie geldt dat loyale samenwerking expliciet is vastgelegd in het Verdrag van de Europese Unie (VEU artikel 4 lid 3) en daarmee ook een juridische betekenis heeft. Het beginsel van loyale samenwerking is zo onderdeel van de Europese rechtsorde. Lidstaten kunnen daardoor aangesproken worden op gedrag dat strijdig is met dit beginsel, al dan niet voor het Hof van Justitie van de EU (HvJEU). Deze juridische verankering ondersteunt een cultuur van loyale samenwerking binnen de Unie. Maar het beginsel is geen panacee voor alle samenwerkingsproblemen: het kan op zichzelf niet gebruikt worden om onderling vertrouwen tussen lidstaten af te dwingen.

Loyale samenwerking brengt de EU verder en gedrag dat in strijd is met (de geest van) loyale samenwerking heeft een weerslag op de hele Unie. Verreweg de meeste gedragingen van lidstaten vallen ruim binnen de reikwijdte van loyale samenwerking: zowel de lidstaten als de instellingen van de EU zijn doorgaans gecommitteerd aan de gezamenlijke inspanning om overeengekomen doelen te realiseren. Toch zijn er sinds de beginjaren, na de oprichting van de EEG, tot vandaag ook voorbeelden van niet of minder loyaal gedrag. In de jaren '60 veroorzaakte de Franse regering de zogenoemde 'Lege stoelencrisis'. Vanwege onenigheid over de voorstellen rondom het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid blokkeerde Frankrijk de voortgang door weg te blijven van alle officiële vergaderingen en onderhandelingen. Daarmee plaatste de Franse regering een bom onder het hele systeem. Ook nu wordt wel eens een bommetje geplaatst onder een gemeenschappelijk standpunt, een verklaring of een wetsvoorstel. Dit is echter lang niet altijd juridisch te classificeren als 'niet-loyaal' gedrag.

De EU heeft procedures om lidstaten die het beginsel van loyale samenwerking schenden tot de orde te roepen, maar kent – anders dan veel verenigingen – geen royementsbepaling: niet-loyale lidstaten kunnen niet uit de Unie gezet worden. Dat maakt het noodzakelijk om een adequate werkwijze te hebben om met niet-loyaal gedrag om te gaan. Het Hof van Justitie heeft de afgelopen decennia jurisprudentie opgebouwd rondom de toepassing van artikel 4 lid 3 VEU. Daarbij ging het regelmatig om zaken die de interne markt betreffen. Zo sprak het Hof uit dat de Franse regering tegen het beginsel van loyale samenwerking handelde toen zij niet optrad tegen de grensblokkades van Franse boeren om de toegang van Spaanse aardbeien tot de Franse markt te verhinderen. Een recent voorbeeld van een andere orde is de verkoop van paspoorten aan o.a. Russische staatsburgers door bepaalde lidstaten, waaronder Malta. Met een Maltees paspoort verkrijgen de houders ook alle rechten als EU-burgers, inclusief toegang tot alle lidstaten. De verkoopactie van deze zogenaamde ‘gouden paspoorten’ getuigt daarom van weinig loyaliteit naar andere lidstaten. Het HvJEU heeft Malta hierom veroordeeld, onder andere op basis van artikel 4 lid 3 VEU.⁴ In deze zaken is er sprake van niet-naleving van de Europese regels en is het HvJEU bevoegd om een uitspraak te doen via een inbreukprocedure gestart door de Europese Commissie. Er is in die dynamiek een onderling vertrouwen om dit in de juridische procedures op te lossen. Bij de eerdere genoemde opstelling van Hongarije bij onderhandelingen over steun aan Oekraïne, speelt onderling vertrouwen ook een grote rol. Het Hof kan hier echter geen uitspraak over doen, omdat het hier niet gaat om naleving van Europese regels. Wat betreft potentieel niet-loyaal optreden buiten de Unie zijn er meer mogelijkheden, maar blijft de bevoegdheid van het Hof beperkt in het domein van het Europees buitenlandbeleid.

Op 26 augustus 2023 ontving de AIV van de minister van Buitenlandse Zaken de adviesaanvraag inzake het bevorderen van loyale samenwerking. Aanleiding was de eerder genoemde motie ‘Dwarsliggen’. Het kabinet stelde in deze aanvraag dat ‘in toenemende mate situaties waarneembaar zijn waarin lidstaten in de ogen van andere lidstaten niet handelen in de geest van het beginsel van loyale samenwerking’. Dit kan ‘afbreuk doen aan de effectiviteit van EU-besluitvorming, de goede uitvoering van EU-beleid of aan de eenheid van de EU’.⁵ Het kabinet wil daarom een beter beeld krijgen van de beweegredenen voor (gepercipieerd) niet-loyaal handelen door EU-lidstaten, en van de grens tussen een niet-loyale houding en een schending van de verplichting tot loyale samenwerking. Daarnaast vraagt het naar de handelingsopties om loyale samenwerking te bevorderen.

De AIV onderzoekt in dit advies de mogelijkheden en grenzen van het beginsel van loyale samenwerking. Daarmee beoogt de AIV inzicht te bieden in het belang en de werking van dit beginsel. De eerste paragraaf verkent het begrip zowel juridisch als politiek, en signaleert dat de grens tussen niet-loyale samenwerking en ondermijnend gedrag niet altijd heel scherp te trekken is. Vervolgens beschrijft dit briefadvies loyale samenwerking op het terrein van intern beleid en op het terrein van de extern optreden. Dat leidt tot conclusies en aanbevelingen.

1. Het beginsel van loyale samenwerking: definities

Loyale samenwerking in het Verdrag van de Europese Unie

Loyale samenwerking is vanaf de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) onderdeel geweest van de Europese verdragen.⁶ Zo werd erkend dat de EU alleen kan functioneren bij gratie van een zekere onderlinge loyaliteit tussen de lidstaten en een gezamenlijke loyaliteit naar de EU-instellingen, waarbij zij allen trouw zijn aan het nastreven van de gezamenlijke doelen van de EU, ook als dit niet altijd (zichtbaar) in hun directe eigenbelang is. Het loyaliteitsbeginsel is in het EU-Verdrag vastgelegd in artikel 4 lid 3:

Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.⁷

Loyale samenwerking is dus een juridische bepaling, die zowel op de lidstaten en hun onderlinge interacties als op de EU-instellingen van toepassing is en dat als 'kernnorm'⁸ voor de Europese samenwerking kan worden beschouwd. Voor de lidstaten bestaat enerzijds de positieve verplichting om de taken van de Unie te faciliteren en alle maatregelen te treffen om de nakoming van Europese regelgeving en afspraken te verzekeren. Hier hoort ook bij dat de relevante instellingen en lidstaten waar nodig geconsulteerd worden.⁹ Anderzijds is er ook de negatieve verplichting om zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de Unie-doelstellingen in gevaar kunnen brengen. Dit houdt in dat lidstaten EU-beleid uitvoeren, richtlijnen tijdig en correct omzetten en bijvoorbeeld geen wetgeving aannemen die tegen vastgestelde EU-maatregelen indruist. Met het in werking treden van het Verdrag van Lissabon en het verdwijnen van de eerder bestaande drie-pijlerstructuur is het beginsel van loyale samenwerking breder toepasbaar geworden en daarmee is het belang en de juridische kracht ervan toegenomen. Anders gezegd: het beginsel¹⁰ heeft een duidelijke basis gekregen voor het primaire Unierecht als geheel. Het beginsel kan ingeroepen worden in allerlei kwesties. België werd bijvoorbeeld in 2004 met beroep op loyale samenwerking gesommeerd zijn erkenningsprocedure voor vuilniszakken te herzien omdat deze de interne markt – in dit geval het vrij verkeer van vuilniszakken – hinderde. Een relatief beperkte kwestie, maar belangrijk voor de Italiaanse klager. De genoemde Maltese paspoortenzaak is van principiële belang.¹¹

Onderscheid besluitvorming en nakoming van verplichtingen

Voor een goede beoordeling van de naleving van het beginsel van loyale samenwerking is het van belang een onderscheid te maken tussen gedrag tijdens de totstandkoming van beleid en wetgeving enerzijds en anderzijds loyale samenwerking rond de uitvoering van EU-regelgeving en afspraken. Als er eenmaal regelgeving is of er afspraken zijn, bijvoorbeeld rondom de interne markt, dan moet deze ook nagekomen worden. Tijdens interne onderhandelingen en stemmingen over nieuwe wetgeving en beleid is 'loyale samenwerking' als rechtsbeginsel daarentegen niet van toepassing: elke lidstaat mag naar eigen voorkeur standpunten inbrengen en voor of tegen stemmen. Wel geldt hier een politieke gedragsnorm om bereidheid tot compromis te tonen ten behoeve van het bereiken van een consensus waarin tenminste de noodzakelijke meerderheid van lidstaten zich kan vinden. Onderling vertrouwen tussen lidstaten dat iedereen zich aan deze impliciete gedragsnorm houdt, is hierbij dus van groot belang.

Stemgedrag tijdens het besluitvormingsproces kan weliswaar soms als niet-loyaal worden ervaren, maar in juridische zin is dit het dus niet. Toen bijvoorbeeld sancties tegen Belarus door Cyprus werden geblokkeerd omdat het land ook sancties tegen Turkije wilde, riep dit irritatie op.¹² Als Hongarije de gezamenlijke steun aan Oekraïne alleen toestaat op voorwaarde dat Europese subsidies worden vrijgegeven, dan wekt dat wrevel.¹³ Lichtere vormen van wrevel kunnen ontstaan als een lidstaat toch nog tegen een gezamenlijk bereikt standpunt stemt, nadat oorspronkelijke bezwaren zijn meegenomen in het compromis. Zo was Nederland een van de tegenstemmers bij de Natuurherstelwet ondanks het feit dat in de finale tekst veel van de nationale beleidsvoorkeuren waren meegenomen. Vanuit juridisch oogpunt is het ingrijpen op stemgedrag via de rechter niet mogelijk en zeker ook niet wenselijk. Er kan alleen een politiek beroep gedaan worden op loyale samenwerking, op de politieke gedragsnorm om elkaar iets te gunnen en samen stappen vooruit te zetten. Nadat wetgeving of afspraken zijn aangenomen is het Hof vaak wél bevoegd om op te treden in geval van schending van loyale samenwerking ofwel het niet nakomen van de Europese verplichtingen. Het is dan ook juridisch duidelijker: de lidstaten hebben op Europees niveau besluiten genomen, daar moeten lidstaten zich dan ook aan houden.

Pre-Brexit verstond het Verenigd Koninkrijk dit verschil tussen gedrag tijdens de besluitvorming en nakoming van verplichtingen als geen ander. Opeenvolgende Britse regeringen namen, zeker op het sociale domein maar ook op andere terreinen, vaak standpunten in die niet strookten met de brede consensus onder de meerderheid van lidstaten. Hoewel sommige lidstaten – waaronder ook vaak Nederland – dikwijls blij waren dat de Britten een aantal kastanjes uit het vuur haalden, werd het gedrag van het VK ook als lastig ervaren. Eenmaal vastgelegd in richtlijnen of verordeningen waren de Britten echter vaak snel en nauwkeurig met de implementatie van de regels, ongeacht hun politieke opvatting daarover tijdens de besluitvormingsprocedure. De opstelling van het VK was zo niet strijdig met het beginsel van loyale samenwerking.

Eenheid en diversiteit binnen de EU

EU-lidstaten hebben zich gecommitteerd aan de verdragen en daarmee aan de waarden en de doelstellingen van de Unie. Deze overkoepelende eensgezindheid belet lidstaten op geen enkele wijze bij de besluitvorming over concrete onderwerpen zeer verschillende standpunten in te nemen. Het besluitvormingsproces waarin verschillende standpunten besproken en gewogen worden, eindigt in de meeste gevallen met een gemeenschappelijk standpunt. Op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB) – waar unanimiteit meestal noodzakelijk is voor de besluitvorming – is dit vaak moeilijker dan in veel andere domeinen waar stemmen bij gekwalificeerde meerderheid ('QMV') van toepassing is. De mogelijkheid om overstemd te worden draagt bij aan de compromisbereidheid. Dit betekent niet dat meningsverschillen buiten het GBVB futiel zijn; ook de interne markt of de milieuregels raken aan

een breed scala van nationale belangen en ook op deze terreinen kan het lang duren voordat een compromis bereikt wordt. De QMV-procedure maakt de besluitvorming echter wel effectiever dan bij het GBVB. Een juridisch beroep op loyale samenwerking is in de besluitvormingsfase zoals gezegd niet mogelijk. Een tegenstem en zelfs een veto kan daarom niet als schending van het beginsel van loyale samenwerking worden beschouwd.

Eensgezindheid over de overkoepelende doelstellingen en waarden van de EU is nodig, maar hoeft zich dus niet te vertalen in eenvormigheid. Integendeel, diversiteit is terecht een bejubelde eigenschap van de EU, en ondanks de uitdagingen die deze met zich meebrengt, is het van belang die variatie in nationale voorkeuren binnen de Unie te beschermen.¹⁴ Krachtens artikel 4 lid 2 VEU moet de EU de gelijkheid van de lidstaten eerbiedigen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren. Loyale samenwerking dwingt lidstaten dus niet tot een door de EU-instellingen opgelegde 'loyale eenheidsmodus'. Bovendien is er vaak ruimte om binnen gezamenlijk bepaalde EU-regels per land (tijdelijk) af te wijken van het algemeen belang van de EU. Dit kan noodzakelijk zijn om vitale belangen of nationale preferenties te beschermen. Nederland heeft bijvoorbeeld lang gebruik kunnen maken van mestderogaties en kon (net als veel andere landen) een beroep doen op uitzonderingsbepalingen rondom waterkwaliteit. Afwijkingen, derogaties en uitzonderingstermijnen zijn antwoorden op de diversiteit binnen de EU die door het EU-recht en het Hof worden erkend.

De spanning tussen loyaliteit en diversiteit is echter wel problematisch als het gaat om de *overkoepelende* waarden en doelstellingen van de Unie.¹⁵ Vanuit Hongarije, maar ook vanuit diverse andere lidstaten en politieke partijen is het voornemen geuit om de EU in haar huidige vorm actief te ondermijnen en van binnenuit te bestrijden. Dat voornemen kan moeilijk gezien worden als een constructieve uiting van diversiteit. Viktor Orban: *'We are the grain of sand in the machinery, the stick jammed between the spokes, the splinter under the fingernail... We are the David whom Goliath had better to avoid'*.¹⁶ Het Hongaarse Mathias Corvinum Collegium en het Poolse Ordo Iuris Institute hebben samen een pamflet (*The Great Reset*) opgesteld dat de urgentie van bescherming van de nationale soevereiniteit benadrukt, waarbij nationale belangen boven *'self-proclaimed EU values'* moeten gaan.¹⁷ Dit project wordt gesteund door de Amerikaanse conservatieve denktank The Heritage Foundation en door extreemrechtse Europese politieke partijen zoals het Spaanse Vox. De woorden van Orbán en de voorgestelde maatregelen van The Heritage Foundation gaan in tegen het idee van een 'steeds hechter verbond van de volkeren van Europa', de fundamentele waarden zoals verwoord in artikel 2 VEU, de opgebouwde consensus en de bestaande jurisprudentie. Een 'steeds hechter verbond' is daarbij nadrukkelijk geen uitgestippelde route naar een Europese federatie.¹⁸ Het is wel een uitgangspunt om gezamenlijke uitdagingen steeds opnieuw in de geest van onderlinge lotsverbondenheid op een effectieve manier aan te pakken.¹⁹

De *'Great Reset'* zou een wijziging van de EU Verdrag vereisen. Het nastreven van verdragswijzigingen – hoe klein of groot ook – is legitiem en hoort bij het democratisch proces, mits lidstaten hierbij de bestaande procedures volgen en zich, totdat wijzigingen zijn doorgevoerd, houden aan de bestaande afspraken. De vraag is wanneer uitspraken en gedrag hieromtrent problematisch zijn. Dit is ten eerste het geval als de Europese kernwaarden, zoals de rechtsstaat of de andere in artikel 2 VEU vastgelegde waarden in het geding zijn. Onderminning van de EU-waarden door een lidstaat moet door andere lidstaten uiterst serieus worden opgevat.²⁰ Spreken over *'self-proclaimed EU values'* duidt op een verkeerde voorstelling zaken: de EU-waarden zijn niet opgelegd door anonieme ambtenaren van de Europese Commissie maar door alle lidstaten gezamenlijk vastgesteld in de EU-verdragen. Ten tweede is gedrag problematisch als het de effectiviteit van het EU-optreden in de weg staat. De opstelling van Hongarije of andere lidstaten, zoals bijvoorbeeld Polen of Slowakije, wordt een probleem als andere lidstaten verdergaande

samenwerking wordt ontzegd, als vastgelegde regels of afspraken niet nagekomen worden of als de gemeenschappelijke internationale positie wordt ondermijnd. Dit kan gekwalificeerd worden als ondermijnd gedrag. Verreweg de meeste lidstaten zouden de voorkeur geven aan het gedrag van het VK: loyaal als lidstaat van de Unie, en bij vergaande onvrede over de Unie, zelf het besluit nemen om op te stappen.

Grijze zones

De grens tussen schending van het loyaliteitsbeginsel en het niet volledig nakomen van verplichtingen is niet altijd scherp te trekken. Een voorbeeld van een grijs gebied is het niet toetreden tot de Eurozone door Zweden. Krachtens het Verdrag van Maastricht zou Zweden tot de Eurozone moeten toetreden zodra het aan de voorwaarden voldoet. Zweden neemt hiertoe tot op heden niet de benodigde stappen. Dat zou als niet-loyaal gedrag gekwalificeerd kunnen worden, maar officieel gebeurt dit niet. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de Europese Commissie Zweden via een juridische procedure zal proberen te dwingen zijn eigen munt op te geven. De gang naar de rechter voor een inbreukprocedure is uiteindelijk ook een politieke keuze. Op het gebied van ondermijning van de kernwaarden zijn juridische stappen wel wenselijk en ook mogelijk – al dan niet op basis van artikel 4 lid 3 VEU of artikel 2 VEU – maar geheel eenduidig is dit niet.²¹

Grijze zones bevinden zich vaak ook binnen de interactie tussen lidstaten. Besluiten van lidstaten hebben gevolgen voor andere lidstaten. Denk aan het besluit van Spanje om 800.000 migranten te legaliseren, het Nederlandse drugsbeleid rond de eeuwwisseling of de aanleg van Nordstream 1 tussen Rusland en Duitsland, waarbij Polen gepasseerd werd. In het laatste geval werd een uitspraak van het Hof gevraagd die Polen in het gelijk stelde.²² Vaak ontbreekt jurisprudentie echter zodat er nog veel grijze gebieden op het terrein van loyale samenwerking zijn: het is niet op voorhand duidelijk wat de juridische zeggingskracht van het beginsel in een bepaalde situatie zal zijn en waar de grenzen liggen.

Loyale samenwerking is dus een belangrijk beginsel, met juridische zeggingskracht, maar kent ook juridische onzekerheid op een aantal 'grijze zones'. Duidelijk is wel dat standpunten die ingenomen worden tijdens het besluitvormingsproces nooit de juridische kwalificatie niet-loyaal kunnen krijgen. Het juridisch benaderen van (mogelijk of vermeend) niet-loyaal gedrag is bovendien niet altijd wenselijk. Een politieke aanpak kan dan overwogen worden, indien het gedrag als problematisch wordt ervaren.

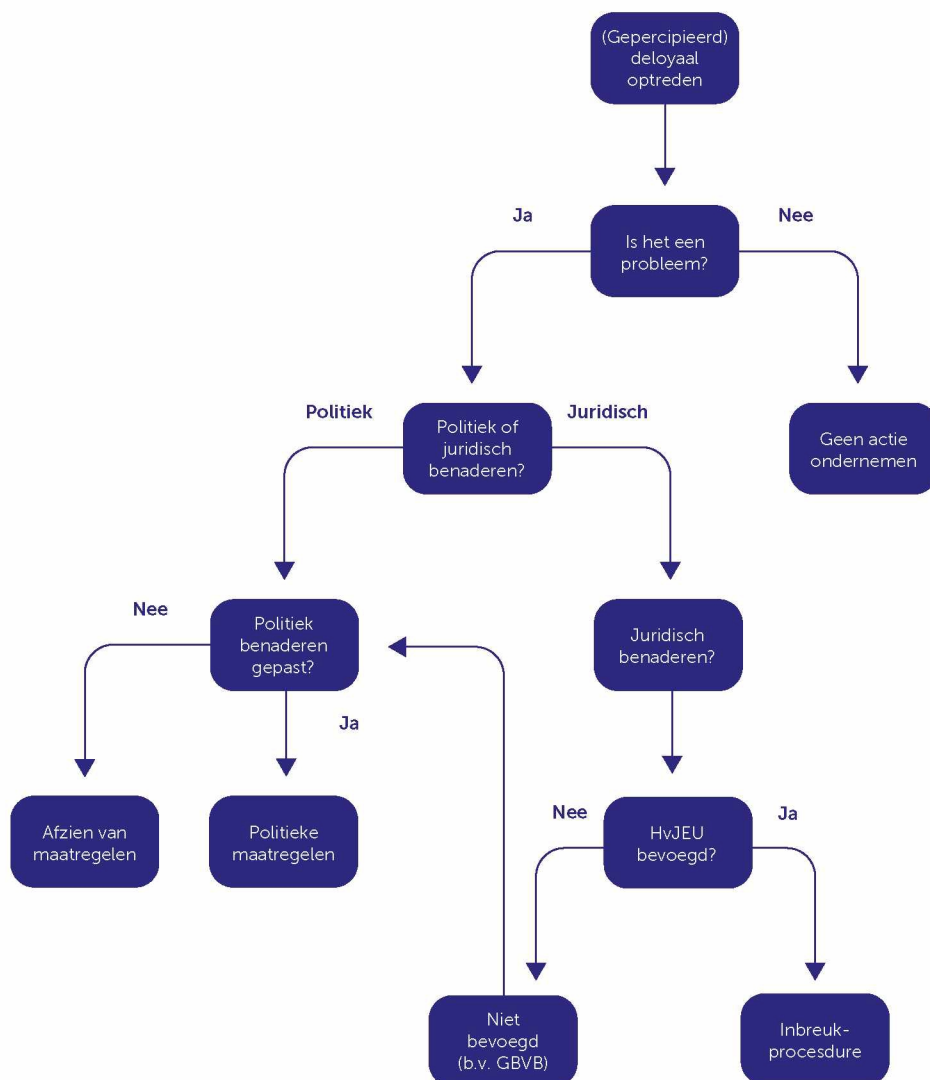
Definities

Samenvattend hanteert de AIV de volgende definities:

- *Loyale samenwerking*: gedrag dat in overeenstemming is met artikel 4 lid 3 VEU. Het gaat om naleving en uitvoering van bestaande afspraken en regelgeving.
- *Niet-loyale samenwerking*: gedrag in specifieke situaties dat niet in overeenstemming is met artikel 4 lid 3 VEU, waarbij juridische stappen mogelijk zijn door bijvoorbeeld een inbreukprocedure.
- *Gepercipieerde niet-loyale samenwerking*: gedrag bij besluitvorming dat als lastig wordt ervaren, maar dat valt binnen het recht van alle lidstaten om naar eigen inzicht standpunten in te nemen. Het is gedrag dat niet of minder voldoet aan informele gedragscodes zoals compromisbereidheid, geven en nemen, elkaar wat gunnen, enzovoorts. Dit gedrag is niet met juridische instrumenten te bestrijden en dat is ook niet wenselijk.

- *Ondermijnend gedrag*: gedrag van een lidstaat dat de kerndoelstellingen, belangen en/of waarden van de EU stelselmatig ondermijnt. Oftewel: gedrag dat een eenmaal ingenomen standpunt of gemaakte afspraak, bijvoorbeeld op het gebied van het GBVB of fundamentele waarden en rechtsstaat, ondermijnt. Dit gedrag is problematisch, maar niet altijd met juridische procedures alleen op basis van artikel 4 lid 3 te bestrijden – dit is in ieder geval tot op heden niet geprobeerd.

Deze definities zijn een handvat, ze zijn niet volledig waterdicht. De grens tussen gepercipieerde niet-loyale samenwerking en ondermijnend gedrag is bijvoorbeeld niet altijd scherp te trekken. Als een lidstaat een ruime meerderheid van andere lidstaten belemmert om stappen voorwaarts te zetten, waarbij de motieven niet voortkomen uit de kwestie of het besluit zelf, is dat strikt genomen geen ondermijnend gedrag. Het kan zo echter wel ervaren worden. Om loyale samenwerking te bevorderen en om niet-loyaal gedrag te bestrijden zijn er politieke en juridische instrumenten en/of maatregelen denkbaar. Deze twee sporen bestaan naast elkaar, het ene sluit het andere niet uit. Onderstaande figuur vat de hoofdlijnen samen. De twee volgende paragrafen werken de interne en externe dimensie verder uit.



Figuur 1 Overzicht handelingsopties bij (gepercipieerd) niet-loyaal optreden in de EU

2. Loyale samenwerking binnen het interne beleid

Het HvJEU en de Commissie zijn bevoegd om het loyaliteitsbeginsel als juridische norm af te dwingen en dit gebeurt ook.²³ Er zijn honderden arresten van het Hof waarin “loyale samenwerking” wordt genoemd. Deze arresten betreffen inbreukprocedures, prejudiciële beslissingen en andere soorten procedures. Alleen in sommige arresten wordt daadwerkelijk een schending vastgesteld. Dit heeft onder meer te maken met het grote aandeel prejudiciële beslissingen, waarbij het Hof een vraag van nationale rechters ten aanzien van de toepassing van EU-recht beantwoordt en geen uitspraak over schending doet. Het vaststellen van een schending ligt vervolgens bij de nationale rechter. Alle andere rechterlijke instanties in de Unie moeten de uitleg van het HvJEU in de prejudiciële beslissing vervolgens wel overnemen en dus ook toepassen in eventuele latere zaken.²⁴ De impact van het beginsel van loyale samenwerking is daarmee groter dan het aantal vastgestelde schendingen doet vermoeden.

Bij veel arresten van het HvJEU wordt loyale samenwerking alleen als ondersteunend argument gebruikt. Dat is ook begrijpelijk, omdat het bijna altijd gaat om een schending van een andere EU-norm. Bij deze zaken is het beginsel van loyale samenwerking alleen niet doorslaggevend en hebben andere artikelen meer juridische werkingskracht. Zo zijn er talloze inbreukprocedures, vaak op initiatief van de Europese Commissie, wanneer een lidstaat niet voldoet aan de EU-regels.²⁵ Lidstaten kunnen op basis van artikel 259 VWEU ook procedures starten tegen elkaar (een zogenoemde statenklacht), maar dit komt zelden voor. Als ‘hoedster van de verdragen’ is de Commissie immers verantwoordelijk om erop toe te zien dat lidstaten interne EU-afspraken correct toepassen en handhaven. Bovendien ligt het voor de lidstaten politiek gevoelig om elkaar onderling voor het Hof te dagen. Tot nu toe zijn er negen arresten van het Hof op basis van inbreukprocedures die door een lidstaat tegen een andere lidstaat zijn gelanceerd.

Er zijn zeer weinig arresten die exclusief verwijzen naar loyale samenwerking. Juist onder de zaken waar loyale samenwerking als onderdeel van een aantal schendingen wordt aangehaald, bevinden zich mogelijk de twijfelgevallen over de juridische zeggingskracht van alleen het loyaliteitsbeginsel. De arresten waarin alleen een schending van artikel 4 lid 3 VEU is vastgesteld laten niettemin zien dat het beginsel ook een zelfstandige juridische zeggingskracht heeft. Hoewel onderling vertrouwen weliswaar niet juridisch afdwingbaar is, kunnen uitspraken van het Hof de concrete verplichtingen van de lidstaten verhelderen en op deze manier een bijdrage leveren aan een cultuur van loyale samenwerking binnen de EU.

Beweegredenen voor niet-loyale opstelling in de interne samenwerking

Artikel 4 lid 3 VEU kan worden gebruikt in inbreukprocedures waarbij lidstaten aangesproken worden op het niet (volledig) nakomen van Europese regels. Niet-naleving kan te maken hebben met verschillende situaties. Er kan sprake zijn van nonchalance: er wordt niet veel waarde gehecht aan EU-regels. Soms is het voor een of meer lidstaten echter ook onduidelijk hoe ze een bepaalde verplichting moeten invoeren in hun eigen rechtsorde. De Nederlandse implementatie van de Europese NIS2-richtlijn voor netwerkveiligheid is bijvoorbeeld vertraagd vanwege de complexiteit en omvang van de wetgeving die de digitale weerbaarheid van de EU moet versterken. Het is belangrijk om reeds tijdens het vaak langdurige onderhandelingsproces binnen verantwoordelijke ministeries na te denken over de uitvoering, om de loyale implementatie van afgesproken beleid en wetgeving te kunnen garanderen.

Specifieke omstandigheden in een lidstaat kunnen reden zijn waardoor een verplichting moeilijk of zeer moeilijk is na te komen. Griekenland, bijvoorbeeld, keerde zich onder leiding van zijn minister van financiën Varoufakis tegen de bezuinigingen die het opgelegd kreeg door de Troika van het IMF, de ECB en Europese Commissie. Onvrede met de bestaande regels kan zich uiten in minder actieve naleving. De kwaliteit van wetgeving kan in geval van richtlijnen een rol spelen waardoor meerdere of veel lidstaten de richtlijnen niet goed implementeren en dus niet (volledig) naleven. Recent is de Commissie bijvoorbeeld een inbreukprocedure gestart tegen 26 lidstaten vanwege het niet voldoende implementeren van de herziene richtlijn hernieuwbare energie. Het is de vraag hoe adequaat deze richtlijn is als maar één lidstaat (in dit geval Denemarken) erin slaagt hem volledig te implementeren.²⁶ Niet naleving van Europese verplichtingen kan ook te maken hebben met financieel gewin, zoals bij de verkoop van paspoorten. Calculerend gedrag, waarbij berekend wordt dat naleving meer kost dan mogelijke boetes, is niet uit te sluiten, maar er zijn weinig duidelijke voorbeelden bekend.

Als het gaat om fundamentele waarden zijn de beweegredenen waarschijnlijk ook principiële. Waarden rondom het gezin, homoseksualiteit, of de gewenste samenstelling van de bevolking kunnen appelleren aan het gevoel van eigenheid dat indruist tegen 'opgelegde' Europese waarden. Deze waarden zijn echter door de lidstaten zelf opgesteld en nieuwere lidstaten hebben zich bij toetreding hier vrijwillig aan gecommitteerd. Desalniettemin vinden over die waarden in veel lidstaten, niet alleen in Oost-Europa maar ook bijvoorbeeld in oprichtingslidstaat Italië, stevige politieke en publieke debatten plaats.

Juridische handelingsopties

Een juridisch antwoord op (vermeend) niet-loyaal gedrag ligt voor de hand. Er is inmiddels jurisprudentie opgebouwd, op basis van inbreukprocedures die voor het Hof kwamen (al dan niet met een uitdrukkelijk beroep op artikel 4 lid 3 VEU). Er is wel een onderscheid te maken tussen schending of niet-naleving van 'gewone' Europese regels en afspraken enerzijds en van de fundamentele waarden van de Unie anderzijds.

Voor de 'gewone zaken' rondom niet-naleving bestaan toereikende juridische procedures die door de Commissie, lidstaten, burgers en juridische personen kunnen worden gestart. In Nederland zijn er relatief veel rechtszaken, bijvoorbeeld omtrent de stikstofnorm. Daardoor staat dit ook in Brussel in de aandacht. Er moet bij de Europese Commissie – als hoedster van de Verdragen – wel de bereidheid bestaan om naleving af te dwingen. Hoe meer politiek de rol van de Europese Commissie, bijvoorbeeld op het gebied van buitenlandbeleid of defensie, hoe meer ze afhankelijk wordt van de instemming van de lidstaten waardoor enige terughoudendheid kan ontstaan. Een andere route om naleving af te dwingen is via de nationale rechter. Elke burger of organisatie die ontevreden is over de wijze waarop een richtlijn in nationale wetgeving is omgezet of wordt nageleefd (en aan de vereisten voor rechtstreekse werking voldoet) kan naar de nationale rechter stappen; of alternatief de Commissie verzoeken om actie te ondernemen. Daarbij is een beroep op loyale samenwerking echter meestal niet nodig.

Onder experts bestaat discussie over de juridische kracht van artikel 4 lid 3 VEU bij het beschermen van *fundamentele* EU-waarden. Bij systematische ondermijning van kernwaarden door lidstaten lijkt artikel 2 VEU een sterkere juridische basis. Op 5 juni gaf de advocaat-generaal van het HvJEU advies in een zaak tegen Hongarije (C-769/22), over een wet die representatie van homoseksualiteit en transgenderidentiteiten voor minderjarigen beperkt.²⁷ De advocaat-generaal acht de schending van o.a. artikel 2 VEU gegrond. Hoewel het advies niet bindend is, weegt

het zwaar. Een uitspraak op basis van artikel 2 VEU kan belangrijk zijn voor het aanspreken van lidstaten op democratische achteruitgang. Artikel 4 lid 3, dat loyale samenwerking betreft, wordt in dit advies niet genoemd en is juridisch minder krachtig bij waarde-handhaving.²⁸

Politieke handelingsopties

Uiteraard is er veel aan gelegen om niet-naleving te voorkomen. Bij politieke handelingsopties valt te denken aan vijf sporen. Ten eerste kunnen lidstaten onderling meer doen aan gezamenlijk toezicht, waardoor handhaving door middel van inbreukprocedures minder noodzakelijk is. Uitwisseling van kennis en ervaring rondom uitvoering van EU-wetgeving kan hiertoe nuttig zijn. Op veel onderdelen van het Europese acquis vindt deze uitwisseling overigens al plaats.

Een tweede spoor is meer aandacht voor de kwaliteit en uitvoerbaarheid van de wetgeving binnen de EU: waar mogelijk minder complex, minder stapeling van wetgeving, en wellicht meer gericht op de doelstellingen dan op maatregelen. Nederland zet hier consequent op in. Er zijn voorbeelden van wetgeving waarbij de gebruikelijke impact-assessment procedure achterwege bleef, wat niet ten goede komt aan de controle op de kwaliteit van de wetgeving. *Impact-assessments* betreffen daarbij doorgaans alleen het voorstel van de Commissie. Uitbreiding van de *impact-assessments* om de amendementen van de Raad en het EP mee te nemen, kan de kwaliteit van de wetgeving daarnaast ten goede komen. Ook het actief stimuleren van een breed spectrum aan belanghebbenden om hun expertise en standpunten in te brengen in EU-consultaties, inclusief het uitvoeringsperspectief, kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid en wetgevingskwaliteit. Het Ministerie van BZ kan als coördinator van het Nederlandse EU-beleid hier een rol in spelen.

In de derde plaats zou er meer flexibiliteit in wetgeving ingebouwd kunnen worden; ook dit is reeds onderdeel van de Nederlandse inzet. Bescherming van de natuur, bijvoorbeeld, is in dichtbevolkte landen en gebieden een totaal andere opgave dan in dunbevolkte gebieden, terwijl in alle gebieden een inspanning nodig is om natuur en biodiversiteit te beschermen. Juist daarom is het van belang om ruimte in wetgeving in te bouwen om per land te beoordelen of de voorgestelde wetten daadwerkelijk effectief en haalbaar zijn, rekening houdend met lokale omstandigheden en specifieke uitdagingen. Ook hier zijn inmiddels veel stappen genomen.

Een vierde spoor zijn 'sunsetclausules', een bepaling dat een richtlijn of een afspraak na een bepaalde periode herzien kan worden. Zijn regels of afspraken eenmaal vastgelegd, dan is er een initiatief nodig van de Commissie om via de wetgevingsprocedures de regels aan te passen. De Commissie is hier niet altijd toe bereid, tot teleurstelling van lidstaten die wijziging willen. 'Sunsetclausules' bieden de mogelijkheid om op basis van de werkelijke beleidspraktijk laagdrempelige aanpassingen te maken in de richtlijnen. Veel lidstaten zijn bekend met een 'take back control'-gevoel. Sunsetclausules kunnen hierop een van de antwoorden zijn.

Voorkomen is beter dan genezen. Een vijfde spoor is dan ook om actief gebruik te maken van de mogelijkheden die nationale parlementen hebben om EU-beleid vroegtijdig politiek te behandelen, bijvoorbeeld door een subsidiariteitscontrole uit te voeren. Het beginsel van subsidiariteit gaat ervan uit dat de EU alleen maatregelen neemt als dit doeltreffender is dan nationale, regionale of lokale maatregelen in EU-landen. Nationale parlementen kunnen op voorhand bezwaren kenbaar maken als zij menen dat een voorstel niet aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet. Daarvoor is samenwerking met andere parlementen nodig. Als ten minste een derde van de nationale parlementen een advies uitbrengt dat voorgestelde

wetgeving niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, moet de Commissie het voorstel herzien.²⁹ Parlementen hebben daarnaast andere instrumenten tot hun beschikking om op voorhand voorgenomen EU-wetgeving te toetsen, zoals de rapporteur EU-uitvoering onlangs in de Tweede Kamer heeft vastgesteld.³⁰

Slecht uitvoerbare richtlijnen of gebrekkig toezicht hoeven loyale samenwerking niet in de weg te staan, maar ze kunnen (een deel van de motivatie) wegnemen om loyaal samen te werken. Het is beter om in te zetten op beter uitvoerbare wetgeving, dan om steeds tegen de grens van loyale samenwerking te stuiten. De Algemene Rekenkamer waarschuwde dat de perceptie in Brussel kan ontstaan dat Nederland de grenzen van het juridisch toelaatbare opzoekt, gezien de omgang van de Nederlandse regering met de Europese kaderrichtlijn water, de stikstofaankoop en de coronavouchers.³¹ Ook de implementatie van EU-regelgeving in Nederland vergt continue aandacht.³² Deze vijf sporen kunnen allemaal bijdragen aan betere naleving van de regelgeving en daarmee van het beginsel van loyale samenwerking. Ze helpen echter niet tegen ondermijnend gedrag of bij een onderliggend gebrek aan vertrouwen in de Europese instituties, of bij een doelbewuste aanval op de Europese kernwaarden.

Juist onderling vertrouwen en dialoog zijn van groot belang voor het functioneren van het *high-trust* samenwerkingsverband dat de Unie is. Het Verdrag biedt in het geval van schending van kernwaarden nog wel de mogelijkheid om over te gaan tot een artikel-7-procedure, het zwaarste instrument in de gereedschapskist van de Unie om lidstaten te dwingen de EU-kernwaarden na te leven. Deze procedure biedt de mogelijkheid om het stemrecht van een lidstaat in de Raad op te schorten. De Europese Raad is zelf bevoegd de artikel-7-procedure uit te voeren. In de praktijk wordt dit instrument zelden ingezet omdat het instemming van 27-min-1 lidstaten vereist en dus niet effectief is als twee lidstaten elkaar beschermen. Daarnaast bestaat politieke terughoudendheid onder lidstaten; zij zijn vaak huiverig voor precedentwerking of schade aan bilaterale relaties. Zoals beschreven in het AIV-advies over EU Hervormingen, zou Nederland hierin niettemin een aanjagende rol kunnen vervullen, onder meer door in te zetten op versterking van de rol van het Bureau van de Grondrechten. Onder bepaalde omstandigheden zijn er ook mogelijkheden om op basis van gekwalificeerde meerderheid te besluiten de geldkraan dicht te draaien bij, bijvoorbeeld, schendingen van de rechtsstaat.³³

Grijze zone

Een bijzondere nieuwe ontwikkeling is de eerder genoemde zaak tegen Malta vanwege tegen betaling uitgifte van EU-paspoorten aan onder meer Russische staatsburgers. In het recente arrest *Commissie v. Malta ('Golden Passports')*, werd een schending van zowel artikel 4 lid 3 VEU als ook van artikel 20 VWEU over EU-burgerschap vastgesteld. Dit arrest is opmerkelijk omdat de toekenning van nationaliteit traditioneel werd gezien als een strikt nationale bevoegdheid. Bij het Verdrag van Maastricht is daarom ook een verklaring opgenomen dat lidstaten uitsluitend zelf bepalen wie hun onderdanen zijn. Deze onderdanen hebben automatisch recht op het EU burgerschap (artikel 20 VWEU), en kunnen zich daarmee o.a. vrij bewegen binnen alle lidstaten van de Unie.³⁴ Toch heeft het Hof nu laten zien dat er grenzen zijn voor de manier waarop lidstaten paspoorten toekennen, met name als dit een grote weerslag en veiligheidsrisico's voor de andere lidstaten en de Unie als geheel tot gevolg heeft. In het geval van de 'gouden paspoorten' zal de uitspraak van het Hof door de meeste lidstaten verwelkomd worden, waaronder Nederland. Maar het kan anders lopen als het Hof zich uitspreekt over, bijvoorbeeld, het Nederlands drugsbeleid, dat immers ook gevolgen kan hebben voor onze buurlanden.



Uitspraken van het Hof van Justitie zijn behulpzaam, zeker in het geval van grijze zones. De spanning tussen eenheid en diversiteit kan echter niet altijd opgelost worden door de rechtbank, en onderling vertrouwen kan ook niet door de rechter worden afgedwongen. De AIV ziet daarom, naast de rechtspraak, politieke dialoog ook als een van de aangewezen wegen. Lidstaten kunnen in hun onderlinge betrekkingen – op grond van de uitspraak over Malta – van elkaar verwachten dat ze bij eenzijdige besluiten op terreinen die buiten de bevoegdheid van de Unie liggen, toch rekening moeten houden met de gevolgen die dat besluit kan hebben in andere landen. De politieke dialoog wordt op vele fronten gevoerd, van ambtelijke coördinatie-overleggen tot de raadsvergaderingen. Het is van belang om ook hierbij kwesties uit de ‘grijze zone’ nadrukkelijk te bespreken.

3. Loyale samenwerking en extern optreden

Hoewel de Europese Unie in essentie begon als een gemeenschappelijke markt, is vanaf het begin ook een externe dimensie een integraal onderdeel geweest van haar functioneren. In eerste instantie door het gemeenschappelijk handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast hebben bijna alle interne beleidsterreinen, zoals milieubescherming, een onmiskenbaar externe dimensie. Sinds het Verdrag van Maastricht heeft de EU ook een Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB), waarvan een gemeenschappelijk sanctiebeleid en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) deel uitmaken.

De verplichting tot loyale samenwerking is in het algemeen ook van toepassing op externe betrekkingen van de EU. In zekere zin is interne loyaliteit naar buiten toe nog relevanter: het is van belang om te voorkomen dat gemeenschappelijke standpunten of strategieën door onenigheid op het wereldtoneel worden ondermijnd. Dat zou immers de collectieve belangen en veiligheid van de EU schade berokkenen.

Externe vertegenwoordiging

Om ondermijning van gemeenschappelijke posities in externe onderhandelingen te voorkomen, heeft het Hof op basis van het loyaliteitsbeginsel bepaald dat lidstaten geen afspraken mogen maken met derde landen die bestaande EU-regels aantasten of afbreuk doen aan de betekenis ervan.³⁵ Dit is de zogenaamde ERTA/AETR-doctrine, die sinds 1971 door het Hof wordt toegepast. Maar ook buiten situaties waar de ERTA-doctrine van toepassing is, kunnen lidstaten in hun externe betrekkingen soms worden aangesproken op niet-loyaal gedrag dat in strijd is met artikel 4 lid 3 VEU.

Met uitzondering van het GBVB (zie volgende sectie), heeft zich het Hof duidelijk uitgesproken in een aantal arresten over internationale onderhandelingen of internationale organisaties waar de lidstaten vertegenwoordigd zijn, en waar de EU slechts de status van waarnemer heeft, zoals het IMO (Internationale Maritieme Organisatie).³⁶ De motivatie is daarbij het garanderen van de eenheid van het internationale optreden van de Unie. Een ander voorbeeld is de zaak *Commissie v. Zweden (PFOS) C-246/07*. De Zweedse regering stelde binnen het internationale Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen een strengere PFOS-norm voor dan het overeengekomen EU-standpunt. Het Hof constateerde dat de geloofwaardigheid en reputatie van de Unie op het internationale toneel door het eenzijdig optreden van Zweden was ondermijnd, en dat dit schade had berokkend aan de doeltreffendheid van het internationale optreden van de Unie.³⁷ Een ander voorbeeld is *Commissie v. Duitsland (COTIF) C-620/16*, waarbij het Hof een schending van artikel 4 lid 3 VEU vaststelde en – zoals in het PFOS-arrest – daarnaast geen ondersteunende bepalingen inriep.³⁸ Ook hier ging het om een lidstaat die in een internationale organisatie een standpunt innam dat niet overeenkwam met het eerder vastgesteld EU-standpunt.³⁹ In beide zaken wordt het belang onderstreept van coherentie in het externe optreden van de EU, vooral wanneer de lidstaten op eigen naam vertegenwoordigd zijn. Lidstaten zijn vrij wat betreft hun inbreng in interne besluitvormingsprocessen in de EU, maar niet bij externe fora. In het COTIF-arrest noemt het Hof de vereiste van eenheid in de externe vertegenwoordiging van de Unie op basis van artikel 4 lid 3:

*'Derhalve is de naleving door de lidstaten van een door de Raad op grond van artikel 218, lid 9, VWEU vastgesteld besluit een bijzondere uitdrukking van de vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie, dat voortvloeit uit de verplichting tot loyale samenwerking.'*⁴⁰

Deze zaken verstevigen de juridische basis voor de verplichting van lidstaten om zich te conformeren aan gezamenlijk vastgestelde EU-standpunten en strategieën in internationale fora. Het kan als belemmering ervaren worden dat de lidstaten hun zetel binnen een internationale organisatie niet vrij kunnen benutten om invloed uit te oefenen vanwege hun verplichtingen als loyale EU-lidstaten. Dit bevordert echter wel de effectiviteit van de externe vertegenwoordiging van de EU.⁴¹

Het GBVB

Het GBVB vormt een uitzondering op de andere beleidsterreinen van de EU. Voor het GBVB is eensgezindheid een noodzaak. Anders dan bij de meeste andere beleidsterreinen worden besluiten op het terrein van het GBVB met unanimiteit genomen, vanuit het idee dat lidstaten zo hun soevereiniteit op het gebied van buitenlands beleid kunnen blijven waarborgen. Net als bij het interne beleid kan verschil van inzicht of gebruik van het vetorecht in de Europese Raad en Raad niet geassocieerd worden als niet-loyaal. Het gaat daarbij soms om zaken waarbij vooral voor de betreffende lidstaat de politieke belangen of emoties duidelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan het Griekse standpunt ten aanzien van het kandidaat-lidmaatschap van Macedonië voordat het land de naam 'Noord-Macedonië' had aangenomen. De naam Macedonië was voor Griekenland een legitieme reden om een veto uit te spreken. Dit was dus niet strijdig met het loyaliteitsbeginsel, maar niettemin kan gebruik van het vetorecht wel gepercipieerd worden als lastig of als strijdig met de geest van loyale samenwerking.

Bovendien is de bevoegdheid van het HvJEU op het terrein van het GBVB beperkt, al zijn volgens sommige experts op basis van jurisprudentie steeds meer mogelijkheden in zicht.⁴² Het GBVB kent weliswaar geen 'wetgevingshandelingen' (artikel 24 lid 1 VEU), maar er zijn wel bindende besluiten en regels. Er bestaat daarom onduidelijkheid over de toepasbaarheid en handhaafbaarheid van het loyaliteitsbeginsel uit artikel 4 lid 3 VEU. Aangezien het loyaliteitsbeginsel aan het begin van het EU-Verdrag wordt genoemd, wordt door onder meer Christophe Hillion gesteld dat het van toepassing is op alle beleidsdomeinen van de EU, inclusief het GBVB.⁴³

Daarentegen is ook artikel 24.3 VEU te noemen. Dit is vooral relevant met betrekking tot de vraag of het HvJEU bevoegd is om zich uit te spreken over schendingen van loyale samenwerking op het gebied van het GBVB. Artikel 24 lid 3 komt uit het hoofdstuk over het GBVB en is daarom alleen op dit beleidsterrein van toepassing:

"De lidstaten geven in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en eerbiedigen het optreden van de Unie op dat gebied.

De lidstaten werken samen om hun wederzijdse politieke solidariteit te versterken en tot ontwikkeling te brengen. Zij onthouden zich van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen.

De Raad en de hoge vertegenwoordiger zien toe op de inachtneming van deze beginselen."

Men zou dit als een specifieke vorm (*lex specialis*) van het loyaliteitsbeginsel voor het GBVB kunnen beschouwen. Omdat hier specifiek de Raad en de Hoge Vertegenwoordiger worden vermeld en loyaliteit samen met 'politieke solidariteit' wordt genoemd, lijkt loyaliteit hier meer een politieke

norm te zijn. Daarom kan men – contra Hillion – betogen dat de uitsluiting van de bevoegdheid van het HvJEU voor het GBVB ook geldt voor vragen over loyale samenwerking op dit gebied.

De experts die stellen dat op grond van jurisprudentie beargumenteerd kan worden dat loyale samenwerking wel toepasbaar is op het GBVB wachten nog op hun bevestiging: vooralsnog is in de praktijk nog niet voorgekomen dat voor het Hof een beroep werd gedaan op het beginsel van loyale samenwerking in situaties die verband houden met het GBVB. De brede formulering van het Hof bij de uitspraak in de eerder genoemde COTIF-zaak laat volgens sommige experts ruimte toe om dit ook toe te passen op andere onderwerpen, zoals op het terrein van externe representatie van de Unie.

Dat het Hof expliciet verwijst naar de ‘verplichting tot eenheid in vertegenwoordiging van de Unie’ zou bijvoorbeeld een basis bieden om een procedure te starten tegen Hongarije vanwege het bezoek van premier Orbán aan Moskou en Beijing bij de start van het Hongaars voorzitterschap van de Raad van de EU in juli 2024. Door het EU-voorzitterschapslogo van Hongarije prominent in beeld te brengen en het bezoek ook zo te presenteren in de Chinese en Russische pers leek dit bezoek vanuit de EU te komen. Daarmee ondermijnde Orbán de gemeenschappelijke EU-positie. Veel partijen interpreteerden dit als niet-loyaal gedrag, in strijd met de verdragen. De juridische dienst van de Raad heeft dit volgens openbare berichtgeving ook expliciet als zodanig gekwalificeerd.⁴⁴ Het verdrag van Lissabon bepaalt dat de roulerende voorzitter initiatieven ten aanzien van externe representatie van de EU altijd dient af te stemmen met de permanente voorzitter van de Europese Raad. De reactie van toenmalig voorzitter Charles Michel op X laat zien dat dit niet is gebeurd.⁴⁵ Gezien de vele sanctiepakketten die de EU Rusland heeft opgelegd, is het niet aannemelijk dat niet duidelijk was voor Orbán dat hij met zijn bezoek tegen het standpunt van de Unie in ging. Het is ook niet mogelijk om tijdens het voorzitterschap tijdelijk de ‘pet’ van de voorzitter af te zetten en op eigen titel een dergelijk bezoek te doen. Orbán zelf claimde dat het bezoek een poging was tot betere relaties met Rusland om vrede dichterbij te brengen. Uit de reactie van de Hoge Vertegenwoordiger komt duidelijk naar voren dat dit niet aan Orbán was: *‘Prime Minister Orbán has not received any mandate from the EU Council to visit Moscow. The EU position on Russia’s war of aggression against Ukraine is reflected in many European Council conclusions. That position excludes official contacts between the EU and President Putin. The Hungarian Prime Minister is thus not representing the EU in any form.’*⁴⁶

Er zijn dus sterke argumenten dat Orbán hiermee het principe van loyale samenwerking heeft geschonden. Dit werkt ondermijnend voor de orde van de EU en is daarom zeer kwalijk. Een uitspraak van het Hof hierover zou een krachtig precedent scheppen voor toekomstige vergelijkbare situaties. Zoals gezegd bestaat er echter nog twijfel over de vraag of het HvJEU hiertoe inderdaad bevoegd is. De gevolgen als een dergelijke rechtszaak niet slaagt zijn dusdanig groot, dat hiertoe enkel zou moeten worden overgegaan als de kans van slagen zo goed als zeker wordt geacht en de bevoegdheid van het Hof nagenoeg onomstreden is.

Deze casus, en wellicht alle (gepercipieerde) niet-loyale gedragingen binnen het GBVB, moeten voorlopig als een grijze zone beschouwd worden. De Raad was het niet eens met het verweer van Orbán, maar juridische stappen tegen Hongarije bleven zowel vanuit de Commissie als de lidstaten uit. Omwille van de juridische duidelijkheid is van belang om in voorkomende kansrijke gevallen wel de stap naar het Hof te zetten.

Sancties

Een consequente opstelling van de lidstaten is cruciaal wanneer deze betrekking heeft op sancties die de EU oplegt aan derde landen, zoals Rusland, en geassocieerde bedrijven en individuen. Rusland probeert de sancties zelf te omzeilen door bijvoorbeeld gebruik te maken van een zogenaamde 'schaduwvloot' van schepen zonder westerse verzekering, die in handen zijn van niet in de EU geregistreerde rederijen. Deze 'schaduwvloot' bestaat grotendeels uit verouderde en slecht onderhouden schepen die ook risico's vormen voor het milieu, de maritieme veiligheid en internationale beveiliging. In reactie daarop hebben de EU en bondgenoten ook weer gerichte sancties opgelegd aan specifieke schepen en internationale samenwerking versterkt om deze praktijken tegen te gaan.⁴⁷ De Nederlandse regering publiceerde in 2023 al een non-paper waarin een vijftal handelingsopties werd beschreven om het omzeilen van sancties tegen te gaan. Deze zijn nog steeds relevant.⁴⁸

Ook EU-lidstaten zelf houden zich niet altijd aan de sancties. Dit is een serieuze schending van het EU-recht, het schaadt het onderling vertrouwen binnen de Unie en de geloofwaardigheid van de Unie. Het niet naleven van sancties door één of enkele lidstaten heeft een ondermijnend effect op het sanctiebeleid van de EU als geheel. Er zijn allerlei voorbeelden van het niet-naleven van sancties door individuen, bedrijven en EU-lidstaten. Er vindt bijvoorbeeld handel plaats via derde landen om indirect naar Rusland te kunnen exporteren. Rusland is lid van een douane-unie met landen waar de EU geen sancties tegen heeft ingesteld, waaronder Armenië, Kazachstan en Kirgizië. De EU-export naar Kirgizië is met 1000% toegenomen in 2023 ten opzichte van 2021.⁴⁹ Daarnaast maken sommige lidstaten gebruik van andere mazen in de wet. Gasimport via pijpleidingen valt onder de sancties, maar import van vloeibaar gas (LPG) uit Rusland, dat over zee (via de 'schaduwvloot') wordt getransporteerd, lange tijd niet. Hoewel de import van Russisch gas enorm is gedaald, bleven lidstaten dit gas importeren.⁵⁰

Het handhaven van de naleving van EU-wetgeving, en dus ook van sancties, gebeurt op nationaal niveau. Zo wordt de Nederlandse schepenbouwer Damen door het OM aangeklaagd, onder andere vanwege een verdenking van het niet naleven van de sancties.⁵¹ Sommige EU-landen zijn terughoudend bij het aan de ketting leggen van luxe jachten van Russische oligarchen, terwijl deze wel op de sanctielijst staan. En landen als bijvoorbeeld Malta en Cyprus leggen niet altijd beslag op Russische tegoeden. Er bestaan, kortom, grote verschillen tussen de manier waarop lidstaten sancties handhaven, en dat komt de effectiviteit ervan niet ten goede.⁵²

De Europese Commissie kan op basis van VWEU artikel 258 overgaan tot een inbreukprocedure tegen een lidstaat als deze sancties niet goed naleeft en zo kan eventueel overgegaan worden tot een gang naar het HvJEU. Het Hof is hier bevoegd omdat het gaat om reguliere EU-wetgeving, die is aangenomen om binnen het GBVB besloten sancties te implementeren. Recentelijk is de Commissie voor het eerst een inbreukprocedure gestart tegen achttien landen vanwege het niet of gebrekkig criminaliseren van het omzeilen van EU-sancties.⁵³ Loyale samenwerking kan bij een dergelijke inbreukprocedure ook een ondersteunend argument zijn. De regelgeving op dit gebied is nog volop in ontwikkeling: in mei 2024 werd een richtlijn aangenomen om EU-brede minimumnormen vast te leggen voor de criminalisering en bestraffing van het schenden of omzeilen van EU-sancties. Lidstaten kregen een jaar om deze richtlijn te implementeren en deze is dus pas sinds mei 2025 van kracht.⁵⁴ De invloed van deze richtlijn zal dus nog moeten blijken. Precieze afspraken over de uitvoering van de sancties door lidstaten, bijvoorbeeld met concrete tijdlijnen voor bepaalde stappen, is wenselijk. Als de regels duidelijker zijn, is het eenvoudiger om lidstaten aan te spreken op niet-naleving, ook op basis van het beginsel van loyale samenwerking.

Oorzaken van niet-loyaal gedrag

De opstelling van Hongarije en enkele andere Oost-Europese lidstaten, zoals bijvoorbeeld Slowakije en Polen, is volgens sommigen te begrijpen vanuit de recente geschiedenis. Zoals in de inleiding beschreven, biedt 'het Westen' geen vanzelfsprekend model meer en is er meer diversiteit in verwachtingen van en opvattingen over de EU. Sinds de spectaculaire opkomst van China en zijn toenemende technologische superioriteit halverwege het tweede decennium van deze eeuw is het Westerse model van democratie en vrije markt niet meer het enige model. Daar komt nog bij dat de Amerikaanse regering op verschillende plaatsen de bijl zet in de instellingen van de rechtsstaat en de democratie. Dat creëert ruimte voor alternatieve opvattingen over de gewenste Europese orde, maar verklaart ook weer niet direct de 'vredesmissie' van Orbán of ander ondermijnend gedrag. De precieze onderliggende oorzaken voor dit gedrag zijn complex en verschillen per land.⁵⁵ Een uitgebreide beschrijving hiervan is in het kader van dit advies niet mogelijk. Opgemerkt wordt nogmaals dat het benutten van de ruimte om een andere Unie na te streven niet problematisch hoeft te zijn, zolang lidstaten zich hierbij aan de procedures van het Verdrag houden.

Het zou onterecht zijn (gepercipieerd) niet-loyaal gedrag alleen te situeren in Oost-Europa. Ook andere lidstaten hebben eigen opvattingen en wensen die sterk gevoeld worden en tot uiting komen, onder andere bij internationale vertegenwoordigingen. Buitenlandse politiek is geworteld in de historie van de lidstaten, en verschillen zijn niet altijd eenvoudig te overbruggen. Zo heeft de EU bijvoorbeeld ook moeite een eenduidig standpunt te formuleren tegenover Israël en de oorlog in Gaza.⁵⁶

Juridische handelingsopties

Jurisprudentie heeft inmiddels zowel de positieve als de negatieve verplichting van loyale samenwerking meer inhoud gegeven. Dit geldt echter vooral op het terrein van externe vertegenwoordiging, nog niet op het terrein van sanctieregels. Hier komt langzaam verandering in nu de Commissie een eerste inbreukprocedure is gestart tegen achttien lidstaten vanwege het niet voldoende naleven en implementeren van het sanctiebeleid tegen Rusland. In de externe dimensie, met name op het terrein van het GBVB, bevinden zich veel grijze zones, waar juridische handelingsopties nog in ontwikkeling zijn. Deze gaan bovendien hand in hand met politieke en diplomatieke inzet.

Politieke handelingsopties

De AIV wijst er nogmaals op dat een politieke tegenstem in de ER of Raad juridisch niet als niet-loyaal of ondermijnend kan worden beschouwd, ook al kan dit politiek wel zo gepercipieerd worden. De AIV benadrukt dat lidstaten legitieme en oprechte redenen kunnen hebben om 'tegen' te zijn. Sterker nog: verschillende invalshoeken en diversiteit behoren ook tot het fundament van de EU. Een rechter kan niet toetsen of redenen voor een veto legitiem zijn.

Buiten het terrein van externe vertegenwoordiging is het daarom urgent om na te denken over mogelijke politieke stappen. Eerder blokkeerde Hongarije al het besluit om toetredingsgesprekken met Oekraïne te starten. Pas nadat de Europese Commissie had besloten om 10,2 miljard euro aan bevroren middelen voor Hongarije vrij te geven, kon Minister-President Orbán ertoe worden bewogen zijn blokkade op te geven en tijdens de stemming de zaal te verlaten. In de nabije toekomst zal een eensgezinde opstelling van de EU van levensbelang zijn: het gaat om de veiligheid van ons continent. Het vermogen om in onderling vertrouwen en de in de geest van loyale samenwerking te werken aan een effectieve en meer autonome Europese defensie zal bepalend zijn. De EU kan daarbij voortbouwen op, maar ook leren van de ervaring van de laatste jaren.

Een politieke dialoog is en blijft uiteraard de eerste optie: ook als de standpunten ver uiteen liggen kan wederzijdse toenadering helpen om 'constructieve onthouding' te bevorderen. Wanneer unanimiteit binnen de ER of de Raad niet mogelijk bleek, was constructieve onthouding het beste alternatief. Bij constructieve onthouding stemmen een of meer lidstaten niet in met het gezamenlijk beleid, maar committeren zich er wel aan om geen acties te ondernemen die het gezamenlijk initiatief ondermijnen. Dat vraagt onderling vertrouwen. Hongarije heeft hier aan bijgedragen door zijn relatief constructieve opstelling bij de besluitvorming over de wapenleveringen aan Oekraïne. 'Constructieve onthouding' bevat een expliciete verwijzing naar loyale samenwerking. De Europese Raad kan wellicht meer doen om constructieve onthouding nader te omschrijven, en Nederland kan daar een rol in spelen. Hierbij kan een beroep op wederkerigheid een uitgangspunt zijn, om zo vast te leggen welke vormen van ondermijning vermeden moeten worden, waarbij de 'onthoudende' lidstaat ook op erkenning mag rekenen.

In het recente advies over EU-hervormingen heeft de AIV gewezen op meerdere opties om ondanks de diversiteit van standpunten tot een effectief beleid te komen.⁵⁷ Beter gebruik maken van de mogelijkheden om QMV op onderdelen in te voeren is een goede optie: op voorstel van de ER of de HR kunnen 'uitvoeringsbeslissingen' bij gekwalificeerde meerderheid genomen worden. Wanneer het feit of het vermoeden bestaat dat een lidstaat door derden onder druk staat om een bepaalde positie in te nemen, kan ook onderzocht worden of het 'anti-dwanginstrument' toepasbaar is.⁵⁸ Economische dwang is een middel dat binnen de geopolitieke economie steeds vaker wordt ingezet. Het is van groot belang daartegen op te treden om de autonome positie van de EU zoveel mogelijk te beschermen.⁵⁹ Unanimiteit binnen de Raad is bij het anti-dwanginstrument niet nodig.⁶⁰

Wanneer constructieve onthouding en meerderheidsbesluitvorming niet mogelijk zijn, kan nauwere samenwerking of een '*coalition of the willing*' of '*enhanced cooperation*' van EU-lidstaten een uitweg bieden. Maar het kan ook eenvoudiger, door een 'Europa-min-1' verklaring uit te brengen. Naar aanleiding van de ontmoeting tussen de Amerikaanse en Russische president brachten de Europese regeringsleiders in de zomer 2025 een verklaring uit die stelt dat de EU haar politieke, financiële, economische, militaire en diplomatieke steun aan Oekraïne continueert, waarbij onderaan alleen vermeld wordt dat '*Hungary does not associate itself with this statement*'.⁶¹ Europese verklaringen kunnen zo ook zonder deelname van Hongarije een politieke boodschap overbrengen, niet alleen aan de wereldleiders maar ook aan de lidstaten: 'dwarsbomen' heeft ook zijn grenzen. Dat vraagt wel een gezamenlijke bereidheid van alle andere lidstaten om Hongarije te negeren.

De politieke handelingsopties zouden wellicht aan kracht winnen als de EU een roymementsbepaling zou hebben, omdat de dialogen dan minder vrijblijvend worden, en het duidelijk is dat er ook grenzen zijn aan de bereidheid om in te stemmen met ad hoc oplossingen. Inmiddels wordt wel nagedacht over mogelijke manieren om een lidstaat toch uit de EU te zetten. Een optie – onder meer geopperd door voormalig premier Rutte – is om de EU op te heffen en dezelfde dag de EU opnieuw en identiek op te richten zonder de betreffende ondermijnende lidstaat.⁶² Een andere optie is een politieke afspraak waarin duidelijk vastgelegd wordt dat een herhaalde schending van de Europese rechtsorde en/of fundamentele waarden, of terugkerend ondermijnend gedrag, opgevat zal worden als een uittredingsverzoek in de zin van art. 50 VEU, waarna formele onderhandelingen over de uittreding in gang worden gezet.⁶³

Deze 'uitzettingsopties' zijn vergezocht en moeilijk uitvoerbaar. Andere opties vereisen verdragswijzigingen. Een mogelijkheid is om de unanimiteitsvereisten van de artikel-7-procedure minder zwaar te maken en zo stemrecht van lidstaten eerder op te schorten. Een andere



mogelijkheid is bij de uitbreiding van de EU de 'uitzettingsprocedure' voor zowel nieuwe als huidige lidstaten te omschrijven – ondanks de evidente nadelen van verdragswijziging via toetredingsprotocollen. Dit kan vastgelegd worden in een protocol dat toegevoegd wordt aan de toetredingsverdragen, waarin staat dat herhaald én structureel ondermijnend gedrag opgevat wordt als een verzoek om de EU te verlaten, waarna onderhandelingen over uitzetting moeten beginnen. Dit kan de toetreding van kandidaat-lidstaten echter wel bemoeilijken omdat lidstaten die hier tegen zijn mogelijk meteen ook de toetreding blokkeren. De AIV merkt op dat het goed is over deze en andere opties na te denken, maar ook dat niet al te lichtzinnig met uitzetting moet worden bedreigd. Ondermijnend gedrag kan immers ook weer wijzigingen wanneer een nieuwe regering aantreedt en met uitzetting treft de EU ook delen van de bevolking die ondermijning niet steunen.

4. Conclusie en aanbevelingen

Het 'dwarsbomen van besluitvorming' of ondermijnend gedrag, waar dit advies mee begon, komt strikt genomen vooralsnog niet erg vaak voor. Binnen de huidige geopolitieke en geo-economische situatie is het ondermijnen van de Europese Unie echter buitengewoon risicovol. Onze veiligheid, onze concurrentiekracht en onze onderlinge vertrouwensbasis in de vorm van de (Europese) rechtsstaat, staan op het spel. Ondermijnend gedrag moet daarom voortvarend bestreden worden. De vraag is waar te beginnen. Dit advies bracht de volle breedte van niet-loyale samenwerking in kaart: van 'eenvoudige' interne marktproblemen tot serieuze ondermijning. Er loopt echter geen directe lijn van het niet-naleven van EU-wetgeving naar ondermijnend gedrag, er is geen glijdende schaal waarop met potlood alvast de kantelpunten gemarkeerd staan. Wel constateert de AIV dat er bij alle, zeer uiteenlopende, kwesties een gemeenschappelijke onderliggende uitdaging is. Het wederzijds vertrouwen en de cultuur van loyale samenwerking staan onder druk en hebben voortdurende aandacht nodig op alle niveaus van besluitvorming én van uitvoering.

Het beginsel van loyale samenwerking is een dragende kracht van de EU als politieke gemeenschap, rechtsorde en internationale speler. Bij deze rechtsorde hoort dat elke lidstaat erop kan vertrouwen dat alle andere lidstaten op gelijke wijze uitvoering geven aan besluiten en afspraken. Loyale samenwerking werkt ook als politieke norm: bij besluitvorming worden lidstaten geacht mee te werken aan het bereiken van een unanieme of breed gedragen consensus. Niettemin vertonen de meeste lidstaten bij tijd en wijle niet- of minder loyaal, of zelfs lastig gedrag. Zo ook Nederland. Het is voor alle lidstaten van belang om in te blijven zetten op een cultuur van loyale samenwerking. Juist het beginsel loyale samenwerking is van groot belang voor het functioneren van de Europese rechtsorde die de EU onderscheidt van een los samenwerkingsverband waarbij lidstaten naar believen per onderwerp kunnen in- en uitstappen. Loyale samenwerking is echter geen *silver bullet* voor alle samenwerkingsproblemen. Onderling vertrouwen is noodzakelijk. In een tijd waarin de EU voor grote uitdagingen staat is het cruciaal loyale samenwerking niet als vanzelfsprekend te beschouwen maar actief te koesteren en te versterken. Elke lidstaat heeft daarin een rol.

Dat vraagt ten eerste dat de juridische werking optimaal wordt benut waar het gaat om uitvoering van regels en afspraken. Uitspraken van het Hof verduidelijken de plicht van lidstaten om zich loyaal op te stellen. Naleving van sommige EU-regels schiet soms te kort, waarbij opgemerkt moet worden dat de oorzaak lang niet altijd terug te voeren is op een gebrek aan loyaliteit. Het is daarom van belang de juridische kracht van artikel 4 lid 3 VEU niet te overschatten, maar zeker ook niet te onderschatten. Overschatting vindt plaats als de gedachte ontstaat dat de rechter een eind kan maken aan gebrekkige naleving van Europese regels die eigenlijk niet goed uitvoerbaar zijn. Het is beter om te investeren in adequate wetgeving die in alle lidstaten zinvol is. Een overschatting van andere orde is het idee dat 'loyale samenwerking' ingeroepen kan worden tegen opvattingen en gedragingen die wrevel oproepen of die tegen een brede Europese consensus ingaan, maar die deel uitmaken van het pluralisme en de diversiteit van de Unie. Er is geen juridische oplossing voor een ontoereikende politieke dialoog. Van *onderschatting* is sprake als er wel een bevoegdheid is van het HvJEU maar een gang naar de rechter uitblijft vanwege onzekerheid over de afloop, of vanwege terughoudendheid om lidstaten aan te spreken op ongewenst gedrag. Bij een volwassen Unie hoort een cultuur waarin de Commissie en de lidstaten onderling elkaar houden aan overeengekomen afspraken en regels.

In de tweede plaats is het nodig loyale samenwerking als politieke norm te expliciteren. De politieke werking van het beginsel van loyale samenwerking kan niet nauwkeurig afgebakend

worden maar het verdient wel aandacht om lastig gedrag te onderscheiden van ondermijnend gedrag. Lastig (stem)gedrag is nog geen ondermijning, en kan deel zijn van normale en gewenste diversiteit binnen de EU. Dat neemt niet weg dat standpunten irritatie op kunnen roepen bij anderen: een voorkeur om Russische olie te blijven afnemen, een misplaatste zuinigheid, of een weigering om bij te dragen aan de opvang van vluchtelingen kunnen allemaal opgevat worden als niet of weinig loyaal. Binnen een cultuur van loyale samenwerking is het cruciaal om in deze en soortgelijke gevallen in gesprek te blijven. Afwijkende meningen zijn immers niet op voorhand niet-loyaal en meestal zijn er oplossingen te vinden die tegemoet komen aan uiteenlopende voorkeuren en belangen. Constructieve onthouding kan eveneens een adequate oplossing zijn. Ondermijnend gedrag vraagt echter een andere aanpak. Met een weigering om evenredig bij te dragen aan een cultuur van loyale samenwerking, verliest een lidstaat niet zozeer zijn juridische rechten maar wel zijn politieke krediet. Dan zijn naast de dialoog stevigere opties noodzakelijk, zoals 'omzeilen', 'negeren' of zo mogelijk de geldkraan dichtdraaien om ondermijning van de Unie te voorkomen. De cultuur van loyale samenwerking vraagt om voortdurende versterking, met een duidelijke rode lijn voor gedrag dat er niet aan bijdraagt.

Dit advies bracht ook handelsopties voor diverse situaties in kaart. Onderstaande figuur vat samen welke opties de 'gereedchapskist' bevat die loyale samenwerking binnen de EU kunnen bevorderen.

"Gereedchapskisten" ter bevordering van loyale samenwerking

Politieke handelingsopties	Juridische (rechterlijke) handelingsopties
Intern en extern beleid • Politiek dialoog Intern beleid • Toezicht op wetgeving/impact assessments/ sunsetclausules • Financiële conditionaliteit • art. 7-procedure bij de Raad/Europese Raad (incl. opschorting stemrecht) Extern beleid • Constructieve onthouding (b.v. in het GBVB, art. 31 lid 2 VEU) • Terugdringen van vetomogelijkheden (b.v. uitvoeringsbeslissingen, antidwanginstrument) • "Coalitions of the willing" (b.v. voorgestelde afschrikingsmacht Oekraïne) • "Europa-min-1"-oplossingen (b.v. verklaring van de 26 lidstaten, plus voorzitters Commissie en Eur. Raad)	Inbreukprocedure bij schending loyaliteitsbeginsel • Op basis van art. 4 lid 3 VEU alleen of in combinatie met andere normen • Kan door Commissie of lidstaten worden gelanceerd • Vereist bevoegdheid van het Hof van Justitie, dit is vaak niet het geval in het GBVB Inbreukprocedure bij schending fundamentele waarden • Op basis van art. 2 VEU en evt. andere normen • Kan door Commissie of lidstaten worden gelanceerd

Figuur 2 'Gereedchapskisten' ter bevordering van loyale samenwerking

Aanbevelingen

1. Zorg er voor dat ondermijnend gedrag niet loont. Trek een rode lijn.

- a. Benut vooral de politieke gereedschapskist. Voorkom ondermijnend gedrag door te blijven investeren in diplomatieke bruggen, tussen Oost en West, Noord en Zuid, oude en nieuwe lidstaten. Zoek de overeenstemming en bouw daar waar mogelijk op voort. Erken hierbij ook – waar relevant – de constructieve (ont)houding van andere lidstaten.
- b. Omzeil ondermijnend gedrag door waar mogelijk ook binnen het GBVB gebruik te maken van QMV. Probeer intussen ondermijnend gedrag binnen het GBVB diplomatiek (binnen de Raad) en met actieve druk op te lossen, met hulp van voorzitter van de ER en de HV, bijvoorbeeld ook door second-best ad-hoc oplossingen zoals de Europa-min-1 constructie. Mocht dit niet werken, investeer dan in versterkte samenwerking. Blijf ook hierbij investeren in de politieke dialoog: wederkerigheid kan helpen om ‘constructieve onthouding’ te bevorderen.
- c. Waar in de toekomst juridisch handelen een potentiële zinvolle optie is, in gevallen van het kaliber van de ‘vredesmissie’ van Orbán: doe dit dan ook of onderzoek de mogelijkheden hiertoe zoals beschreven bij aanbeveling 3b.
- d. Denk na over mogelijke opties om, als laatste redmiddel, een lidstaat die herhaaldelijk ondermijnend gedrag vertoont uit de Unie te zetten. Benadruk dat stappen op weg naar uitzetting zeer uitzonderlijk, zwaar en ingrijpend zijn.

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

- e. Agendeer loyale samenwerking binnen de ER en de diverse Raadsformaties. Bespreek het belang van elkaar iets gunnen. Benadruk gemeenschappelijke belangen en veiligheidsuitdagingen. Omschrijf ‘constructieve onthouding’ zo nauwkeurig mogelijk. Spreek andere lidstaten aan op niet-naleving van regels of afspraken, en wees zelf loyaal, zowel in uitvoering van regels en afspraken als in politiek gedrag bij onderhandelingen over gewenst nieuw beleid.
- f. Vat afwijkende standpunten niet te snel op als niet-loyaal gedrag, maar zoek naar productieve manieren om met diversiteit om te gaan. Kwalificeer afwijkende standpunten niet bij voorbaat of publiekelijk als ondermijnend gedrag.
- g. Blijf inzetten op politieke dialoog waarin lidstaten zich oprecht verdiepen in elkaars motieven en standpunten om toenadering te bevorderen en om het onderling vertrouwen voortdurend te ondersteunen. De hiervoor benodigde diplomatieke toenadering vraagt ook om investering in het Europese postennetwerk, waarbij ‘Brusselse ervaring’ cruciaal is.
- h. Voorkom lacunes bij interne kwesties door nonchalance en onverschilligheid te bespreken, de kwaliteit van wetgeving te bewaken, waar nodig flexibiliteit te borgen en eventuele onvrede met bestaande wetgeving te adresseren. Betrek het nationale parlement bij nieuwe regelgeving op voorhand actief. Indien Europese regels geen duidelijke meerwaarde hebben, is naleving eerder omstreden.
- i. Maak bij schending van fundamentele waarden gebruik van de artikel-7-procedure en zoek naar mogelijkheden en breid de mogelijkheden uit om de Europese subsidies die bestemd zijn voor het betreffende land stil te leggen.⁶⁴

3. Benut de 'juridische gereedskapskist' om niet-loyale samenwerking tegen te gaan ten volle.

- j. Maak bij gebrekkige naleving van regels en afspraken gebruik van de bestaande procedures zoals inbreukprocedures en de gang naar het Hof. Dat geldt zowel voor 'interne' kwesties als voor het sanctiebeleid en de externe vertegenwoordiging. Nederland en andere lidstaten hebben een rol in het signaleren van niet-loyale samenwerking onderling, aan de commissie en het zelf starten van inbreukprocedures.
- k. Onderzoek de juridische handelingsopties inzake het GBVB. Situaties omtrent externe vertegenwoordiging in het buitenland en veiligheidsbeleid, zoals bij Orbáns 'vredesmissie', mogen geen loyaliteitsvrije zone zijn. Neem als Nederland met een zo groot mogelijk aantal gelijkgestemde lidstaten en met de Commissie het initiatief om bij stelselmatig ondermijnend gedrag een inbreukprocedure hierover te starten tegenover de betreffende lidstaat. Wanneer ondermijning betrekking heeft op de fundamentele waarden van de EU, maak als (coalitie van) lidstaten gebruik van inbreukprocedures op basis van artikel 2 VEU.
- l. Steun de Europese Commissie in haar rol als hoeder van de verdragen. Spoor de Commissie aan om werk te maken van de cultuur van loyale samenwerking door consequent het voortouw te nemen in inbreukprocedures bij interne kwesties en als het gaat om externe vertegenwoordiging. Steun de HV in zijn taak om toe te zien op loyale samenwerking binnen het GBVB.

De AIV hoopt dat dit advies bijdraagt aan een beter begrip van het beginsel van loyale samenwerking in de EU. De kracht van loyale samenwerking is nooit vanzelfsprekend en moet blijken uit de wijze waarop de EU de huidige en toekomstige gemeenschappelijke uitdagingen eensgezind tegemoet treedt. De cultuur van loyale samenwerking vraagt daarom voortdurende aandacht, zeker in een tijd waarin Europa als nooit tevoren op de proef wordt gesteld.

Hoogachtend,

Bert Koenders

Eindnoten

- ¹ [Motie 36259-13](#) (25-05-2023) van het lid Van der Lee c.s. over advies van de AIV over mogelijke strategieën en drukmiddelen om het dwarsliggen van Hongarije een halt toe te roepen.
- ² Francis Fukuyama heeft veel geschreven over vertrouwen. Zie onder meer: Fukuyama, F., *Political order and political decay, from the industrial revolution to the globalisation of democracy* (Profile Books, 2014). En: Fukuyama, F., *Trust: the social virtues and the creation of prosperity* (Simon & Schuster, 1996). Steven Levitsky en Daniel Ziblatt beschrijven in *How Democracies Die* (Crown, 2018) dat democratieën ten onder gaan wanneer democratische normen en instellingen niet meer gerespecteerd worden.
- ³ Krastev, I. en Holmes, S., *Falend Licht* (Atlas, 2019).
- ⁴ In combinatie met het EU burgerschap (Artikel 20 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), zie: NOS.nl, [‘Europees hof: Malta moet stoppen met uitgeven van ‘gouden paspoorten’](#) (29 april 2025).
- ⁵ Zie: [‘Adviesaanvraag Bevorderen loyale samenwerking’](#) (25 augustus 2023).
- ⁶ [Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap](#), Rome, 25 maart 1957, artikel 5.
In opeenvolgende versies van de Europese verdragen is het beginsel steeds aanwezig geweest. De voorgangerbepaling van de huidige bepaling was art. 10 van het EG-Verdrag. In de Engelse versie van het Verdrag is sprake van ‘sincere cooperation’ (na de Lissabon hervormingen), maar de meeste andere taalversies gebruiken de vorm ‘loyale samenwerking’ (b.v. ‘loyale Zusammenarbeit’, ‘coopération loyale’ etc.).
- ⁷ [Verdrag betreffende de Europese Unie](#) (Verdrag van Maastricht), Maastricht, 7 februari 1992.
- ⁸ Smulders, B., ‘De loyale samenwerkingsverplichting tussen de EU en haar lidstaten: bespiegelingen over de praktische uitvoering van deze kernnorm’ in A Campo, L. et al. (red) *Loyale samenwerking binnen de EU* (Den Haag, Boom juridisch, 2020) 15–22.
- ⁹ Zie uitspraak: [C-266/03](#), Commissie v. Luxemburg (Inland Waterways).
- ¹⁰ Dit advies spreekt van het ‘beginsel van loyale samenwerking’ of het ‘loyaliteitsbeginsel’. Daarmee wordt bedoeld op de juridische bepaling en/of verdragsrechtelijke norm. ‘Beginsel’ heeft in juridische zin ook een eigen betekenis, deze wordt hier niet bedoeld.
- ¹¹ Met betrekking tot de interactie van de instellingen wordt loyale samenwerking nogmaals genoemd in artikel 13 lid 2 VEU. Het beginsel van loyale samenwerking is van toepassing niet alleen in domeinen waar de EU exclusief bevoegd is, maar ook op gebieden van gedeelde bevoegdheden, zoals de interne markt of milieubeleid. Voorbeeld van zaak waar exclusieve bevoegdheid geldt: Commissie v. Griekenland (IMO), voorbeeld van zaak waar gedeelde bevoegdheden gelden: Commissie v. Zweden (PFOS).
- ¹² Schmidt, C., (21 september 2020), [Cyprus blokkeert EU-sanctiebesluit tegen Wit-Rusland](#), Trouw.
- ¹³ Lambert, P., (14 december 2023), [‘Waarom Oekraïne dé troefkaart van Hongarije is \(en Viktor Orbán die zo lang mogelijk in handen wil houden\)’](#), VRT Nieuws.
- ¹⁴ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2018), ‘WRR-rapport nr. 99: Europese variaties’.
- ¹⁵ In het Verdrag van de Europese Unie zijn de waarden vastgelegd in Art. 2, waaronder menselijke waardigheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en rechtsstaat. Tot de doelstellingen van de Unie behoren volgens Art. 3 o.a. de bevordering van de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren, het bestrijden van sociale uitsluiting en discriminatie en, in haar betrekkingen met de rest van de wereld, de bescherming van haar burgers en het bijdragen tot vrede, veiligheid en de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht.
- ¹⁶ Abouthungary.hu, [Speech by Prime Minister Viktor Orbán on the 176th anniversary of the Hungarian Revolution and War of Independence of 1848–49](#), (15 maart 2023).
- ¹⁷ Mathias Corvinus Collegium en Ordo Iuris Institute, [‘The Great Reset: restoring member sovereignty in the European Union’](#) (2025).
- ¹⁸ In tegenstelling tot b.v. de expliciete doelstelling van de Oost-Afrikaanse Gemeenschap om uiteindelijk een “politieke federatie” te vormen (art. 5 lid 2 [Treaty for the Establishment of the East African Community](#)).
- ¹⁹ Het begrip ‘steeds hechter verbond’ is sinds het Verdrag van Rome deel van het Europees recht. Het leidde tot veel discussie, vooral rond de ratificatie van de Europese Grondwet en het latere Verdrag van Lissabon. Critici vreesden dat de formulering duidde op de vorming van een Europese staat. Om dit te nuanceren verklaarde de Europese Raad in juni 2014 dat lidstaten hun eigen integratiekoers mogen blijven volgen. “In dit verband heeft de

Europese Raad erop gewezen dat het concept van een steedse hechtere Unie toelaat dat verschillende landen een verschillend integratiepad bewandelen, en dat landen die verdere integratie verlangen, daarmee kunnen voortgaan, terwijl de wens van landen die geen verdere integratie willen, wordt gerespecteerd.” (punt 27, zie ook AIV Advies ‘gedifferentieerde integratie’). Deze verklaring volgde op Britse zorgen over de toekomst van de Unie. De formulering ‘steeds hechter verbond’ verwijst naar diepere samenwerking voor gezamenlijke doelen, maar onderstreept ook dat er geen consensus is over een Europese federale staat.

- ²⁰ Hillion, C., ‘A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy’ (January 30, 2014), en Elsuwege, P. van, ‘How Viktor Orbán Challenges the EU’s Common Foreign and Security Policy’, Verfassungsblog.de (9 juli 2024).
- ²¹ Zie uitspraak van Advocaat-generaal Capeta: [Waarden van de EU: Advocaat-generaal Capeta meent dat Hongarije, door de toegang tot LHBTI content te verbieden of te beperken, inbreuk heeft gemaakt op het Unierecht](#), 5 juni 2025.
- ²² Opal-arrest op basis van Art.4.3.
- ²³ Zie het arrest Francovich tegen Italië: het Hof stelt vast dat lidstaten, gezien de verplichting tot loyale samenwerking, zelfs aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer zij handelen in strijd met het EU-recht; zaken C-6/90 en C-9/90, over het niet tijdig implementeren van een richtlijn in nationale wetgeving inzake de bescherming van werknemers bij bijv. faillissement. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=ecli%3AECJ%3AC%3A1991%3A428&>; (2019/C 247/01) over terugvordering van onrechtmatige staatssteun is ook mede gebaseerd op het beginsel van loyale samenwerking. De Commissie beroept zich daarbij op een arrest van het Hof waarin de Commissie in het gelijk gesteld werd en dat Duitsland verplichtte samen te werken om onterecht verleende staatssteun terug te vorderen.
- ²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Expertisecentrum Europees Recht, ‘[De prejudiciële procedure](#)’. Laatst bezocht op 22/09/2025.
- ²⁵ Zoals bijvoorbeeld in de zaak [Commissie v Frankrijk \(1997\) C-265/95](#) over het vrij verkeer van goederen in de EU. Deze zaak kwam voort uit onvrede van Spanje over het saboteren van door Frankrijk geïmporteerde Spaanse aardbeien.
- ²⁶ Zie: ‘[Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives](#)’, het gaat hier om Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023.
- ²⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, [Waarden van de EU: Advocaat-generaal Capeta meent dat Hongarije, door de toegang tot LHBTI content te verbieden of te beperken, inbreuk heeft gemaakt op het Unierecht](#), 5 juni 2025.
- ²⁸ Terzijde wordt opgemerkt dat klachten over schending van grondrechten kunnen ook bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen worden ingediend, maar dat staat los van artikel. 4, lid 3 VEU
- ²⁹ Dit noemt men ook wel de ‘gele kaart’. Deze is tot op heden drie keer ‘getrokken’. Als de Commissie besluit het wetsvoorstel ongewijzigd door te zetten, wordt dit de ‘oranje kaart’ genoemd. Dit is nog nooit voorgekomen. Zie: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_nl
- ³⁰ [Kamerstuk 21109-271 \(22-05-2025\)](#), Tussentijds verslag van de rapporteur over het kennisthema Implementatie van EU-wet- en regelgeving.
- ³¹ Algemene Rekenkamer, ‘[EU-recht in de praktijk](#)’ (2023)
- ³² Ruiter, R. de et al., ‘Omzetting en uitvoering: een literatuurstudie’ (2023), onderdeel van IOB evaluatie van Nederlandse invloed op het Europese beleidsproces (2025). [Literatuurstudies over invloed in het EU-beleidsproces | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie \(IOB\)](#)
- ³³ Zie AIV, ‘[Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat](#)’ (2025) en de ‘[Conditionalityverordening voor de rechtsstaat](#)’, Europese Commissie, [Rule of law conditionality regulation](#).
- ³⁴ In een eerdere lijn van jurisprudentie was al duidelijk dat het intrekken van nationaliteit, vanwege de aard en gevolgen van dat intrekken moest voldoen aan de Europese evenredigheid (de zaak Tjebbes). In de zaak Commissie tegen Malta oordeelde het Hof dat artikel 4, lid 3 VEU en artikel 20 VWEU zijn geschonden door de verkoop van de Maltese nationaliteit aan onderdanen van derde landen. Dit leidde eerder tot grote zorgen over corruptie, witwassen en criminaliteit bij onder meer het Europees parlement.
- ³⁵ HvJEU, [arrest C-22/70](#), Commissie v Raad (31 maart 1971).

- ³⁶ HvJEU, [arrest C-45/07](#), (2009).
- ³⁷ HvJEU, [arrest C-620/16](#) (2019), para. 98.
- ³⁸ Zie ook de zaak Commissie v. Griekenland (IMO) [arrest C-45/07](#), waar het Hof naast een schending van loyale samenwerking ook een schending van een aantal andere artikelen vaststelde.
- ³⁹ In het geval van Commissie v Zweden (PFOS), ging het om het indienen van een voorstel door Zweden binnen het kader van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen. Zweden stelde binnen dit internationale forum op eigen houtje strengere PFOS-normen voor voorzien in de EU-strategie omtrent dit onderwerp. In het geval van Commissie v Duitsland stelde het Hof een schending vast art. 4.3. VEU omdat Duitsland tegen een EU-standpunt had gestemd binnen de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF).
- ⁴⁰ HvJEU, [arrest C-620/16](#) (2019), para. 94.
- ⁴¹ Geciteerd uit: Elsuwege, P. van: 'The duty of sincere cooperation (art. 4 (3) TEU) and its implications for the national interest of EU Member States in the field of external relations'. Zie: https://hpops.tk.hu/uploads/files/UACES_Bilbao_PVE_%282%29.pdf?utm
- ⁴² Er zijn twee uitzonderingen zijn vastgelegd in de verdragen: Hof kan zich uitspreken over individuele sancties (Art. 275 VWEU) en of het GBVB de correcte juridische grondslag is voor EU handelingen (Artikel 40 VEU).
- ⁴³ Hillion, C., 'A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy' (January 30, 2014). Beschikbaar via <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2388165>.
- ⁴⁴ Financial Times, 'Viktor Orbán's trip to Moscow in breach of EU treaties, legal service says' (11 juli 2024).
- ⁴⁵ Charles Michel on X: "The EU rotating presidency has no mandate to engage with Russia on behalf of the EU. The European Council is clear: Russia is the aggressor, Ukraine is the victim. No discussions about Ukraine can take place without Ukraine." / X.
- ⁴⁶ EDEO, [Russia: Statement by High Representative on the visit of Prime Minister Orbán to Moscow](#) (5 juli 2024).
- ⁴⁷ Europees Parlement, [Russia's 'shadow fleet': Bringing the threat to light](#) (november 2024).
- ⁴⁸ [Non-paper EU sanctiecapaciteit en omzeiling](#) (2023).
- ⁴⁹ Europese Commissie, DG Trade, 'European Union, Trade in goods with Kyrgyz Republic'. Zie: [details_kyrgyz-republic_en.pdf](#).
- ⁵⁰ Deen, B., Instituut Clingendael, 'Audience question: could EU sanctions policy toward Russia be more effective?': <https://www.clingendael.org/news/audience-question-could-eu-sanctions-policy-towards-russia-be-more-effective>, (26 april 2024). The Guardian, 'European imports of liquefied natural gas from Russia at 'record levels': <https://www.theguardian.com/environment/2025/jan/09/european-imports-of-liquefied-natural-gas-from-russia-at-record-levels> (9 januari 2025). In dit verband kondigde de Europese Commissie aan te zullen proberen om de import van Russisch gas sneller aan banden te leggen. Zie: NOS.nl, [EU wil importverbod op Russisch vloeibaar gas vervroegen na druk van Trump](#) (22 september 2025).
- ⁵¹ NOS.nl, [OM vervolgt scheepsbouwer Damen voor corruptie en overtreden sancties Rusland](#) (25 april 2025).
- ⁵² Bonifassi, S. en Bastien, J. 'A closer look at EU sanctions enforcement following adoption of new directive', Global Investigations Review (30 juni 2025).
- ⁵³ Dit is volgens richtlijn (EU) 2024/1226 verplicht. Lidstaten hadden tot 20 mei 2025 om deze richtlijn door te voeren. De inbreukprocedure richt zich tot België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Cyprus, Italië, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië en Slovenië.
- ⁵⁴ Zie [Richtlijn \(EU\) 2024/1226 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie en tot wijziging van Richtlijn \(EU\) 2018/1673](#)
- ⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Gruyter, C. de, *Beter wordt het niet. Een reis door het Habsburgse rijk en de Europese Unie* (De Geus 2021).
- ⁵⁶ CNN, [France recognizing a Palestinian state is a bold move by Macron, with a hint of desperation](#) (25 juli 2025).
- ⁵⁷ AIV, 'Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat' (2025).
- ⁵⁸ Verordening (EU) 2023/2675 van het Europees Parlement en de Raad (22 november 2023), betreffende de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen.
- ⁵⁹ Farell, H. en Newman, A., 'The Weaponized World Economy: Surviving the New Age of Economic Coercion', Foreign Affairs (19 augustus 2025).

- ⁶⁰ Zie Europese Commissie, '[Protecting against coercion](#)', (2023).
- ⁶¹ Europese Raad, '[Verklaring van de leiders van de EU over Oekraïne](#)' (12 augustus 2025).
- ⁶² Chamon, M., [Nederlandserechtsstaat.nl](#) '[Een EU zonder Polen en Hongarije oprichten, kan dat?](#)' (9 november 2020).
- ⁶³ Zie Dougan, M. en Hillion, C., 'The EU's duty to respect Hungarian sovereignty: an action plan', *Common Market Law Review* 59 SI: 181–202, 2022. Het zal lastig zijn om deze optietot het eindresultaat uit te voeren omdat het mogelijk is voor een lidstaat om een kennisgeving tot uittreding eenzijdig weer in te trekken op basis van het Wightman-arrest, zie HvJEU, [arrest C-621/18](#) (2018). Niettemin kan een dergelijke stellingname van de ER een politiek effect hebben.
- ⁶⁴ Zie ook het AIV-advies '[Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat](#)' (2025), aanbeveling 4c.

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep onder voorzitterschap van Dorette Corbey, bestaande uit de commissieleden René Cuperus, Hanneke van Eijken, Johan de Koning, Joris Larik, Kees van Rij, en Paul Scheffer.

De volgende externe experts zijn geraadpleegd: Federico Casolari, Jim Cloos, Christophe Hillion, Marcus Klamert, Luuk van Middelaar en Jean-Claude Piris.

Colofon

Uitgave

Adviesraad Internationale Vraagstukken
Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

5.1.2.e

aiv@aminbuza.nl
adviesraadinternationalevraagstukken.nl

Foto

Shutterstock

Redactie

5.1.2.e

Design

Public Cinema

ISBN: 978-90-835084-8-1
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

5.1.2.e

[adviesraadinternationalevraagstukken.nl](mailto:aiv@aminbuza.nl)
aiv@aminbuza.nl



9 789083 508481 >