

Vergaderjaar 2025–2026

36 715

Staat van de Europese Unie 2025

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2026

De wereldorde waarin de EU zich de afgelopen 80 jaar heeft ontwikkeld verandert snel en blijvend. De EU zal moeten mee veranderen. Dit stelt de EU, en ook Nederland, voor een grote opgave.

Aanpassing vereist keuzes, blijvende politieke wil en draagvlak. In het licht van toegenomen veiligheidsdreigingen op het Europese continent zullen Europese landen de versterking van hun eigen krijgsmachten en intensivering van defensiesamenwerking met urgentie moeten doorzetten. De EU zal zich verder moeten ontwikkelen op het gebied van veiligheid en defensie en moet tegelijkertijd een strategischer economische speler worden. Daarbij is het essentieel om de Europese waarden, democratie en rechtstaat te borgen en te versterken.

Hoe de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne afloopt, zal bepalend zijn voor de Europese veiligheid. Het is in het Europese belang dat de oorlog duurzaam tot een zo rechtvaardig mogelijk einde komt. Om een eventuele vredesovereenkomst te garanderen zal Oekraïne in staat moeten zijn om Russische agressie af te schrikken. Dat kan alleen in nauwe samenwerking met en gesteund door Europa.

Europa zal de middelen die het heeft moeten benutten om standpunten kracht bij te zetten, zeker in een wereld waar het machtswoord steeds vaker wordt gesproken. Europa moet die taal ook beheersen en zal moeten denken in termen van invloed. Daarbij hoeven we onszelf niet kleiner voor te doen dan we zijn. De EU is de derde economie van de wereld en het grootste handelsblok, met de Euro als tweede belangrijkste munt ter wereld. Daarnaast is de Unie een belangrijke speler en betrouwbare partner op het gebied van veiligheid en (technologische) innovatie. Voor veel mensen in de wereld zijn Europese landen een baken van welvaart, stabiliteit, vrijheid en recht. De EU heeft de middelen om slagvaardig op te treden, zoals ook is gebleken tijdens de financiële crisis en de COVID pandemie, en met de steun aan Oekraïne en maatregelen tegen Rusland, waaronder de snelle afbouw van afhankelijkheid van

Russisch energie-importen. Op die slagvaardigheid zal de komende jaren een groot beroep worden gedaan, en daarop moet Europa zich voorbereiden.

Deze brief, die mede namens de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp aan u wordt verzonden, bouwt voort op de inzet van het kabinet die in de volgende Kamerstukken is uiteengezet: de aanvullende reactie op Draghi rapport, kabinetsreactie «Nederland in een fragmenterende wereldorde» en de Kamerbrief Staat van de Unie 2025, de Afrikastrategie, de kamerbrief ontwikkelingen Chinabeleid, de kamerbrief beleid ontwikkelingshulp en de beleidsagenda buitenlandse handel.¹ In deze brief gaat het kabinet in op het verzoek van uw Kamer om een reflectie op het vermogen van de EU om een geopolitieke speler van wereldformaat te worden. Het kabinet reageert tevens op het verzoek van uw Kamer om een reactie op de nieuwe Nationale Veiligheidsstrategie (NSS) van de Verenigde Staten (11 dec. jl.) en de schriftelijke vragen van het lid Dassen (Volt, 8 dec. jl.) hierover.

In deze brief wordt met Europa niet alleen de EU bedoeld, met name omdat het VK en ook Oekraïne, Noorwegen en Turkije cruciale Europese partners zijn, via de NAVO verbonden aan de veiligheid van ons continent. In de meeste gevallen zal voor Nederland de EU het handelingspodium en de kern van de Europese samenwerking zijn. Daarbij is evenwel steeds een uitgestoken hand nodig naar de samenwerking met andere gelijkgezinde landen, zoals op diverse terreinen reeds het geval is, denk aan de *coalition of the willing* voor Oekraïne.

Veranderende geopolitieke context van het EU buitenlandbeleid, incl. appreciatie nieuwe Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie (NSS)

De multilaterale orde, gebaseerd op gedeelde regels en normen die decennialang bepalend zijn geweest voor de Europese veiligheidsarchitectuur, staat in toenemende mate onder druk. De voortdurende agressieoorlog van Rusland tegen Oekraïne onderstreept de structurele Russische dreiging op het Europese continent en de blijvende noodzaak van de versterking van de Europese militaire slagkracht en weerbaarheid. De invloed van China, evenals de opkomst van landen als India, Brazilië en Indonesië, resulteren in nieuwe zwaartepunten in de mondiale verhoudingen. Daarnaast noopt de koers van de Verenigde Staten Europa tot een herijking.

In de NSS schetst de Amerikaanse regering de prioriteiten binnen het buitenlands- en veiligheidsbeleid. De strategie geeft prioriteit aan het Westelijk Halfrond, en een sterkere focus op de bescherming van het eigen grondgebied en Amerikaanse economische belangen. De NSS past binnen het beeld van een wereldorde waarin de inzet van macht een meer bepalende rol speelt en de eigen belangen voorop staan. Het optreden van de Amerikaanse regering sluit daarbij aan.

In de passages over Europa ziet het kabinet dat de VS hecht aan een sterk Europa, dat zelf meer verantwoordelijkheid draagt voor de eigen veiligheid, inzet op economische groei en innovatie, en migratie beter reguleert. Dit waren en zijn ook prioriteiten voor dit kabinet.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-02 nr. 2956; Kamerstuk 30 821 nr. 260; Chapeau, bijlage bij Kamerstuk 36 715 nr. 1; Kamerstuk 29 237, nr. 183; Kamerstuk 35 207, nr. 81; Kamerstuk 36 600 XVII, nr. 82, Kamerstuk 36 180, nr. 164.

Op andere punten leveren de NSS en het Amerikaanse optreden spanning op met de posities van het Koninkrijk der Nederlanden en Europa, zoals zichtbaar is geworden rond Groenland, maar ook op punten waar de Nederlandse visie op Europa en Europese waarden in het geding zijn. Het kabinet heeft vertrouwen in de kracht en toekomstbestendigheid van de EU, juist dankzij haar democratische en rechtsstatelijke fundering. De EU is bovendien essentieel voor de aanpak van tal van grensoverschrijdende belangen.

Die verschillen nemen niet weg dat het trans-Atlantische partnerschap cruciaal is voor de veiligheid en welvaart aan beide zijden van de Atlantische oceaan en dat het in het Nederlandse en Europese belang is nauw te blijven samenwerken met de VS. Daarbinnen bestaat ruimte voor verschillen en dialoog daarover, zoals binnen de NAVO sinds de oprichting al het geval is. Bovendien hoeven we het binnen dit partnerschap niet altijd met elkaar eens te zijn en is het niet gezegd dat Europa zich per definitie dient te voegen bij de zienswijze van de VS. De inzet van het kabinet blijft dan ook gericht op dialoog en samenwerking met de VS en de andere bondgenoten op basis van gedeelde belangen. Wel moet meer gelijkwaardigheid komen in de machtsbalans.

Versterking Europese defensiecapaciteiten en vergroting weerbaarheid

Om de taal van macht te kunnen spreken is het kunnen inzetten van machtsmiddelen een randvoorwaarde, in de eerste plaats militair. Europese bondgenoten moeten het vermogen ontwikkelen om zowel het leeuwendeel van de conventionele afschrikking en verdediging van Europa op zich te nemen, als hun geopolitieke handelingsvermogen te vergroten. Dat is, vanwege realisatietermijnen in de defensie-industrie, noodgedwongen een midden- tot lange-termijninspanning.

Europa heeft zich te lang eenzijdig verlaten op de Amerikaanse veiligheidsparaplu. Dat tijdperk is definitief voorbij. Europa moet versneld een evenwichtiger aandeel nemen in de collectieve verdediging van het Euro-Atlantisch verdragsgebied. In deze context spraken de NAVO-bondgenoten tijdens de NAVO-top in Den Haag af in 2035 5% van het bbp aan veiligheid (waarvan 3,5% aan harde defensie-uitgaven) te zullen besteden. Nederland zet zich actief in voor het implementeren van deze afspraken door alle bondgenoten en voor complementariteit tussen de EU en de NAVO. De EU heeft een belangrijke rol in het versterken van de verdedigings- en afschrikingscapaciteit van lidstaten en de NAVO, voornamelijk door de versterking van de Europese defensie-industrie, capaciteitsontwikkeling, simplificatie van wetgeving, financiering en het versterken van weerbaarheid. Hierop zet de EU concrete stappen, in lijn met het Witboek (w.o. ReArm Europe) en de Routekaart voor Defensiegeereedheid.

Een belangrijk initiatief voor de capaciteitsontwikkeling zijn de *Prioritised Capability Areas* (PCA's). Nederland vervult als *co-lead nation* een aanjagende rol op de PCA drones en counter-dronesystemen en de PCA militaire mobiliteit. Op het gebied van defensie-industrie vindt Nederland het belangrijk dat het recent onderhandelde *Security Action for Europe*-instrument (SAFE) en het Europees defensie-industrie programma (EDIP) snel worden geïmplementeerd. Aandachtspunten voor het kabinet zijn dat het *NATO Defence Planning Proces* (NDPP) leidend blijft voor het vaststellen van de capability-doelstellingen, en dat *command & control* bij de NAVO blijft. Samenwerking met bondgenoten en partners blijft belangrijk – waaronder de VS, Canada, Turkije, het VK, Oekraïne en Noorwegen. Positief is dat het Commissievoorstel voor het volgende MFK een verhoging bevat van de beschikbare middelen voor de versterking

van de defensie-industrie en capaciteitsontwikkeling. Ook kan de verdieping en integratie van de Europese kapitaalmarkt en een bijdrage leveren aan het vergroten van private investeringen in de Europese defensie-industrie.² Versterken van militaire capaciteit moet daarnaast hand in hand gaan met het stimuleren van investeringen in onze civiele paraatheid.

Versterking (politiek-)economische basis

Om het hoofd te kunnen bieden aan veranderende geopolitieke omstandigheden moeten we ons eigen huis zo goed mogelijk op orde hebben. Een sterke EU vergt sterke lidstaten en stevige instellingen die effectief kunnen handelen en in staat zijn Europese waarden als democratie en rechtstaat en andere fundamentele rechten te beschermen³. Deze Europese waarden, neergelegd in de Kopenhagen criteria, moeten eveneens de basis zijn voor mogelijke verdere stappen in het Europese uitbreidingsproces, dat, als aan alle voorwaarden is voldaan, de EU geopolitiek kan versterken. Voor het kabinet blijft een benadering gebaseerd op merites hierbij het uitgangspunt. Functionerende rechtsstatelijke instituties dragen bij aan voorspelbaarheid, wederzijds vertrouwen tussen staten, (brede) economische welvaart en maatschappelijke weerbaarheid tegen interne en externe dreigingen. Bij terugval van lidstaten op deze terreinen is het van belang dat de Commissie snel en effectief optreedt en gebruik maakt van het beschikbare EU rechtsstaatinstrumentarium.

Daarnaast moet Europa zijn economische kracht doelgericht versterken en inzetten. Dit bepaalt mede de geloofwaardigheid van Europa op mondiaal niveau, alsmede naar zijn eigen burgers. Een sterke, innoverende en concurrerende economie is bovendien weerbaarder en dus beter bestand tegen externe verstoringen. Zoals uiteengezet in de kabinetsappreciatie van het Draghi-rapport en de kabinetsvisie EU concurrentievermogen⁴ moeten de EU en lidstaten met urgentie werken aan het versterken van de interne markt, het verdiepen van de kapitaalmarktunie, het verminderen van regeldruk, het behoud van een gelijk speelveld, investeringen in strategische sectoren en technologieën, leveringszekerheid en het adresseren van hoge energieprijzen. De EU zal verstandig moeten omgaan met de invloed die het wereldwijd heeft op het gebied van regelgeving.

Toekomstgerichte en -bestendige Europese economieën met gezonde overheidsfinanciën en met ruimte om investeringen te kunnen doen zijn een belangrijke randvoorwaarde voor een concurrerende EU. Het kabinet hecht hierbij aan strikte handhaving door de Commissie van de afspraken rondom het stabiliteits- en groeipact. Ook een gemoderniseerd MFK is van groot belang, in het bijzonder voor de open, internationaal-georiënteerde Nederlandse economie en als fundament onder de Europese samenwerking.

Een sterk economisch buitenlandbeleid dat gestoeld is op de pijlers economische veiligheid, handel en partnerschappen is van belang voor het op een gebalanceerde wijze bij elkaar brengen van de versterking van de weerbaarheid en (economische) veiligheid van de EU, het behoud van open handel en een mondiaal gelijk speelveld, leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en producten, toegang tot hoogwaardige sleuteltech-

² Kamerstuk 21 501-07 nr. 2099

³ Hoofdstukken, bijlage bij Kamerstuk 36 715, nr. 1

⁴ Kabinetsreactie Draghi-rapport, bijlage bij Kamerstuk 21 501-30, nr. 614; Kamerstuk 21 501-30, nr. 621

nologieën en het mitigeren van risico's van ongewenste risicovolle strategische afhankelijkheden.⁵

Economische veiligheid incl. vermindering risicovolle strategische afhankelijkheden

De Europese economische veiligheid moet worden versterkt door risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen. De snelle afbouw van de energie-afhankelijkheid van Rusland is hier een goed voorbeeld van, dat tegelijkertijd aantoont dat afbouw van strategische afhankelijkheden kosten met zich meebrengt. Hiervoor moeten strategische waardeketens worden gediversifieerd, waarbij marktverstoringen en onvermijdelijke kosten van het afbouwen van deze afhankelijkheden zo veel mogelijk worden beperkt. Ook het (wanneer nodig) effectief inzetten van de Europese *trade toolbox*, met onder andere de verordening buitenlandse subsidies, het anti-dwanginstrument en het internationaal aanbestedingsinstrument, draagt bij aan economische veiligheid. Het is evident dat dit een proces is van langere duur.

Handel

Binnen de handelspilaar steunt het kabinet een ambitieuze en actieve Europese handelsagenda. Handelsakkoorden vergroten markttoegang en zorgen voor diversificatie van aanvoerketens en leveranciers. Het kabinet zet daarbij in op versterking van het Europese verdienvermogen, bestrijding van oneerlijke concurrentie, verbetering van het mondiale gelijke speelveld en vergroting van de Europese economische weerbaarheid. Nieuwe EU-handelsakkoorden, zoals het recente EU-Mercosur akkoord en de lopende onderhandelingen met India, dragen hieraan bij.⁶ Daarbij zet het kabinet in op handelsakkoorden met gelijke en redelijke standaarden.

Partnerschappen

Op het gebied van partnerschappen bieden EU grondstoffenpartnerschappen en de Global Gateway-strategie kansen voor versterking van de internationale positie van de EU, economische veiligheid en vergroting van het Nederlandse en Europese verdienvermogen, mede via betere aansluiting op de markten van opkomende economieën in het mondiale zuiden. De inzet van partnerschappen met derde landen vereist, naast handel en investeringen, ook het doelgericht benutten van de externe financiering van de EU.⁷ Deze financiering is steeds meer gericht op het versterken van gelijkwaardige strategische en economische partnerschappen gebaseerd op wederzijds eigen belang, waarbij de krachten van diplomatie, handel en ontwikkelingshulp gebundeld worden om de onderlinge relaties te versterken. Vanuit ontwikkelingshulp wordt daarnaast ook ingezet op het vergroten van stabiliteit in landen die kampen met grote veiligheidsuitdagingen, mede om migratie te kunnen beheersen. Het kabinet onderschrijft deze aanpak, die ook aansluit bij het recente AIV advies.⁸

⁵ De recent gepubliceerde mededeling over de versterking van de economische veiligheid van de EU biedt hiervoor richting. De Kamer zal hier middels een BNC fiche over worden geïnformeerd.

⁶ Motie Hoogeveen c.s. 21 501-20, nr. 2344

⁷ Binnen het volgende meerjarig financieel kader (MFK) vormt het Global Europe-instrument een belangrijk onderdeel van deze toolbox. Het instrument richt zich onder meer op het versterken van economische relaties, stabiliteit en het investeringsklimaat in partnerlanden.

⁸ Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde | Adviesraad Internationale Vraagstukken

Sterke relaties met landen rond de EU

De eigen kracht van de EU hangt ook samen met de kracht van onze relaties met landen in de nabijheid van de EU en met toekomstige EU-uitbreiding die onze Unie versterkt. De EU kan versterkt worden door op merites gebaseerde EU-uitbreiding, waarbij het ook belangrijk is dat de Unie zich hier gedegen op voorbereidt. Uitgangspunt voor het kabinet blijft dat het absorberen van nieuwe lidstaten niet ten koste moet gaan van ons handelingsvermogen. Het kabinet hecht aan behoud van de integriteit en interne veiligheid van de interne markt, bescherming van EU-waarden en de rechtsstaat en versterking van samenwerking op het gebied van veiligheid, weerbaarheid- en defensie. Juist in het huidige geopolitieke tijdsgewricht hebben we een Unie nodig die effectief kan handelen. Het verder versterken van de relaties met landen in de nabuurschapsregio en EU steun bij hervormingen in deze landen kan bijdragen aan het behartigen van onze belangen en aan collectieve veiligheid, betere regulering en terugdringing van migratie, stabiliteit en welvaart in Europa.

Versterking van de diplomatieke inzet, met meer coherent buitenlandsbeleid dat meer is gebaseerd op wederzijds eigenbelang

Om de toegenomen uitdagingen in de wereld aan te kunnen zal de EU waar nodig meer transactioneel moeten opereren. Dat vraagt om politieke wil en om een andere manier van diplomatie bedrijven, waarbij duidelijker gebruik gemaakt wordt van de verschillende machtsmiddelen die de EU ter beschikking heeft.

Wat betekent dit concreet? Allereerst een vergrote diplomatieke inzet van zowel de lidstaten als de EU instellingen. Met daarbij een groter beroep op het coördinerend vermogen van de EU om verschillende beleids-terreinen effectiever met elkaar te verbinden. Daarvoor dient versnippering tussen EU instellingen en verkoking van mandaten te worden verminderd. Betere samenwerking om vaker een gezamenlijke inzet en boodschap te realiseren.

Dit vergt ook efficiëntere besluitvorming.⁹ Een andere wijze om de Europese slagvaardigheid te vergroten is versterkte samenwerking door een groep lidstaten als een meerderheid geen mogelijkheid is of als een groep landen besluit niet mee te doen aan nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld via het instrument *enhanced cooperation*. Op deze manier kan wel gebruik gemaakt worden van de financiële en institutionele slagkracht van de instellingen, zonder dat alle EU lidstaten daaraan meedoen. Goede voorbeelden zijn onder meer Schengen en de Eurozone. Daarbij kan ook samenwerking gezocht worden met landen buiten de EU.

In een instabieler wereld, waarin economische, veiligheids- en ontwikkelingssamenwerkingsvraagstukken sterker verweven raken, neemt het strategische belang van multilaterale instellingen toe. Deze bieden schaalvoordelen – zowel financieel als in kundigheid – en dragen zorg voor coherentie en coördinatie van programma's. Ze zijn daarnaast vaak normstellend en instrumenteel bij de bevordering van de naleving van bijvoorbeeld mensenrechten. De EU en de lidstaten dienen dan ook actief te investeren in effectief multilateralisme en sterke multilaterale instellingen zoals de VN, het IMF, de WTO en de Wereldbank. De meeste landen willen erg graag met de EU handelen, wederzijds investeren en/of mogelijk financiële steun ontvangen. EU-lidstaten kunnen er ook voor kiezen om gezamenlijke civiele of militaire missies en operaties op te

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2360

zetten buiten de EU. Binnen een overkoepelende diplomatieke strategie is bovendien het sanctiebeleid onderdeel van het instrumentarium van de EU om haar marktmacht in te zetten ten behoeve van doelstellingen van buitenlands beleid. Daarnaast bestaan verschillende instrumenten waarmee landen meer/minder toegang kunnen krijgen specifiek tot de hoogtechnologische Europese industrie en wetenschap, naast instrumenten die de visumverplichting voor de EU reguleren.

De Commissie is opgericht zonder rol op het gebied van defensie en veiligheid, terwijl dit nu de terreinen zijn die doorwerken op alle andere dossiers; de vraag is of de incrementeel gegroeide buitenland-defensie componenten voor de toekomst de juiste zijn en voldoende geborgd in de bredere Commissie. De coördinatie van de activiteiten van de Hoge Vertegenwoordiger, de Europese Dienst voor Extern Optreden en de Commissie dienen bovendien versterkt te worden, om te zorgen voor meer coherentie in het buitenlandbeleid.

Tot slot zullen Europese eenheid en solidariteit van groot belang blijven. In sommige gevallen zullen EU-lidstaten gezamenlijk een kopgroep binnen de Unie moeten vormen. En in andere gevallen is Europa breder dan de EU.

Het kabinet blijft zich inzetten voor een veilig, welvarend en democratisch Europa dat nauw samenwerkt met haar partners. Dat biedt de meeste zekerheid dat Nederland ook in de toekomst zijn veiligheid kan borgen en economische groei kan genereren.

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