

21 501-20 Europese Raad

Nr. 2329 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2025

Hierbij bied ik u, mede namens de minister-president, de geannoteerde agenda aan voor de Europese Raad van 18 en 19 december 2025.

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

Geannoteerde agenda Europese Raad 18 en 19 december 2025

Op 18 en 19 december a.s. vindt de Europese Raad (ER) plaats in Brussel. De regeringsleiders zullen spreken over de steun aan Oekraïne, de situatie in het Midden-Oosten, veiligheid en defensie, het Meerjarig Financieel Kader, EU-uitbreiding, migratie en economie en concurrentievermogen. Aan de vooravond van de ER zal een Westelijke Balkantop plaatsvinden. Op 18 december zullen en marge van de ER twee ontbijtsessies plaatsvinden, over migratie en over concurrentievermogen.

Oekraïne

De ER zal stilstaan bij de recente ontwikkelingen ten aanzien van de Russische agressieoorlog in Oekraïne en de inspanningen om te komen tot een duurzame vrede. Naar verwachting zal de ER hierbij in het bijzonder spreken over urgente financiële steun voor Oekraïne, waaronder de optie van herstellingen op basis van de geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden. Het kabinet onderstreept het belang van snelle besluitvorming gezien de urgente noden van Oekraïne. Hierbij is van belang dat de constructie juridisch, technisch en financieel klopt, steun aansluit op de noden van Oekraïne, de lasten en risico door EU-lidstaten gezamenlijk worden gedragen, G7-partners betrokken zijn, en wordt voortgebouwd op de ervaring met conditionaliteiten bij de EU Oekraïne-faciliteit en het IMF-programma. Nederland zal tijdens de Raad het belang onderstrepen om, juist ook in de fase waarin er onderhandelingen plaatsvinden, Oekraïne diplomatiek, financieel en militair te blijven steunen en de druk op Rusland verder te blijven verhogen door spoedige aanname van extra sanctiemaatregelen.

Midden-Oosten

De ER zal naar verwachting spreken over de voortgang en uitwerking van het plan van president Trump ter beëindiging van het conflict in de Gazastrook, en de reeds aangenomen en VNVR-resolutie 2803, en hoe de EU en haar lidstaten hieraan kunnen bijdragen. De kabinetsinzet blijft gericht op het laten slagen van het plan van president Trump, met duidelijk Europese betrokkenheid, onder andere via bestaande GVDB-missies. Nederland zal tijdens de ER daarnaast aandacht vragen voor de financiële situatie van de Palestijnse Autoriteit, inclusief de noodzaak tot de overdracht van belastinggelden door Israël, en het belang van EU steun in deze. Ook zal Nederland aandacht vragen voor de zorgelijke situatie op de Westelijke Jordaanoever en onder andere oproepen een blijvende EU-inzet te tonen op het gebied van sancties tegen gewelddadige kolonisten, naast de sancties gericht op Hamas en de Palestinian Islamic Jihad.

Veiligheid en Defensie

De ER zal stilstaan bij recente hybride incidenten op EU-grondgebied en zal naar verwachting oproepen tot het versnellen van de gezamenlijke inspanningen om de weerbaarheid, de bescherming van kritieke infrastructuur en de respons bij hybride incidenten te versterken. Het kabinet deelt de visie dat acties in het hybride domein zorgelijk zijn en zal het belang van een robuuste en gestructureerde aanpak en adequate communicatie vanuit de EU benadrukken. Daarbij is een heldere taakverdeling tussen de EU en de NAVO belangrijk. Daarnaast zal de ER naar verwachting stilstaan bij de Routekaart voor defensiegereedheid 2030, in het bijzonder de voortgang op het gebied van de *Priority Capability Areas* (PCA's) en het op 19 november jl. gepubliceerde militaire mobiliteitspakket. Uw Kamer wordt hier via een BNC-fiche over geïnformeerd. Het kabinet onderstreept de urgentie van versterking van de Europese defensie-industrie. Het kabinet zal aandacht vragen voor het belang van samenwerking met derde landen en verwelkomt daarom het akkoord over deelname van de industrie uit Canada aan het *Security Action for Europe*-instrument. Met het VK is het niet gelukt om voor het verstrijken van de eerste deadline voor het indienen van projecten tot een akkoord te komen. De industrie uit het VK behoudt wel de reguliere toegang tot het SAFE-instrument die geldt voor derde landen.

Meerjarig Financieel Kader

De ER zal voor de eerste keer stilstaan bij het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK). Zoals toegelicht in de geannoteerde agenda voor de RAZ van 21 oktober jl.¹ worden de onderhandelingen over het MFK en het eigenmiddelenbesluit (EMB) in de Europese Raad gestructureerd via een onderhandelingsdocument, de zogeheten *negotiating box*. Op het moment van schrijven wordt nog gewerkt aan de *negotiating box*, dat alle opties dient te omvatten die in het vervolgtraject uitonderhandeld moeten worden. De *negotiating box* zal nog geen getallen bevatten.

Zoals medegedeeld aan uw Kamer op 12 september jl. heeft het kabinet zorgen over de impact van het Commissievoorstel op de nationale afdrachten.² Verder is het kabinet voorstander van de voorgestelde modernisering, inclusief het voorstel voor Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (NRPP). Het kabinet vindt ook rechtsstatelijkheid van cruciaal belang en verwelkomt daarom ook de voorgestelde versterking van de rechtsstaatconditionaliteiten.

EU-uitbreiding

¹ Kamerstuk 21 501-02 nr. 3259

² Kamerstuk 21 501-20 nr. 2268

De ER zal ook van gedachten wisselen over EU-uitbreiding. In het geval de Raad Algemene Zaken op 16 december overeenstemming bereikt over Raadsconclusies over het uitbreidingspakket van de Commissie, zal de ER deze onderschrijven. Een kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket is uw Kamer op 28 november jl. toegekomen.³ De appreciatie vormt de onderbouwing voor de positiebepaling over conclusies van de Commissie en de Nederlandse inzet bij de Raadsconclusies. Mogelijk zal de uitbreidingsmethodologie ter sprake komen. Hiervoor geldt dat het kabinet benadrukt dat de geldende uitbreidingsmethodologie en besluitvormingsprocedures in stand moeten worden gehouden. Dit betekent, in lijn met de motie-Van Campen, dat er geen formele besluitvormingsstappen overgeslagen kunnen worden en dat unanimititeit bij besluitvorming een vereiste blijft.⁴ De ER spreekt mogelijk ook over hervormingen in het licht van uitbreiding. De kern van de kabinetsinzet is dat het handelingsvermogen van Nederland en de EU centraal moet staan in deze discussie. Instellingen op nationaal en EU-niveau moeten ook bij toekomstige uitbreiding goed kunnen blijven functioneren.

Migratie

Het kabinet ziet uit naar de reguliere voortgangsbrief van de Commissie over de EU-inzet op migratie. Voor het kabinet is het essentieel dat de Europese Raad zowel de interne als de externe aspecten van migratie binnen de EU adresseert. Prioriteiten hierbij zijn het tegengaan van irreguliere migratie, de bescherming van migranten en het bevorderen van terugkeer. Hierbij wordt ingezet op voortgang in de snelle implementatie van het Asiel- en Migratiepact, de naleving van de Dublin-verordening en de (door)ontwikkeling van brede partnerschappen. Voorafgaand aan de Europese Raad zal het kabinet met gelijkgezinde lidstaten en de Commissie in gesprek gaan over innovatieve vormen van migratiesamenwerking. Het kabinet speelt een voortrekkersrol bij de doorontwikkeling van nieuwe oplossingen. Ook zal hier aandacht besteed worden aan vraagstukken rondom het EVRM, in lijn met de moties Van Zanten/Boomsma⁵, Eerdmans⁶, Van Zanten⁷ en Van der Plas-Yesilgöz.⁸ Daarnaast zal het kabinet hier ten aanzien van Syrië onderstrepen dat migratieterugkeersamenwerking naast veiligheid en stabiliteit een prioriteit is.

Geo-economie en concurrentievermogen

³ Kamerstuk 23 987, nr. 398

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2278.

⁵ Kamerstuk 32 317, nr. 961.

⁶ Kamerstuk 32 317, nr. 962.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 4122.

⁸ Kamerstuk 36 800, nr. 24.

De ER zal een strategische discussie voeren over de geo-economie en de implicaties hiervan op het Europees concurrentievermogen. De uitkomsten van deze discussie zullen worden meegenomen naar de buitengewone ER in februari en formele ER in maart volgend jaar. Er is binnen de ER brede overeenstemming over de urgentie van het versterken van het EU-concurrentievermogen en economische weerbaarheid en veiligheid. Tegelijkertijd bestaan er tussen de lidstaten verschillende opvattingen over de onderliggende instrumenten die hiervoor ingezet moeten worden, bijvoorbeeld ten aanzien van financiering, industriebeleid en handel. De inzet van Nederland tijdens de ER zal in lijn zijn met de Kamerbrief kabinetsvisie EU-concurrentievermogen.⁹ Nederland pleit voor een Europees economisch buitenlandbeleid, ter versterking van het concurrentievermogen en weerbaarheid, gebaseerd op economische veiligheid (EV), open handel en partnerschappen. Het kabinet onderstreept dat het sluiten van nieuwe handelsakkoorden en strategische partnerschappen, evenals een blijvende inzet op het diversifiëren van handelsstromen, een cruciale rol spelen in het afbouwen van risicovolle strategische afhankelijkheden. Het kabinet verwelkomt in dit licht de publicatie van de mededeling over de versterking van EV door de Commissie op 3 december jl. als een belangrijke stap richting prioritering van het EV- instrumentarium, proactieve beleidsinzet en verbeterde samenwerking met partnerlanden.¹⁰ Uw Kamer zal middels een BNC-fiche de kabinetsappreciatie van de mededeling ontvangen.

Overig

Pact voor het Middellandse Zeegebied

De ER zal het nieuwe EU Pact voor het Middellandse Zeegebied (MedPact) en de Raadsconclusies over het MedPact verwelkomen. De doelstellingen in het MedPact sluiten aan bij de Nederlandse beleidsprioriteiten en het kabinet staat positief tegenover deze integrale EU-aanpak ten aanzien van de Middellandse Zeeregio. De uitgebreide kabinetsappreciatie van het MedPact ging uw Kamer op 14 november jl. toe via het BNC-fiche.¹¹

Fight against antisemitism, racism and xenophobia

De ER zal spreken over de strijd tegen antisemitisme en haat, intolerantie, racisme en xenofobie, waaronder anti-moslimhaat. In het bijzonder zal gesproken worden over de opvolging van de verklaring van de Raad van 15 oktober 2024 over de bevordering

⁹ Kamerstuk 21 501-30, nr. 621.

¹⁰ Zie hier de mededeling [Strengthening EU economic security](#).

¹¹ Fiche: Mededeling Pact voor Middellandse Zeegebied (Kamerstuk 22 112 nr. 4209).

van het Joodse leven en de bestrijding van antisemitisme, en over de aankomende Commissie strategie over antiracisme.

Het kabinet benadrukt dat de volledige uitvoering van de bestaande EU-strategie tegen antisemitisme het uitgangspunt dient te blijven, aangevuld met gerichte aanscherpingen waar nodig. In dit verband verwijst het kabinet ook naar het gezamenlijke non-paper met Frankrijk en Oostenrijk, mede opgesteld naar aanleiding van de *Council Declaration on Fostering Jewish Life*, waarin wordt bepleit dat EU-financiering niet ten goede mag komen aan entiteiten die handelen in strijd met de waarden van artikel 2 VEU en het EU-Handvest, met aandacht voor de beperking van administratieve lasten.¹² Het kabinet ziet daarnaast uit naar de presentatie van de nieuwe antiracismestrategie van de Commissie.

EU-Westelijke Balkantop

Voorafgaand aan de ER zullen de regeringsleiders en staatshoofden van de EU en de zes Westelijke Balkanlanden samenkomen voor een EU-Westelijke Balkan Top. Er is geen formele besluitvorming voorzien. Naar verwachting zal er wel een verklaring worden aangenomen waarin het EU-perspectief van de Westelijke Balkan wordt herbevestigd en waarin het belang van fundamentele hervormingen wordt benadrukt. Daarnaast zullen de Westelijke Balkanlanden opgeroepen worden zich volledig aan te sluiten bij het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Het kabinet vindt politieke dialoog en intensieve samenwerking met de Westelijke Balkanlanden, onder meer op rechtsstaat, migratie, veiligheid, stabiliteit, weerbaarheid en economie, van onverminderd groot belang om stabiliteit en veiligheid in de regio te waarborgen.

¹² Zie hiervoor ook Kamerstuk 21501-02, nr. 3264 en bijlage daarbij.