21 501-20 Europese Raad

Nr. 2469 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2026

Hierbij bied ik u, mede namens de minister-president en de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het verslag aan van de Europese Raad van 15 en 16 oktober 2026.

De minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

Verslag Europese Raad van 15 en 16 oktober 2026

Introductie
Op 15 en 16 oktober jl. vond de Europese Raad (ER) plaats in Brussel. Op de agenda stonden concurrentievermogen, Oekraïne (gedeeltelijk in aanwezigheid van president Zelensky), het Meerjarig Financieel Kader (MFK), het Midden-Oosten, Europese veiligheid en defensie, migratie en EU-uitbreiding en hervormingen. Daarnaast stond de ER stil bij het Internationaal Strafhof (ISH). Voorafgaand aan de ER heeft de minister-president deelgenomen aan ontbijtsessies over het MFK en migratie. Tevens wordt middels dit verslag uw Kamer geïnformeerd over de aankomende EU-Canada Top op 29 en 30 oktober a.s.

Concurrentievermogen
De ER besprak de voortgang van de *One Europe, One Market roadmap*, energieprijzen en mondiale macro-economische onevenwichtigheden. De ER verzocht de implementatie van de *roadmap* te versnellen en benadrukte de noodzaak om resterende belemmeringen op de interne markt weg te nemen. De ER riep verder op om significante voortgang te boeken bij onder andere het verminderen van de administratieve lasten, industriële vernieuwing en het afbouwen van afhankelijkheden. Nederland benadrukte ten aanzien van de interne markt onder meer het belang van het aanpakken van de "*terrible ten*", waaronder de territoriale leveringsbeperkingen.

De ER besprak ook de hoge energieprijzen, mede in het licht van de spanningen in het Midden-Oosten. Daarbij wees de ER onder andere op het belang van internationale coördinatie van maatregelen om de energietoevoer te stabiliseren. Ook concludeerde de Raad dat de energietransitie de meest effectieve strategie blijft om minder afhankelijk te worden van de import van fossiele energie, en om zo energieprijzen structureel te verlagen en daarmee de strategische autonomie en weerbaarheid van de EU te vergroten. Nederland legde daarbij de nadruk op het belang van duidelijke, stabiele randvoorwaarden en langjarige zekerheid voor investeringen in de verduurzaming van de industrie. Daarnaast heeft Nederland de strategische dialoog over raffinage zoals aangekondigd door de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, verwelkomd en verzocht om op basis hiervan ook met een strategische visie over raffinage te komen. Een aantal lidstaten poogde de discussie over hoge energieprijzen te gebruiken om het EU-emissiehandelssysteem (ETS) af te zwakken en de inwerkingtreding van het

ETS-2 verder uit te stellen. Daartegenover stond een groep lidstaten, waaronder Nederland, die juist het belang van ETS benadrukte: het maakt kostenefficiënte vermindering van uitstoot mogelijk en stimuleert een duurzame, concurrerende economie. De Raad concludeerde uiteindelijk de lopende onderhandelingen over het *Market Stability Reserve* te versnellen en het *impact assessment* van ETS-2, dat in 2021 werd opgesteld, te updaten. Daarnaast benadrukte de ER, in lijn met de Nederlandse positie, het belang van het ETS-systeem, dat een markt-gebaseerde prijsprikkel geeft voor koolstofuitstoot en daarmee investeringen en innovatie stimuleert.

De voorzitter van de Europese Commissie gaf een terugkoppeling van de uitkomsten van de tweede Handels- en Investeringsconsultaties (*Trade and Investment Consultations*, TIC) met China, waaronder de afspraken over Chinese exportmoderatie van hybride voertuigen en betere markttoegang voor Europese bedrijven. Deze uitkomsten zijn een positieve eerste stap voorwaarts. De uitkomsten vragen tegelijkertijd om zorgvuldige monitoring van de implementatie. Nederland riep op om de dialoog met China voort te zetten en tempo te behouden in de onderhandelingen om tot verdere concrete resultaten te komen. Voor Nederland gaat het dan om cruciale sectoren zoals de chemie, de maritieme maakindustrie, de agri-foodsector en medische technologie. Daarnaast verwelkomden vele lidstaten, waaronder Nederland, de inzet en analyse van het Duits-Franse paper en spraken steun uit voor de oproep tot een meer strategische inzet van het handelsdefensieve instrumentarium. Nederland riep daarbij de Commissie op om de *toolbox* voor handelsmaatregelen waar nodig uit te breiden, conform motie Van der Lee, Klos en Krul[1]. Een constructieve dialoog met China blijft wat het kabinet betreft de geprefereerde route om zorgen te adresseren, maar indien concrete verdere resultaten uitblijven is inzet van het EU-handelsinstrumentarium noodzakelijk om het gelijke speelveld voor Europese bedrijven te waarborgen en de Europese economische weerbaarheid en veiligheid te beschermen. Daarbij dient de EU eensgezind en gecoördineerd op te treden. Parallel daaraan blijft Nederland inzetten op een actieve en ambitieuze EU-handelsagenda, om middels diversificatie onze afhankelijkheden te verkleinen en banden met gelijkgezinde partners aan te halen.

Oekraïne
De ER stond, in aanwezigheid van president Zelensky, uitvoerig stil bij de voortdurende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. President Zelensky schetste de actuele situatie van Oekraïne, zowel op het slagveld als economisch, in het bijzonder de energiesector. Hij verzocht de EU en lidstaten om voortzetting van militaire en non-militaire steun. De ER onderstreepte de urgentie van het blijvend steunen van Oekraïne, en in het bijzonder de Oekraïense energiesector en luchtverdediging, naar aanleiding van de intensivering van Russische aanvallen en de aankomende winter. De ER veroordeelde daarbij de Russische agressie en onderstreepte dat Rusland met zijn voortdurende aanvallen geen enkele bereidheid toont voor een staakt-het-vuren of vredesbesprekingen. Tevens riep de ER Rusland op aanvallen op civiele schepen in de Zwarte Zee te staken om de veilige en duurzame doorgang van onder meer graantransporten voor de mondiale voedselzekerheid te garanderen. De Raad toonde zich volledig solidair met de lidstaten die aan de Zwarte Zee grenzen. De ER benadrukte in dat kader het blijvend belang van de tweeledige koers van steun aan Oekraïne en verhoogde druk op Rusland.

[1] Kamerstuk 21501-20 nr. 2448.

President Zelensky ging in op de financiële tekorten van Oekraïne als gevolg van de Russische aanvallen. Hij gaf aan voor 2027 ruim EUR 70 miljard aan aanvullende middelen nodig te hebben om de begroting rond te krijgen en benodigde militaire uitgaven te kunnen doen om stand te houden tegenover de Russische agressie. Mede op aandringen van Nederland zegde de Europese Commissie toe snel met een nadere analyse van financiële noden en financieringsopties te komen, zodat de ER op een volgende bijeenkomst daarover kan spreken. In dit verband kwam opnieuw het mogelijke gebruik van geïmmobiliseerde Russische tegoeden op, waarbij door een lidstaat opnieuw werd gewezen op de juridische en financiële risico's die zij hierbij zien.

De ER verwelkomde de recente uitbetalingen uit de EU *Ukraine Support Loan* en overeenkomst over de vrijgave van EUR 6,6 miljard uit de Europese Vredesfaciliteit, en onderstreepte in het kader van het verwachte financieringstekort voor 2027 ook het belang van voortzetting van bilaterale steun, dialoog met partnerlanden van Oekraïne, en voortgang van Oekraïne op benodigde hervormingen. Nederland riep hierbij alle lidstaten op om bij te dragen aan een eerlijke lastenverdeling ten aanzien van steun aan Oekraïne. De ER stelde ook klaar te blijven staan om de druk op Rusland verder te verhogen met nieuwe sanctiemaatregelen, met name gericht op de Russische energie-inkomsten, het tegengaan van de schaduwvloot en het opleggen van beperkingen aan het bankensysteem. In dit kader betreurde de ER het recente besluit van de VS tot het tijdelijk opheffen van sancties gericht op Russische diesel.

Tot slot stond de ER stil bij een nieuwe stap in het toetredingsproces van Oekraïne tot de EU; Clusters 2 (interne markt) en 3 (concurrentievermogen en inclusieve groei) werden op 13 oktober jl. geopend.

Meerjarig Financieel Kader (MFK)
De ER sprak, in navolging van de Raad Algemene Zaken, over de nieuwe versie van het onderhandelingskader (*negotiating box*) voor het MFK en eigenmiddelenbesluit (EMB), dat het Ierse voorzitterschap van de Raad op 10 oktober jl. publiceerde. Op 12 oktober jl. ontving uw Kamer een appreciatie van deze *negotiating box.*[2] Nederland benadrukte tijdens de ER samen met gelijkgestemde lidstaten dat de *negotiating box* geen basis biedt voor een akkoord. Deze groep bepleitte een verdere verlaging van het volume, met behoud van de modernisering. Nederland markeerde daarbij het belang van concurrentievermogen, veiligheid en defensie, en migratie. Tegelijkertijd sprak een andere grote groep lidstaten hun onvrede uit over de verlagingen van het MFK-volume ten opzichte van het Commissievoorstel. Deze landen waren juist tevreden dat de middelen in *heading 1* voor landbouw- en cohesiebeleid in de Ierse *negotiating box* niet verlaagd zijn. Nederland benadrukte met gelijkgestemde lidstaten het belang van behoud van een correctie op de bni-afdracht, 25% perceptiekostenvergoeding, sterke rechtsstaatwaarborgen, en sprak zich opnieuw uit tegen het aangaan van nieuwe gemeenschappelijke schulden. Nederland onderstreepte, mede in het licht van de moties Hoogeveen c.s.[3] en Klos[4] dat de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer moeten worden meegenomen in de vormgeving van het volgende MFK en dat het

[2] Kamerstuk 21 501-20, nr. 2468.
[3] Kamerstuk 21 501-20, nr. 2451.
[4] Kamerstuk 21 501-20, nr. 2436.

verzwakken van de koppeling met de landspecifieke aanbevelingen niet uitlegbaar is.

Sommige lidstaten benadrukten het belang om tot een ambitieus pakket nieuwe eigen middelen te komen en daarbij te kijken naar aanpassingen van het Commissievoorstel en naar de ideeën van individuele lidstaten en het Europees Parlement. Veel landen toonden openheid voor sommige van de voorstellen van de Europese Commissie, vooral voor wat betreft de eigen middelen op basis van de Europese koolstofheffing aan de grens (CBAM) en op basis van niet ingezameld elektrisch en elektronisch afval (*e-waste*). Veel landen markeerden opnieuw hun bezwaren tegen verschillende van de voorgestelde nieuwe eigen middelen. Zo sprak Nederland zich met gelijkgestemde landen uit tegen de voorgestelde omzetheffing voor bedrijven (CORE). Een andere groep lidstaten sprak zich uit tegen het voorgestelde nieuwe eigen middel op basis van het emissiehandelssysteem (ETS) en een eigen middel op basis van de verkoop en minimumtarieven van tabaksproducten (Tedor).

De ER nodigde zijn voorzitter Antonio Costa uit om de onderhandelingen verder te brengen, met het oog op een tijdig akkoord. De voorzitter gaf aan zijn aandacht te richten op een aangepast pakket nieuwe eigen middelen om daarop voortgang in de onderhandelingen te kunnen maken. Naar verwachting zal hij een volgende *negotiating box* delen, die besproken zal worden tijdens een volgende ER, mogelijk bij een extra bijeenkomst in november.

Midden-Oosten
De ER nam conclusies aan, onder andere ten aanzien van de verdere escalatie in de regio, en onderstreepte dat het diplomatieke inspanningen, in nauwe samenwerking met regionale partners, blijft ondersteunen. Naar aanleiding van de recente verdere escalatie, inclusief de aanvallen op de internationale luchthaven in Riyad, is de EU-Gulf Cooperation Council (GCC) top van 24 oktober a.s. uitgesteld. De ER was eensgezind over het belang van het herstel van vrije doorvaart in de Straat van Hormuz en de Bab al Mandeb, waarbij werd geconcludeerd dat belemmeringen van vrije doorvaart onacceptabel zijn.

In het kader van de tweestatenoplossing, alsmede de implementatie van VNVR-resolutie 2803 en het vredesplan van president Trump, onderstrepen de conclusies het belang van aanwezigheid van EU-lidstaten in de Palestijnse Gebieden. Verder spreekt uit de conclusies o.a. diepe zorg over de verslechterende situatie in de Palestijnse Gebieden. Israël wordt opgeroepen tot onmiddellijke ongehinderde humanitaire toegang tot Gaza. Tevens veroordeelde de Raad de Israëlische acties, die nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever steeds verder uitbreiden, en het toenemende geweld van kolonisten.

Ten aanzien van Libanon verwelkomde de Raad, in het kader van duurzame EU-steun aan en samenwerking met de Libanese autoriteiten, de lancering van de nieuwe *EU Support Mission (EUSM) for Lebanon*.

Europese veiligheid en defensie
De ER herbevestigde het streven om defensiegereedheid significant op te schalen richting 2030, met als doel het vergroten van de Europese strategische autonomie. In dit kader stond de Raad stil bij het eerste jaarlijkse EU-rapport inzake defensiegereedheid, dat laat zien dat vooruitgang is geboekt maar dat er tegelijkertijd nog stappen moeten worden gezet. De Raad riep lidstaten op versneld in te zetten op het adresseren van kritieke *capability gaps*. Vooruitgang

van het werk binnen de *priority capability areas* werd daarbij verwelkomd. De Raad benadrukte ook het belang van de verdere versterking van de Europese technologische en industriële defensiebasis (EDTIB), zodat deze kan voorzien in zowel Europese gereedheid als het benodigde materieel om Oekraïne te blijven steunen. In het licht van de toename van hybride dreigingen uit Rusland pleitte de Raad voor het versterken van het EU-vermogen om weerbaarheid te bevorderen en kritieke infrastructuur te beschermen. Daarbij benadrukte de ER het belang van het gebruiken van het volledige EU-instrumentarium, inclusief sancties en visamaatregelen.

Migratie
De ER voerde een strategische discussie over Europees asiel- en migratiebeleid en stond stil bij de voortgang die is geboekt en bij de recente migratievoortgangsbrief van Commissievoorzitter Von der Leyen (bijgevoegd als bijlage 1). Nederland heeft met name het belang van volledige implementatie en uitvoering van het Europese Asiel- en Migratiepact, ook m.b.t. AMbV overdrachten[5] benadrukt.
In de reguliere migratievoortgangsbrief van Commissievoorzitter Von der Leyen stelt zij vast dat alle lidstaten over voldoende opvangcapaciteit en personele bezetting beschikken om deze overdrachten uit te voeren, dit geldt ook voor Italië en Griekenland. Dit is een belangrijk signaal over de randvoorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van overdrachten onder het Pact. De ER sprak, in lijn met de wens van Nederland, over de intentie van de Commissie om in nauwe samenwerking met de lidstaten te werken aan de ontwikkeling van een noodmaatregelen raamwerk dat ziet op alle vormen van instrumentalisering. Nederland riep in dat verband op tot extra flexibiliteit op het gebied van grensbeheer en asiel- en terugkeerprocedures bij dergelijke situaties. Dit is in lijn met motie Boomsma[6]. Tot slot riep Nederland op tot het blijven investeren in de ontwikkeling van innovatieve oplossingen, zoals de terugkeerhub, en brede partnerschappen met derde landen, met als doel de mogelijkheid om EU-asielprocedures buiten de EU te behandelen.

Voorafgaand aan de ER kwam een groep Europese leiders, op uitnodiging van Nederland, Italië en Denemarken, bijeen voor het inmiddels reguliere migratieontbijt. Hierbij werd aandacht besteed aan de gebeurtenissen in Ceuta, het vergroten van de weerbaarheid van de EU tegen grootschalige aankomsten en instrumentalisering en innovatieve oplossingen zoals terugkeerhubs. Nederland heeft ook hier de noodzaak onderschreven van het verstevigen van het EU-instrumentarium inzake grootschalige aankomsten en instrumentalisering.

EU-uitbreiding en hervormingen
De ER sprak over EU-uitbreiding en hervormingen, nadat de Commissie op 6 oktober jl. de mededeling *Preparing for a wider Union* publiceerde. Deze mededeling gaat over de gevolgen van EU-uitbreiding voor het beleid, de begroting, waarden en het bestuur van de EU. Ook bevat het voorstellen voor interne hervormingen, waarborgen in toetredingsverdragen en geleidelijke integratie. Uw Kamer ontvangt zoals gebruikelijk een nadere appreciatie hiervan. De Raad riep op dat het werk aan alle sporen uit deze mededeling voortgezet moet worden na analyse hiervan. In lijn met de Granada-verklaring onderstreepten regeringsleiders dat zowel kandidaat-lidstaten als de EU klaar

---

[5] Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, Voorheen Dublin III verordening.
[6] Kamerstuk 32 317, nr. 1027.

moeten zijn voor EU-uitbreiding, en dat de EU parallel aan interne hervormingen moet werken.

Tevens stonden regeringsleiders stil bij de toetredingsonderhandelingen met Montenegro, waarbij de intentie van het Ierse voorzitterschap is om toe te werken naar het onder voorbehoud sluiten van de resterende hoofdstukken, mits Montenegro aan de voorwaarden hiertoe voldoet. Nederland benadrukte het belang van stevige waarborgen in toetredingsverdragen en werk aan interne hervormingen van de Unie, en onderstreepte dat de kwaliteit en het tempo van hervormingen in kandidaat-lidstaten leidend moeten zijn voor hun voortgang in het toetredingsproces. Daarnaast gaf Nederland aan, in lijn met de motie Becker c.s.[7], geen ruimte te zien voor QMV-besluitvorming voor belangrijke stappen in het toetredingsproces.

Internationaal Strafhof
Op 9 oktober jl. maakte de Verenigde Staten bekend het Internationaal Strafhof (ISH/ICC) te sanctioneren. De Europese Raad betreurt deze nieuwe stap ten zeerste en staat pal voor het Hof en de bescherming van het internationaal recht, en legde deze steun ook vast in de conclusies. Tijdens de ER heeft Nederland, in lijn met motie Dassen c.s.[8], wederom steun uitgesproken voor het Hof en de internationale rechtsorde. Ook pleitte Nederland voor het voeren van de dialoog met de VS. Daarnaast bedankte Nederland de Europese Commissie voor de bereidheid om haar coördinerende rol ten volle te spelen bij het beschermen van het Hof en het mitigeren van de sancties, specifiek richting Europese bedrijven, opdat zij hun dienstverlening richting het Hof continueren. Het kabinet is zich hierbij bewust van de impact die deze aangekondigde maatregelen kunnen hebben op de mensen die werken voor het Hof.

Net zoals tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 12 oktober jl. riep Nederland andere lidstaten op hieraan bij te dragen, onder andere in contacten met (mogelijke) dienstverleners. Tenslotte gaf Nederland aan te waarderen dat de Commissie heeft bevestigd dat het *Blocking Statute* klaar staat voor wanneer dat noodzakelijk is om het functioneren van het Hof te beschermen.

Overig: EU-Canada top
Op donderdag 29 oktober en vrijdag 30 oktober zal de EU-Canada top plaatsvinden in Ottawa. Nederland steunt nauwe samenwerking tussen de EU en Canada op diverse beleidsterreinen zoals handel, kritieke grondstoffen, energie, defensie en sleuteltechnologieën. De Nederlandse inzet ten aanzien van deze top is erop gericht om de relatie tussen de EU en Canada te intensiveren.

[7] Kamerstuk 21501-20, nr. 2447.
[8] Kamerstuk 21501-20, nr. 2433.