
Vergaderjaar 2025–2026

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 3292

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2025

Hierbij bied ik u het verslag aan van de bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken van 17 november 2025.

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

Verslag Raad Algemene Zaken van 17 november 2025

Op maandag 17 november jl. vond de Raad Algemene Zaken plaats in Brussel. De Raad sprak over de voorbereiding van de Europese Raad (ER) van 18 en 19 december, het Meerjarig Financieel Kader (MFK), de betrekkingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk, het Commissie Werkprogramma, en de landenspecifieke rechtsstaatsdialogen. Daarnaast werden onder AOB de Commissiestrategie antisemitisme, het *European Democracy Shield* en *Information Shield*, en het weerballonnenincident boven de Litouws-Belarussische grens besproken. En marge van de Raad vond een Intergouvernementele Conferentie (IGC) met Albanië plaats. Tevens informeert het kabinet uw Kamer middels dit verslag over de uitvoering van motie-Dassen/Van Campen. De Minister van Buitenlandse Zaken nam deel aan deze Raad.

Vorbereiding Europese Raad 18 en 19 december

De Raad sprak over de voorbereiding van de Europese Raad (ER) van 18 en 19 december. In dit licht stond de Raad stil bij de voortdurende Russische agressieoorlog en het belang van voldoende en voorspelbare financiële steun aan Oekraïne. Nederland benadrukte dat dergelijke steun flexibel moet zijn, gericht op de daadwerkelijke noden van Oekraïne en dat lasten door EU-lidstaten gezamenlijk gedragen moeten worden. De lidstaten benadrukten hun belangrijkste prioriteiten en rode lijnen voor de onderhandelingen over het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het kabinet drukte zorgen uit over de impact van het voorstel op de eigen nationale afdrachten aan de EU-begroting. Het kabinet onderstreepte drie cruciale elementen; 1) modernisering van het MFK, 2) bni-korting voor Nederland moet onderdeel zijn van het onderhandelingsdocument en 3) geen gezamenlijke schulden voor nieuwe EU-instrumenten. De Raad sprak tevens over EU-uitbreiding. Met verwijzing naar het jaarlijkse uitbreidingspakket¹ benadrukten veel lidstaten het belang van voortgang in het toetredingsproces van Oekraïne, Moldavië, Albanië en Montenegro. Enkele lidstaten noemden het belang van hervormingen, waaronder op corruptiebestrijding, georganiseerde misdaad en de rechtspraak. Nederland onderstreepte dat stappen in het toetredingsproces van kandidaat-lidstaten gebaseerd moeten zijn op merites. Eén lidstaat herhaalde geen stappen te willen zetten met Oekraïne. Daarnaast nam de Raad nota van agendering van Midden-Oosten, geo-economie en concurrentievermogen, en migratie tijdens de ER van 18 en 19 december.

Meerjarig Financieel Kader

Tijdens deze Raad vond de tweede van drie MFK-besprekingen plaats, in aanloop naar de ER van december. De besprekingen dienen om tot een compleet eerste concept van de zgn. *negotiating box* te komen: een onderhandelingsdocument dat de MFK-onderhandelingen in 2026 moet ondersteunen. De Raad sprak dit keer over pijler 1 van het Commissie-voorstel voor het volgend MFK: de fusie van cohesie, landbouw/visserij en de HOME-fondsen in de Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (NRPP's), en de terugbetaling van de Next Generation EU-leningen. De lidstaten benadrukten hun belangrijkste prioriteiten en rode lijnen voor het MFK. Een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, toonde zich positief over de modernisering die met het NRPP kan worden bereikt. Een ander deel van de lidstaten stelden dat het belang van landbouw, visserij en cohesiebeleid in het Commissievoorstel onvoldoende is geborgd. Er was brede steun voor een voldoende sterke rol van de regio's in het NRPP. De lidstaten waren verdeeld over de verhoogde flexibiliteit binnen het

¹ De Kamer ontvangt binnenkort de kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket.

NRPP, waar Nederland positief over is. Een deel is van mening dat het percentage van 25% flexibiliteit omlaag moet, waar anderen juist positief zijn over meer flexibiliteit om in te kunnen springen op onvoorziene omstandigheden. Nederland sprak zich uit tegen gemeenschappelijke schuld voor het verstrekken van NRPP-leningen aan lidstaten (*Catalyst Europe*). Daarnaast benadrukte Nederland het belang van het versterken van de rechtsstaatsconditionaliteiten.

EU-Verenigd Koninkrijk (VK) betrekkingen

De Commissie informeerde de Raad over de voortgang van de implementatie van bestaande akkoorden tussen de EU en het VK. De Commissie schetste een positief algemeen beeld met enkele specifieke aandachtspunten. Daarnaast lichtte de Commissie de opvolging van het *Common Understanding* toe, een verklaring met gebieden voor nauwere samenwerking van de Top van 19 mei jl.². Over een reeks onderwerpen voeren de Commissie en het VK verkennende gesprekken of onderhandelen zij. Specifiek werd stilgestaan bij de aanneming van het Raadsmandaat voor het starten van onderhandelingen met het VK over een sanitair en fytosanitair gebied (SPS) en het koppelen van emissiehandelssystemen. Deze onderhandelingen startten in de week van 17 november.

Binnen de Raad bestond eensgezindheid over het blijvende belang van de post-Brexit ER-principes voor de EU-VK relatie en EU-eenheid³. Onderdeel van deze principes is een balans tussen rechten en plichten. In dit kader ging vanuit enkele lidstaten aandacht uit naar financiële bijdragen van het VK. Lidstaten verwelkomden ook eensgezind de opvolging van de EU-VK Top en legden hierbij verschillende accenten. Enkele lidstaten vroegen bijvoorbeeld aandacht voor *people-to-people* contacten, door middel van voortgang in de onderhandelingen over jeugdmobiliteit en deelname van het VK aan Erasmus+. Hierover maakten enkele lidstaten ook kritische opmerkingen, zoals dat deelname niet tegen elke prijs wordt verwelkomd. Enkele lidstaten benadrukten de nauwe samenwerking op veiligheids- en defensie terreinen. Zij vroegen naar de status van onderhandelingen over een overeenkomst voor deelname van het VK aan *Security Action for Europe* (SAFE). Nederland en enkele andere lidstaten riepen op tot publicatie van een aanbeveling aan de Raad voor het openen van onderhandelingen over integratie van het VK in de EU-elektriciteitsmarkt.

Commissie Werkprogramma

De Europese Commissie heeft tijdens de RAZ haar Werkprogramma 2026⁴ toegelicht. Het werkprogramma bevat de wetgevende- en niet-wetgevende Commissievoorstellen voor het komende jaar. Nederland vroeg tijdens de discussie aandacht voor veiligheid en defensie, migratie, concurrentievermogen en vermindering van Europese regeldruk, ook in het bijzonder op de uitdagingen op het gebied van ruimtelijke ordening. De drie instellingen (Raad, Parlement en Commissie) zullen voor het einde van het jaar een gezamenlijke verklaring vaststellen. Zoals gebruikelijk ontvangt de Kamer een kabinetsappreciatie van het Commissie Werkprogramma 2026 binnen zes weken na publicatie (21 oktober jl.).

² Verslag Raad Buitenlandse Zaken 20 mei 2025 | Vergaderstuk | Rijksoverheid.nl

³ European Council (Art. 50) guidelines on the framework for the future EU-UK relationship, 23 March 2018

⁴ Commission work programme 2026 - European Commission

Landenspecifieke rechtsstaatsdialogen

Tijdens de Raad vond voor de dertiende keer sinds de start in 2020 de landenspecifieke rechtsstaatsdialoog plaats op basis van de landenhoofdstukken uit het Commissie rechtsstaattrapport.⁵ Deze keer stonden de landenhoofdstukken van Bulgarije, Tsjechië, Duitsland en Ierland op de agenda. Zoals gebruikelijk leidde de Commissie de afzonderlijke dialogen in met een korte samenvatting van haar bevindingen. De betreffende lidstaat gaf daarna een korte presentatie van de staat van de rechtsstaat in het eigen land, waarna een ronde van vragen en antwoorden volgde.

Nederland intervenieerde namens de Benelux bij de besprekingen van Bulgarije, Tsjechië en Ierland. Nederland merkte op dat in Bulgarije beperkte voortgang heeft plaatsgevonden het afgelopen jaar maar verwelkomde de stappen die zijn gezet naar meer transparantie in staatsadvertenties. Verder vroeg Nederland in een kritische noot aan Bulgarije welke concrete maatregelen het treft om de handhaving van anti-corruptiewetgeving en de consistentie in de vervolging van corruptiezaken op hoog niveau te verzekeren. Ook is Bulgarije gevraagd hoe het politiek gemotiveerde vervolgingen in de strafrechtsketen aanpakt en het publieke vertrouwen in het vervolgingsproces beoogt te herstellen.

Bij de bespreking van het landenhoofdstuk over Tsjechië verwelkomde Nederland namens de Benelux de vooruitgang die in de aanpak van anticorruptie is geboekt met onder meer het aannemen van een nieuw actieplan. Verder is Tsjechië gevraagd naar de maatregelen die het treft om de transparantie van informatie over media-eigendom te vergroten.

Tenslotte is bij de bespreking van het landenhoofdstuk over Ierland waardering uitgesproken voor de Ierse hervormingen om de kwaliteit en onafhankelijkheid van het justitieel stelsel te versterken. Gelet op de zorgen over de lange duur van gerechtelijke procedures, is Ierland gevraagd welke maatregelen het treft om de efficiëntie van het justitiële stelsel en de tijdigheid van de gerechtelijke behandelingen te verbeteren.

Overig

AOB Commissiestrategie antisemitisme

Hongarije herhaalde haar oproep tot herziening van de EU-strategie tegen antisemitisme, met nadruk op versterkte bescherming van Joodse en Israëliëse instellingen, een stevigere aanpak van fondsenwerving door organisaties die niet in lijn zijn met EU-waarden, en verbetering van het situationeel bewustzijn, waarbij volgens Hongarije ook de EU-terrorismelijst effectiever kan worden benut. Hongarije benadrukte dat de huidige uitdagingen voor de Joodse gemeenschap een belangrijke toets vormen voor de EU en dat deze gemeenschap niet teleurgesteld mag worden. Enkele lidstaten steunden de Hongaarse oproep voor een nieuwe strategie. Andere lidstaten, waaronder Nederland, uitten een voorkeur voor volledige implementatie van de huidige strategie, met waar nodig aanscherping. De Commissie onderstreepte dat de bestaande strategie de basis moet blijven voor een *whole-of-government* en *whole-of-society* aanpak, en voorziet een update begin 2026.

AOB European Democracy Shield en Information Shield

De Commissie presenteerde het *European Democracy Shield* (EDS) en de *EU Strategy for Civil Society*. De Commissie benadrukte de verankering

⁵ Zie 2025 Rule of law report - Communication and country chapters - European Commission

van mensenrechten in alle aspecten van beide plannen. De Europese Dienst voor Extern Optreden gaf aan bij te zullen dragen, in het bijzonder met het *Rapid Alert System*, waarmee lidstaten vlot inzichten over desinformatie kunnen delen en een respons kunnen coördineren. Een aantal lidstaten presenteerde daarnaast een reeds bestaand eigen initiatief, het *Information Shield*, wat toeziet op de bescherming van onafhankelijke journalistiek. Verschillende lidstaten spraken hun steun uit voor het EDS en het *Information Shield*.

AOB Weerballonnen Litouws-Belarusische grens

De Raad nam nota van de recente incidenten met weerballonnen aan de Litouws-Belarusische grens. In de afgelopen weken is het Litouwse luchtruim herhaaldelijk geschonden door ballonnen met smokkelwaar afkomstig vanuit Belarus. Deze incidenten hebben geleid tot verstoringen van het vliegverkeer. In respons hierop hebben de Litouwse autoriteiten maatregelen getroffen om transport en grenspassage vanuit Belarus te beperken. Litouwen riep op tot erkenning van dit incident als een hybride aanval vanuit Belarus en het treffen van verdere Europese sanctiemaatregelen.

Gesprek Eurocommissaris McGrath – uitvoering motie-Dassen cs. en motie-Van Campen en Dassen

En marge van de Raad sprak de Minister van Buitenlandse Zaken met Eurocommissaris McGrath voor Democratie, Justitie, Rechtsstaat en Consumentenbescherming, onder meer over de Slowaakse grondwetswijziging naar aanleiding van de motie-Dassen c.s. en de motie-Van Campen/Dassen.⁶ Deze moties verzoeken de regering om een statenklachtprocedure te starten en het draagvlak te onderzoeken voor het starten van een artikel 7 procedure tegen Slowakije. Het gesprek met Eurocommissaris McGrath bood gelegenheid de Nederlandse zorgen over de grondwetswijziging en de mogelijke gevolgen voor de eerbiediging van het voorrangsbeginsel en de rechten van lhbtqi+-personen aan de Commissie over te brengen. De Commissie bevestigde te onderzoeken of de grondwetswijziging in overeenstemming is met het Unierecht. Nederland riep de Commissie op om op te treden en gebruik te maken van het beschikbare rechtsstaatinstrumentarium indien de grondwetswijziging het Unierecht schendt.

Het kabinet heeft daarmee zowel in dit gesprek als ook tijdens de Raad Algemene Zaken van 21 oktober jl. een duidelijk politiek signaal afgegeven over de Nederlandse zorgen rondom de Slowaakse grondwetswijziging, in het licht van de voorgenoemde moties.⁷ Ook heeft Nederland de zorgen bilateraal aan Slowakije overgebracht. Als hoedster van de Verdragen is het aan de Commissie om te beoordelen of een lidstaat het Unierecht schendt en op basis daarvan op te treden. De Commissie heeft inmiddels op 19 november jl. besloten een inbreukprocedure te starten⁸.

Het kabinet acht het mede gelet hierop niet opportuun om zelf verdere stappen, zoals een statenklachtprocedure, te zetten. Dit is binnen het Unierecht een ultimatum remedium om geschillen over de naleving van het Unierecht op te lossen en bedoeld voor die gevallen waarin de Commissie niet optreedt of een lidstaat het niet eens is met de handelwijze of beoordeling van de Commissie.

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nrs. 2299 en 2308.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3264.

⁸ November infringements package: key decisions

Daar is in dit geval geen sprake van. De statenklachtprocedure is tot nu toe alleen in uitzonderlijke gevallen ingezet met een specifiek belang voor een individuele lidstaat.⁹ Een eenzijdig handelen zal de bilaterale relatie tussen Nederland en Slowakije ernstig schaden met minder ruimte voor bilaterale dialoog en positieve beïnvloeding als gevolg. Met het starten van een statenklachtprocedure zal Nederland bovendien de centrale rol van de Commissie als hoedster van de verdragen ondermijnen en zichzelf binnen de Raad isoleren.

Het starten van een artikel 7-procedure is op dit moment evenmin aan de orde. Een vereiste voor het starten van deze procedure is dat een derde van de lidstaten, de Commissie of het Europees Parlement een met redenen omkleed voorstel opstelt over een risico op een ernstige schending van de waarden uit artikel 2 van het Verdrag betreffende de EU. Van een dergelijke schending is in dit geval niet evident sprake, en de bewijslast ligt ook hier bij de initiatiefnemer. Als gevolg hiervan ontbreekt op dit moment het benodigde draagvlak om een artikel 7-procedure te starten.

In het licht van bovenstaande blijft het kabinet de Commissie als hoedster van de Verdragen steunen, en politiek en op bilateraal niveau zijn zorgen uitspreken over de Slowaakse grondwetswijziging.

Intergouvernementele Conferentie Albanië: openen Cluster 5

En marge van de Raad werd een Intergouvernementele Conferentie met Albanië gehouden, waarbij Cluster 5 (Middelen, landbouw en cohesie) werd geopend. Luxemburg benadrukte namens de Benelux het belang van overname, implementatie en naleving van het acquis. De Benelux, evenals andere lidstaten, onderstreepte tevens het belang van goed financieel beheer. De Benelux wees hierbij op het belang van corruptiebestrijding. Andere lidstaten riepen ook op tot voortgang op fundamentele hervormingen met het oog op een toekomstige positieve evaluatie van de voortgang op de *interim-benchmarks* die vastgesteld zijn voor Cluster 1, of steunden in algemene bewoordingen het EU-toetredingstraject van Albanië.

⁹ Tot nu toe is slechts acht maal gebruik gemaakt van de statenklachtprocedure bij het EU-Hof. Voorbeelden zijn de zaak die Frankrijk tegen het Verenigd Koninkrijk aanhangig maakte naar aanleiding van de door het Verenigd Koninkrijk opgelegde boetes aan Franse vissers op basis van met Unierecht strijdige wetgeving (1979), en de zaak van Hongarije tegen Slowakije wegens de weigering van de Hongaarse president om Slowaaks grondgebied betreden (2012).