
Vergaderjaar 2025–2026

21 501-20

Europese Raad

Nr. 2327

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2025

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, het verslag aan van de Europese Raad van 23 oktober 2025.

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

Verslag Europese Raad 23 oktober 2025

Op 23 oktober jl. vond in Brussel de Europese Raad (ER) plaats. Op de agenda stonden als voornaamste onderwerpen de Russische agressie tegen Oekraïne, de situatie in het Midden-Oosten, defensie en veiligheid, concurrentievermogen en de dubbele transitie, huisvesting en migratie. En marge van de ER vonden een EU-Egypte Top en een Eurotop plaats.

Russische agressie tegen Oekraïne

De ER sprak over de nog altijd voortdurende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. De ER onderstreepte de noodzaak van voldoende budgettaire en militaire middelen voor Oekraïne om zich te kunnen blijven verdedigen tegen de Russische agressie. De ER zegde toe Oekraïne in de komende jaren te zullen blijven ondersteunen en riep de Commissie op om hiertoe financiële opties te presenteren. Nederland onderstreepte het urgente belang van het verzekeren van voldoende financiële en militaire steun aan Oekraïne. De ER verwelkomde de herziening van de EU *Advisory Mission* (EUAM) en de EU *Military Assistance Mission* (EUMAM), waarmee nog beter tegemoet gekomen wordt aan de noden en wensen van Oekraïne. De ER sprak haar steun uit voor een duurzame en rechtvaardige vrede, in lijn met de principes van het VN Handvest, te beginnen met een onmiddellijk en onvoorwaardelijk staakt-het-vuren. De ER stelde zich hiervoor te zullen blijven inspannen, in samenwerking met internationale partners zoals de VS. De ER verwelkomde de aanname van het negentiende sanctiepakket en onderstreepte het belang van coördinatie met G7-partners. Ook riep de ER op tot aanvullende maatregelen tegen de Russische schaduwvloot en veroordeelde de Raad derde landen en actoren daarbinnen die de Russische agressieoorlog faciliteren.

In het bijzonder sprak de ER over het initiatief van de Commissie om reparatieleningen aan Oekraïne te verstrekken op basis van de Russische Centrale Banktegoeden in Europese jurisdictie. De EU-leiders spraken uitgebreid over de risico's en randvoorwaarden om dit mogelijk te maken, waarbij duidelijk werd dat verder werk nodig is om de juridische en financiële zorgen van de lidstaten die het meeste risico lopen weg te nemen. Nederland riep op het werk voort te zetten om de juridische, financiële zorgen van lidstaten over de reparatieleningen te adresseren. Daarbij moeten risico's en lasten evenredig worden verdeeld, is het van belang om samen op te trekken met G7-landen; zou het aan Oekraïne moeten zijn om te beslissen over de inzet van deze middelen op basis van de hoogste noden en moet er sprake zijn van conditionaliteit op het gebied van de rechtstaat en anti-corruptie.

De ER riep Rusland en Belarus op om de veilige terugkeer van alle gedeporteerde en illegaal verplaatste Oekraïense kinderen en andere burgers onmiddellijk te garanderen. Ook herbevestigde de ER het belang van volledige *accountability* voor oorlogsmisdrijven en andere schendingen van internationaal recht die begaan zijn in de context van de Russische agressieoorlog.

Tot slot sprak de ER opnieuw steun uit voor Oekraïne's EU-toetredingsproces en erkende de Raad de hervormingen die Oekraïne tot nu toe onder zeer moeilijke omstandigheden heeft doorgevoerd. De ER moedigde Oekraïne, de Raad en de Commissie aan het werk aan het toetredingsproces verder te brengen, in lijn met de op merites gebaseerde uitbreidingsmethodologie. De ER neemt hierbij goede notie van het oordeel van de Commissie dat de *fundamentals*-, interne markt- en externe betrekkingenclusters (respectievelijk cluster 1, 2 en 6) klaar zijn om geopend te worden.

Midden-Oosten

De ER stond stil bij de voortgang van de implementatie van het vredesplan van president Trump ter beëindiging van het conflict in de Gazastrook. De Raad heeft in het bijzonder besproken welke mogelijkheden de EU heeft om bij te dragen aan het succes van dit vredesplan, expliciet met betrekking tot de inzetten van diplomatieke contacten, toevoer van humanitaire hulp en de eventuele rol van EU-missies, zoals EUBAM Rafah en EUPOL COPPS.

De ER riep in lijn met het standpunt van het kabinet op de diplomatieke initiatieven van onder andere de VS, Egypte en Qatar te steunen en aan allen zich te committeren aan de volledige implementatie van alle fasen van het plan. De Raad verwelkomde tevens de vrijlating van alle resterende gijzelaars en benadrukte het belang van onmiddellijke en ongehinderte toegang van humanitaire hulp in de Gazastrook en van onafhankelijk opereren van de VN en haar organisaties.

Europese leiders benadrukten hun steun aan de Palestijnse Autoriteit (PA), ook waar deze ziet op hervormingen, een mogelijke rol in het toekomstige bestuur van Gaza en haar rol in het leveren van essentiële diensten aan de Palestijnse bevolking. De Raad riep Israël hierom wederom op de ingehouden belastinggelden zo snel mogelijk aan de PA over te maken. De ER stond in lijn met het Nederlandse standpunt stil bij de ontwikkelingen op de Westelijke Jordaanoever die niet uit het oog verloren mogen worden. De Raad riep op tot een eind aan het geweld van gewelddadige kolonisten, inclusief tegen christelijke gemeenschappen, de uitbreiding van illegale nederzettingen en militaire operaties in het gebied.

Defensie & Veiligheid

De ER herbevestigde het streven om beter in staat te zijn autonoom huidige en toekomstige dreigingen het hoofd te bieden en maakte de balans op van de inspanningen om de defensiegereedheid significant op te schalen richting 2030. Er was brede overeenstemming tussen de lidstaten over het belang van de inspanningen van de EU en de lidstaten op het gebied van defensie en veiligheid.

De ER verwelkomde de door de Europese Commissie gepresenteerde Routekaart inzake defensiegereedheid 2030 (zie hieronder) en riep lidstaten op het werk op de *priority capability areas* (PCAs) voort te zetten, daartoe uiterlijk eind 2025 *capability coalitions* te vormen en in de eerste helft van 2026 concrete projecten te lanceren. De Russische dreiging vormt een existentiële dreiging voor de EU. De ER veroordeelde schendingen van het luchtruim van verschillende lidstaten en benadrukte het belang van de verdediging van alle EU-grenzen. Lidstaten moeten nauw samenwerken om ook de hybride aanvallen van Rusland en Belarus het hoofd te bieden. Het is daarbij essentieel om kritieke infrastructuur te beschermen en weerbaar te maken. Het *Security Action for Europe*-instrument (SAFE) en het Europees defensie-industrie programma (EDIP) dienen volledig te worden benut om gezamenlijke ontwikkeling, productie en aanbesteding te bevorderen om zo de Europese weerbaarheid te vergroten.

De ER riep de Raad van de EU op tot het versterken van het Europees defensie-agentschap en om hiertoe uiterlijk eind 2025 maatregelen te presenteren. Tot slot verwelkomde de ER de voortgang op de omnibus voor defensiegereedheid en de inzet van bestaande EU-fondsen ten behoeve van veiligheid en defensie, alsmede het werk van de Europese Investeringsbank op het gebied van veiligheid en defensie.

Vanwege de recente luchtruimschendingen van EU-lidstaten en de aanhoudende Russische agressie tegen Oekraïne is het voor Nederland van belang dat de EU voorbereid is op alle mogelijke scenario's. Spoedige voortgang in de opbouw van *capabilities* is daarvoor noodzakelijk. Nederland heeft de co-leadrol op de PCA drones en counter-drones, en heeft hierover op 15 oktober jl. samen met Letland en Kroatië een startbijeenkomst georganiseerd. Nederland verwelkomt de afronding van de triloogonderhandelingen inzake het EDIP en vindt het van belang dat de onderhandelingen met het VK en Canada over verruimde toegang tot het SAFE-instrument snel worden afgerond.

European Defence Readiness Roadmap 2030

Voorafgaand aan de ER publiceerde de Commissie op 16 oktober jl. een Routekaart inzake defensiegereedheid 2030. Deze routekaart vormt de implementatie-agenda van het Witboek Europese defensiegereedheid 2030.¹ De Routekaart sluit aan bij de Nederlandse inzet op het gebied van EU veiligheid en defensie en bevat geen nieuwe beleidsvoorstellen, ook niet op het gebied van financiering.

Het kabinet acht het positief dat de Routekaart de NAVO-bevoegdheden en de soevereiniteit van EU-lidstaten op het gebied van defensie onderstreept. De Routekaart stelt vier vlaggeschipprojecten voor: het *European Drone Defence Initiative*, de *Eastern Flank Watch*, het *European Air Shield* en het *European Space Shield*. Verdere uitwerking van deze vlaggeschipprojecten ligt bij de lidstaten; de Commissie en andere EU-instellingen spelen een faciliterende rol. Het kabinet benadrukt dat de vlaggeschipprojecten in lijn moeten zijn met de *Capability Development Priorities* en de negen *Prioritised Capability Areas* (PCA's). De Commissie kondigt aan jaarlijks een defensiegereedheidsrapportage op te stellen, die de voortgang monitort en die ieder jaar wordt besproken op de ER van oktober. Voor het kabinet is het van belang dat de voortgang op simplificatie van EU-regelgeving onderdeel wordt van het rapport. Ten aanzien van de defensie-industrie benadrukt de Commissie het belang van het tegengaan van fragmentatie en het stimuleren van gezamenlijke aankopen binnen de EU. Tot slot vormt samenwerking met de defensie-industrie van Oekraïne onderdeel van de Routekaart. Lastenverdeling tussen de lidstaten op het gebied van steun aan Oekraïne wordt niet genoemd in de Routekaart, ondanks verzoek hiertoe door Nederland.

Concurrentievermogen en dubbele transitie

Voorafgaand aan de ER kwam een groep leiders bijeen voor een overleg over concurrentievermogen. Tijdens het overleg werd het belang onderstreept van het wegnemen van belemmeringen op de interne markt. Tevens is gesproken over manieren om in kleiner verband voortgang te boeken bij het versterken van het concurrentievermogen van de EU. De ER sprak uitvoerig over de vraag hoe het concurrentievermogen van de EU verder kan worden versterkt, met bijzondere aandacht voor vereenvoudiging, een concurrerende groene transitie en een soevereine digitale transitie.

Vereenvoudiging

De ER riep op dringend werk te maken van vereenvoudiging en betere regelgeving om het concurrentievermogen van Europa te versterken. Tegelijkertijd mag de voorspelbaarheid, de beleidsdoelstellingen, de hoge normen en de integriteit van de interne markt hierdoor niet worden

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 4027.

ondermijnd. De ER riep de Commissie op om lopende vereenvoudigingspakketten snel af te ronden en met nieuwe pakketten te komen. Deze oproep werd door Nederland onderschreven. De ER benadrukte dat overregulering en de invoering van nieuwe administratieve lasten, met name voor het MKB, in het hele wetgevings- en uitvoeringsproces moeten worden vermeden. Verder vroeg de ER de Commissie om de uitvoering van de interne ambitieus voort te zetten, mede in het licht van de aankomende routekaart van de Commissie. Ook verzocht de ER om een voorstel voor een facultatieve 28^e vennootschapsrechtelijke regeling, die innovatieve bedrijven in staat stelt op te schalen.

Een concurrerende groene transitie

De ER benadrukte dat het versterken van het concurrentievermogen van de Unie, het vergroten van haar veerkracht en het bevorderen van de groene transitie elkaar versterkende doelstellingen zijn die samen moeten worden nagestreefd. Deze notie werd door Nederland onderschreven. De ER onderstreepte het belang van intensievere inspanningen om de levering van betaalbare en schone energie veilig te stellen. Daarnaast onderschreef de ER de urgentie van het verlagen van energieprijzen en het ondersteunen van duurzame energieproductie. De ER riep op om de industriële vernieuwing, modernisering en decarbonisatie van Europa op technologisch neutrale wijze te waarborgen. Ook verzocht de ER om verdere inspanningen om innovatie en het concurrentievoordeel van de Unie, op het gebied van schone en digitale technologieën en geavanceerde innovatie, te versterken.

Om de tussentijdse klimaatdoelstelling van de EU voor 2040 te kunnen ondersteunen onderstreepte de ER dat rekening moet worden gehouden met de volgende elementen:

a) de realistische bijdrage van koolstofverwijdering aan het doel, waarbij eventuele tekorten (bijvoorbeeld door natuurlijke verstoringen) niet ten koste gaan van andere economische sectoren; b) de inzet van een adequaat niveau van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit; c) de noodzaak van een herzieningsclausule in het licht van nieuw wetenschappelijk bewijs, technologische vooruitgang en ontwikkelingen voor het mondiale concurrentievermogen van de EU.

De ER riep de Commissie op de noodzakelijke randvoorwaarden verder te ontwikkelen om de Europese industrie en burgers te ondersteunen bij het bereiken van de tussentijdse doelstelling voor 2040. Nederland benadrukte hierbij het belang van een stevig uitvoeringspakket. De ER nam tevens nota van de aankondiging van de Commissie om maatregelen voor te stellen om de inwerkingtreding van ETS2 vlotter te laten verlopen zodat prijsschommelingen beter beheersbaar worden, en nodigde de Commissie uit een herziening van relevante onderdelen van het ETS2-uitvoeringskader voor te stellen.

Een soevereine digitale transitie

De ER sprak over het bevorderen van de digitale transformatie van de EU en onderstreepte dat de waarden, belangen en regelgevingsautonomie van de Unie ten grondslag liggen aan het optreden van de EU, ook in de digitale sfeer. De ER benadrukte tevens het belang van de bescherming van minderjarigen, onder meer door middel van een digitale meerderjarigheid voor toegang tot sociale media, met inachtneming van de nationale bevoegdheden. Daarnaast benadrukte de ER het belang van diversificatie van kritieke grondstoffenbronnen en het bevorderen van een innovatievriendelijk klimaat voor Europese technologische oplossingen. De ER verzocht de Commissie om in haar komende voorstellen ambitieus

te blijven met betrekking tot de soevereine digitale transformatie van Europa. Dit pleidooi werd door Nederland ondersteund.

Overige

Huisvesting

De ER ging kort in op de verschillende uitdagingen op het gebied van betaalbare huisvesting en riep de Commissie op om snel een plan te presenteren op dit terrein, aanvullend op de inspanningen van de lidstaten en rekening houdend met de bestaande nationale competenties hierop.

Migratie

Voorafgaand aan de ER kwam een groep leiders, waaronder Duitsland, Nederland, Italië en Denemarken, bijeen voor het inmiddels reguliere migratie-overleg. Hierbij werden ervaringen uitgewisseld over samenwerking met derde landen en de stand van de verschillende Europese wetgevingstrajecten besproken.

De ER zelf raakte kort aan het thema en nam kennis van de reguliere migratievoortgangsbrieven van Commissievoorzitter Von der Leyen. De ER riep op om het werk op de verschillende wetgevende voorstellen met prioriteit voort te zetten.

Moldavië

De ER complimenteerde Moldavië met het organiseren van eerlijke en vrije verkiezingen, ondanks de Russische ondermijnende hybride activiteiten. De ER benadrukte dat de EU met Moldavië blijft samenwerken om stabiliteit en weerbaarheid te versterken. Ten aanzien van het toetredingstraject moedigde de ER Moldavië, de Raad en de Commissie aan het werk aan het toetredingsproces verder te brengen, in lijn met de op merites gebaseerde uitbreidingsmethodologie. De ER neemt hierbij goed notie van het oordeel van de Commissie dat de *fundamentals*-, interne markt- en externe betrekkingenclusters (respectievelijk clusters 1, 2 en 6) klaar zijn om geopend te worden.

Eurotop

De Eurotop stond stil bij de economische situatie in de eurozone. De president van de Europese Centrale Bank, Christine Lagarde, gaf een toelichting op de economische en monetaire situatie. De economie van het eurogebied blijft veerkrachtig, ondanks de blootstelling aan verschillende schokken in de afgelopen periode. De inflatie ligt inmiddels rond de doelstelling, wat volgens de ECB bijdraagt aan het herstel van de koopkracht van huishoudens. De arbeidsmarkt staat er goed voor en de werkloosheid ligt op een historisch laag niveau. Daarnaast wees ze ook op uitdagingen, zoals achterblijvende arbeidsproductiviteit, regeldruk, spaartegoeden die onvoldoende worden aangewend voor investeringen. Lagarde benadrukte daarom het belang van versterking van de kapitaalmarktunie, de digitale euro, en introductie van het 28^e regime via een verordening.

De voorzitter van de Eurogroep, Pascal Donohoe, benadrukte de veerkracht van de eurozone ondanks mondiale spanningen. Hij lichtte de prioriteiten van de Eurogroep de komende periode toe. Die liggen bij de ontwikkeling van de digitale euro waarbij wordt gestreefd naar een politiek akkoord tussen lidstaten voor het einde van het jaar, versterking

van de internationale rol van de euro, digitale euro, gezonde overheidsfinanciën met rekenschap van evenwichtige uitgaven op het gebied van defensie, en verdere voortgang op de kapitaalmarktunie en bankenunie. Regeringsleiders wezen op het belang van versterking van de internationale rol van de euro. Daarbij benadrukten zij dat de internationale positie van de euro rust op sterke economieën, een goede geopolitieke positie en betrouwbaarheid van de EU als handelspartner. Regeringsleiders verklaarden dat zij zich zullen blijven inzetten voor het versterken van het concurrentievermogen, verdere integratie van de kapitaalmarkten, voltooiing van de Bankenunie en versterking van de interne markt. Tot slot nodigden regeringsleiders de Eurogroep uit om de economische en budgettaire ontwikkelingen in de eurozone nauwlettend te blijven volgen. Daarbij noemden zij het belang van nauwe coördinatie van economisch en budgettair beleid, met oog op het behoud van duurzame en inclusieve groei.

EU-Egypte top

Op 22 oktober vond voorafgaand aan de ER een Top plaats tussen Egypte en de Europese instellingen over de implementatie van het strategische partnerschap tussen de EU en Egypte. De Verklaring van deze top is als de bijlage bij dit verslag bijgevoegd. De Minister-President nam deel aan het informele diner met de Egyptische president Abdel Al-Sisi en Europese leiders. Het kabinet sprak waardering uit voor de bemiddelingsrol die Egypte speelt voor het staakt-het-vuren in Gaza. Ook steunde het kabinet het EU-Egypte partnerschap en riep het op samen te werken op aan economische ontwikkeling en structurele hervormingen, waaronder op het gebied van democratie en rechtstaat. Ook werd het belang van nauwe samenwerking op het gebied van migratie benadrukt, zoals bij grensmanagement, mensensmokkel en het voorkomen van irreguliere migratie.

Overig

Etiketteringsbeleid

De Minister-President heeft tijdens het debat voorafgaand aan de ER toegezegd dat het kabinet het etiketteringsbeleid ten aanzien van de Westelijke Jordaanoever en de Westelijke Sahara nader zal toelichten in een brief.²

Het etiketteringsbeleid is gebaseerd op EU-wetgeving met betrekking tot juiste en niet-misleidende herkomstaanduiding. Deze wetgeving is bedoeld om consumenten van correcte informatie te voorzien en is algemeen van toepassing, ongeacht het land of gebied waar producten vandaan komen. Er zijn dus geen specifieke regels voor de Westelijke Sahara, de Westelijke Jordaanoever of voor welk ander gebied of land dan ook.³ Derhalve staat het etiketteringsbeleid ook los van gerichte handelspolitieke maatregelen, zoals tarifaire of kwantitatieve beperkingen.⁴

Hoewel dezelfde etiketteringsregels van toepassing zijn op alle landen en gebieden, heeft het EU Hof van Justitie wel nadere toelichting gegeven over de manier waarop deze regels moeten worden toegepast in de context van de Westelijke Sahara en (de onrechtmatige nederzettingen in) de door Israël bezette gebieden. Op 4 oktober 2024 verduidelijkte het Hof dat op levensmiddelen afkomstig uit de Westelijke Sahara, dit gebied moet worden vermeld en dat niet mag worden verwezen naar Marokko

² Toezegging TZ202510-171.

³ Kamerstuk 23 432, nr. 475.

⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3236.

als land van herkomst.⁵ Daarnaast heeft het Hof op 12 november 2019 verduidelijkt dat op levensmiddelen afkomstig uit een door Israël bezet gebied, dit gebied moet worden vermeld. Indien levensmiddelen afkomstig zijn uit een Israëlische nederzetting binnen dat gebied, moet ook deze herkomst worden vermeld.⁶

De extra uitleg die het Hof heeft gegeven betekent niet dat er nieuwe of afwijkende regels gelden voor de Westelijke Jordaanoever of de Westelijke Sahara, maar helpt de specifieke vragen van consumenten over deze gebieden te beantwoorden en stelt bedrijven in staat te voorkomen dat zij bij producten uit deze gebieden verkeerde informatie zouden geven en hun verplichtingen op basis van het Unierecht zouden schenden.

Trans-Atlantische relatie

Conform toezegging⁷ van de Minister-President tijdens het debat voorafgaand aan de ER, informeer ik u hierbij over de adviesvraag aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de AIV verzocht om – in relatie tot de Motie Boswijk c.s. die verzoekt om een Amerikastrategie⁸ – de relatie met de Verenigde Staten nader te beschouwen en zich specifiek te buigen over de vraag wat de verwachtingen zijn van de toekomstige ontwikkeling van de trans-Atlantische buitenland- en veiligheidsrelatie en hoe deze relatie te verankeren in een multipolaire wereld.

⁵ Arrest van het Hof in zaak C-399/22 (4 oktober 2024), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=48EDB71660E61B096349361604E03492?text=&docid=290679&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5012798>.

⁶ Arrest van het Hof in zaak C-363/18 (12 november 2019), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220534&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5041868>.

⁷ Toezegging TZ202510-170.

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3123.