Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-20 Europese Raad

EQ

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, het verslag aan van de Europese Raad van 26 juni 2025.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

kst-21501-20-EQ
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Verslag van de Europese Raad van 26 juni 2025

Op donderdag 26 juni jl. vond de Europese Raad (ER) plaats, waar werd gesproken over de Russische agressie tegen Oekraïne, het Midden-Oosten, Europese defensie en veiligheid, concurrentievermogen, migratie, interne veiligheid, weerbaarheid en hybride activiteiten, Moldavië en de Westelijke Balkan.

Russische agressie tegen Oekraïne

De ER sprak over de voortdurende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. De Oekraïense president Zelensky sloot digitaal aan bij een deel van de sessie. Net als de vorige keer werd een verklaring over Oekraïne aangenomen, gesteund door 26 EU-lidstaten (Hongarije steunde deze niet). De Europese leiders herhaalden hun steun voor een duurzame en rechtvaardige vrede in Oekraïne, in lijn met de principes van het VN Handvest en het internationaal recht. Diplomatieke inspanningen om dit doel te bereiken, waaronder die van de VS, werden door de ER verwelkomd. De ER veroordeelde ten sterkste de voortdurende Russische aanvallen op burgers en civiele infrastructuur en riep op tot een onmiddellijk en onvoorwaardelijk staakt-het-vuren. De Europese leiders constateerden dat het aan Rusland is om daadwerkelijk politieke wil te tonen om tot een dergelijk staat-het-vuren te komen en onderstreepten hun bereidheid om over te gaan tot aanvullende maatregelen om de druk op Rusland te verhogen. De ER benadrukte de urgentie van voortgezette politieke, financiële, humanitaire, militaire en diplomatieke steun aan Oekraïne om het land juist nu sterk te positioneren. In dit kader riepen de Europese leiders de lidstaten op hun militaire steun aan Oekraïne te intensiveren en spoedig voortgang te boeken met betrekking tot versterkte samenwerking met de Oekraïense defensie-industrie en implementatie van de openstaande Raadsbesluiten onder de Europese Vredesfaciliteit. Nederland onderstreepte het belang van EU initiatieven om meer militaire steun te bieden. Nederland heeft tot nu toe meer dan 20,5 miljard EUR aan steun toegezegd en riep ook andere lidstaten op hun deel bij te dragen. De EU en lidstaten zijn daarnaast bereid bij te dragen aan mogelijke veiligheidsgaranties en trainingen voor het Oekraïense leger.

De ER onderstreepte, in samenwerking met partners, vastberaden te werken aan het beperken van het Russische vermogen om de oorlog voort te zetten, onder meer door middel van sancties. De aanname van het zeventiende sanctiepakket werd in dit kader verwelkomd en veel lidstaten, waaronder Nederland, riepen op tot spoedige aanname van een stevig achttiende sanctiepakket. Ook werd politieke overeenstemming bereikt over de verlenging van de geldende sancties met zes maanden. In de verklaring bevestigden de lidstaten opnieuw dat de Russische centrale banktegoeden bevroren moeten blijven tot Rusland de agressieoorlog beëindigt en schadebetalingen aan Oekraïne voldoet. De ER sprak opnieuw sterke veroordeling uit tegen derde landen die de Russische oorlogsinzet faciliteren, in het bijzonder Iran, Belarus en Noord-Korea, en riep alle landen op elke vorm van directe of indirecte steun aan de Russische agressie onmiddellijk te stoppen.

De ER sprak uit Oekraïne te blijven voorzien van regelmatige en voorspelbare macro-financiële steun op de lange termijn. Ook bevestigde het de steun aan de herstel- en wederopbouw opgave van Oekraïne. Ook Nederland zette deze boodschap kracht bij en verwees naar de aanstaande Ukraine Recovery Conference in Rome als belangrijk moment om deze agenda te promoten. De ER verwelkomde de voortgang ten aanzien van de oprichting van het Agressietribunaal en herhaalde het

sterke commitment om volledige rekenschap te garanderen voor de oorlogsmisdaden en andere serieuze misdaden gelinkt aan de Russische agressieoorlog.

Tot slot bevestigde de ER de standvastige steun voor het EU-toetredingsproces van Oekraïne, dat onder zeer uitdagende omstandigheden hervormingen blijft doorvoeren. De ER moedigde Oekraïne en de Commissie aan dit werk te intensiveren. Een brede groep lidstaten gaf aan een positief signaal te willen afgeven over de voortgang ten aanzien van het openen van Cluster 1. De Europese leiders stelden uit te kijken naar volgende stappen in het toetredingsproces en verzochten de Raad de volgende stappen in het toetredingsproces te zetten volgens de op merites-gebaseerde benadering, waarbij onderhandelingsclusters worden geopend wanneer aan de voorwaarden is voldaan. Nederland heeft het belang hiervan actief uitgedragen. De ER nam hierbij nota van het oordeel van de Commissie dat het *fundamentals* cluster klaar is om geopend te worden. Zolang niet alle lidstaten met deze opening kunnen instemmen, hetgeen door één lidstaat expliciet werd gesteld, stagneert het toetredingstraject van Oekraïne. Nederland staat, conform de kabinetsappreciatie van het laatste landenrapport van de Commissie[1], en het werk dat sedertdien door Oekraïne is verricht, constructief-kritisch tegenover de opening van het eerste cluster.

Midden-Oosten

De ER stond uitvoerig stil bij de catastrofale humanitaire situatie in Gaza en het onaanvaardbaar aantal burgerslachtoffers, waarbij ook Nederland aangaf dat de catastrofale situatie in de Palestijnse Gebieden onze volledige aandacht verdient. De ER riep wederom op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren in Gaza en vrijlating van alle gijzelaars. De ER riep Israël op de blokkade van Gaza volledig op te heffen en zijn verplichtingen onder het internationaal recht en het internationaal humanitair recht na te komen. De Hoge Vertegenwoordiger informeerde de ER over de evaluatie van de naleving door Israël van artikel 2 van het Associatieakkoord, waar de ER nota van nam en verzocht de Raad de besprekingen over een eventueel vervolg in juli voort te zetten, rekening houdend met ontwikkelingen ter plaatse. De Minister-President gaf aan dat het belangrijk is dat de Raad Buitenlandse Zaken van juli a.s. de balans opmaakt en mogelijke passende maatregelen bespreekt voor het geval de situatie niet verbetert. Diverse regeringsleiders, waaronder de Nederlandse Minister-President, benadrukten het doel hiervan, namelijk verbetering van de situatie en volledige opheffing van de humanitaire blokkade. Regeringsleiders wisselden van gedachten over de meest effectieve wijze om een Israëlische koerswijziging te bewerkstellingen, waarbij het belang van duidelijke boodschappen aan Israël werd benadrukt.

Tevens herhaalde de ER de veroordeling van de escalatie op de Westelijke Jordaanoever, naar aanleiding van het toegenomen kolonistengeweld, de uitbreiding van illegale nederzettingen en de Israëlische militaire operatie. De ER herhaalde ook de oproep aan de Raad om verder te werken aan sancties tegen extremistische kolonisten, alsook tegen Hamas. Tot slot benadrukte de ER wederom dat de EU zich inzet voor een duurzame vrede op basis van de tweestatenoplossing en daartoe te blijven samenwerken met regionale en internationale partners. De ER zal de Palestijnse Autoriteit en haar hervormingsagenda blijven steunen. De ER gaf aan uit te zien naar de internationale conferentie voor de vreedzame oplossing van de Palestijnse kwestie en de implementatie van de tweestatenoplossing.

---

[1] Kamerstuk 23 987, nr. 397.

Met betrekking tot ontwikkelingen in Iran, onderstreepte de ER dat de EU zich blijft inzetten voor vrede, veiligheid en stabiliteit in het Midden-Oosten. De ER verwelkomde het staakt-het-vuren, en riep alle partijen op tot respect voor het internationaal recht en het onthouden van acties die kunnen leiden tot escalatie. Ook benadrukte de ER dat Iran nooit een kernwapenstaat mag worden en dient te voldoen aan de voorwaarden van het non-proliferatieverdrag, in lijn met de motie Ceder en Van Campen.[2] De ER beklemtoonde dat enkel onderhandelingen kunnen leiden tot een duurzame oplossing voor de Iraanse nucleaire kwestie, en dat de EU zal bijdragen aan alle diplomatieke inspanningen hiertoe.

De ER stond ook stil bij ontwikkelingen in Syrië, veroordeelde de recente terroristische aanslag op de Mar Elias-kerk in Damascus en deed een oproep om de verantwoordelijken ter verantwoording te roepen. Nederland is van mening dat verantwoordelijken moeten worden gestraft, al dan niet in Europees verband middels individuele sancties.

Europese defensie en veiligheid

In navolging van de ER van 20 maart jl. en daags na de NAVO-top van 24 en 25 juni jl. sprak de ER over Europese defensie en veiligheid. Hierbij werd de balans opgemaakt van de implementatie van het 19 maart jl. door de Commissie gepubliceerde witboek inzake defensiegereedheid 2030. De ER onderschreef dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen defensie en beter in staat moet zijn autonoom te reageren op dreigingen. De ER onderstreepte dat dit ook bijdraagt aan trans-Atlantische veiligheid en zo complementair is aan de NAVO. Het belang van een substantiële verhoging van defensie-uitgaven werd benadrukt, waarbij ook kennis werd genomen van de toezeggingen die EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten tijdens de NAVO-top hebben gedaan.

Veel regeringsleiders onderstreepten het belang dat de extra uitgaven gecoördineerd worden uitgegeven. In dat kader verwelkomde de ER de aanname van het *Security Action for Europe*-instrument (SAFE). Ook werd de op handen zijnde activatie door sommige EU-lidstaten van de nationale ontsnappingsclausules onder het stabiliteits- en groeipact positief onthaald, mede in het licht van de in NAVO-verband gemaakte afspraken. Enkele lidstaten pleitten voor meer regelruimte en verwezen naar het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK). Een groep andere lidstaten, waaronder Nederland, wees daarentegen juist op het belang van het maken van scherpe keuzes in nationale en Europese begrotingen. Nederland gaf duidelijk te kennen geen noodzaak of ruimte te zien voor nieuwe financieringsinstrumenten; er liggen voldoende mogelijkheden op tafel. Ook de voortgang op andere onderdelen van het ReArm Europe-voorstel werd door de ER verwelkomd, zoals de inzet van de Europese Investeringsbank om zijn activiteiten verder open te zetten voor de defensie-industrie. Het belang van samenwerking met gelijkgezinde partners werd onderstreept, onder meer door Nederland. In dit verband werden de recent afgesloten veiligheids- en defensiepartnerschappen met Canada en het Verenigd Koninkrijk verwelkomd.

De ER verwelkomde ook de voortgang ten aanzien van het Europese Defensie-Industrie Programma (EDIP) en het omnibuspakket met betrekking tot defensiegereedheid. De ER benadrukte het belang van vraagbundeling, standaardisatie en gezamenlijke aanbesteding, evenals verdere integratie van de Europese defensiemarkt. Het werk op gezamenlijke *capability*-projecten moet worden versneld en de ER verwelkomde de inzet van het Europees Defensieagentschap op het identificeren van

[2] Kamerstuk 21 501-20, nr. 2255.

concrete mogelijkheden. De ER riep op tot het voortzetten van opschaling van de industrie, inclusief het MKB. In dat kader dienen het Europees defensie-industrie programma en de omnibus voor defensiegereedheid spoedig te worden afgerond.

De ER nodigde de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie uit om verdere voorstellen te presenteren op het gebied van militaire mobiliteit, zoals reeds aangekondigd in het witboek. De ER herbevestigde het belang van de verdediging van alle EU-grenzen, op land, in de lucht en op het water, waarbij de Oostgrens bijzondere aandacht verdient met oog op de dreiging uit Rusland en Belarus. De ER zal in oktober wederom spreken over de voortgang en volgende stappen op het gebied van defensiegereedheid en nodigde de Commissie en de HV uit hiertoe een routekaart op te stellen.

Concurrentievermogen

De ER besprak tijdens het diner de economische ontwikkelingen en onderstreepte het belang van het versterken van het concurrentievermogen voor de rol van de EU in de wereld. De ER benadrukte daarbij onder andere de verdere integratie van de interne markt, innovatie, technologisch leiderschap, waarbij Nederland sleuteltechnologieën heeft benadrukt, versterking van de industrie en het borgen van een gelijk speelveld. Ten aanzien van de interne markt moeten barrières worden weggenomen en voorkomen, en toepassing en handhaving worden verbeterd. De ER vroeg daarnaast aandacht voor de uitdagingen voor de traditionele industrie en voor het belang van het mkb. De ER benadrukte het belang van verdere vereenvoudiging van regelgeving, zonder dat dit ten koste gaat van de onderliggende beleidsdoelen, en moedigt de Commissie aan met verdere vereenvoudigingsinitiatieven te komen. Dit werd door Nederland ondersteund. De ER zal in oktober terugkomen op de thema's Europees concurrentievermogen en de groene en digitale transities.

In het licht van de druk op de energiemarkt en de gevolgen voor het Europese concurrentievermogen benadrukte de ER het belang om voor 2030 tot een Energie Unie te komen met een geïntegreerde en met elkaar verbonden energiemarkt, waarbij energiezekerheid, weerbaarheid, leveringszekerheid en betaalbare en schone energie zijn geborgd. Daarnaast herhaalde de ER het belang om energie afhankelijkheden af te bouwen en riep de Commissie op landen met uitdagingen hierbij te helpen, waaronder via alternatieve energie routes.

De ER herhaalde verder het belang om de Spaar- en Investering Unie verder te brengen en riep op om verder te werken aan de versterking van de internationale rol van de euro, waaronder als reservemunt en als transactievaluta. De ER besprak daarnaast de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester en onderschreef het voorstel van de Europese Commissie dat Bulgarije per 1 januari 2026 de euro kan invoeren.

Tijdens het diner van de ER bespraken regeringsleiders tevens het belang om partnerschappen te sluiten met derde landen. Er werd ook gesproken over de relaties van de EU met zowel de VS als China. Ten aanzien van de relaties met de VS spraken vele lidstaten zich uit over het belang van een sterke Trans-Atlantische relatie en benadrukten hierbij dat een akkoord met de VS over handel een belangrijke hoeksteen hierbij is. Leiders spraken hun steun uit richting de Commissie om op korte termijn hierover verder te spreken met de VS.

Tot slot blikten leiders vooruit naar het op korte termijn door de Commissie uit te brengen voorstel voor het klimaatdoel voor 2040. Het inkomende Deense EU-Voorzitterschap benadrukte dit als prioritair dossier te willen behandelen in de desbetreffende vakraad.

Migratie

Voorafgaand aan de ER kwamen een grote groep regeringsleiders, op initiatief van Italië, Denemarken en Nederland, en de voorzitter van de Commissie informeel bijeen om te spreken over het bewerkstelligen van innovatieve oplossingen om grip op migratie te verbeteren, door onder andere irreguliere migratie en mensensmokkel tegen te gaan, en terugkeer te bevorderen. Verschillende voorstellen voor de wijziging van het EU juridische kader vormen onderdeel van de bespreking. Nederland gaf aan zich graag met andere EU-lidstaten in te willen zetten voor juridische en politieke ruimte om asielprocedures buiten de EU te kunnen afhandelen. De groep sprak af deze samenwerking voort te zetten. Ook kondigden Denemarken en Italië opvolging te willen geven aan de openbare brief die zij gezamenlijk met een aantal andere lidstaten stuurden over de verhouding tussen het kunnen uitzetten van criminele vreemdelingen en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Nederland heeft aangegeven bij te willen dragen aan verdere samenwerking gericht op de uitwerking. Voor het kabinet is het daarbij van belang niet de onafhankelijkheid van de rechtspraak te raken. Voor het vervolg van de samenwerking is ook de bredere verkenning over de modernisering of herziening van verdragen die het kabinet zal uitvoeren relevant. Hiermee handelt het kabinet in lijn met de moties Eerdmans[3], Eerdmans[4] en Van Zanten en Boomsma[5].

Tijdens de ER spraken de regeringsleiders eveneens over migratie, mede in het licht van de reguliere voortgangsbrief over EU-migratiebeleid van de voorzitter van de Commissie. De ER benoemde in het bijzonder het belang van voortgang op de externe dimensie. Hierbij werd onder andere ingegaan op brede partnerschappen. Voorts werd het belang benoemd van implementatie van EU-wetgeving, visumbeleid aansluiting, het verbeteren en faciliteren van terugkeer, het concept van veilige derde landen en veilige landen van herkomst, alsmede tegengaan van mensenhandel, mensensmokkel en instrumentalisering van migranten. De ER benadrukte daarnaast het belang van het versterken van de buitengrenzen en grensbewaking, binnen de kaders van EU en internationaal recht.

Interne Veiligheid, Weerbaarheid, en Hybride Activiteiten

Regeringsleiders herhaalden dat georganiseerde criminaliteit, terrorisme, radicalisering en gewelddadig extremisme een aanzienlijke bedreiging vormen voor de veiligheid van EU-burgers en lidstaten. Ook werd de schadelijke impact onderstreept van criminele infiltratie in legale bedrijfsstructuren op overheidsfinanciën en de interne markt. EU-instellingen en lidstaten werden opgeroepen om beschikbare beleidsinstrumenten op nationaal en EU-niveau te benutten. In aansluiting op de mededeling van de Commissie over de Europese strategie voor interne veiligheid verzocht de Europese Raad om verdere actie, met nadruk op versterkte samenwerking tussen wetshandhavings- en justitiële autoriteiten, effectieve toegang tot data, verbeterde informatie-uitwisseling en samenwerking met derde landen.

---

[3] Kamerstuk 21 501-20, nr. 2263.
[4] Kamerstuk 32 317, nr. 962.
[5] Kamerstuk 32 317, nr. 961.

Naast interne veiligheid werd ook weerbaarheid en de «Preparedness Union Strategy» besproken. De ER bevestigde de urgentie van versterkte paraatheid in Europa en moedigde lidstaten aan om hun weerbaarheid, paraatheid en crisisresponscapaciteit te versterken, met inachtneming van het veranderende risico- en dreigingslandschap. De ER verzocht de Raad en de Commissie het werk voort te zetten aan de bijdrage van het EU-beleid aan paraatheid en weerbaarheid, met respect voor de bevoegdheden van de lidstaten. Daarbij werd het belang benadrukt van differentiatie per crisistype en de centrale rol van lidstaten in crisisbeheersing. De Raad, de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger werden verzocht regelmatig verslag uit te brengen aan de ER.

De ER veroordeelde tot slot alle hybride dreigingen tegen de EU, lidstaten en partners, met name de voortdurende hybride campagne van Rusland, inclusief sabotage, cyberaanvallen en het ondermijnen van de democratie door verkiezingsinmenging. De uitbreiding van het desbetreffende sanctiekader tegen Rusland werd verwelkomd. De Unie en lidstaten werden verzocht hun weerbaarheid te versterken en beschikbare middelen, zoals de EU-hybride toolbox, in te zetten tegen deze dreigingen.

Moldavië

De ER blikte vooruit naar de EU-Moldavië Top op 4 juli a.s. in Chisinau. De regeringsleiders benadrukten de steun van de EU aan Moldavië's soevereiniteit, territoriale integriteit, weerbaarheid en economische ontwikkeling. In het licht van de destabiliserende activiteiten van Rusland werd het belang van samenwerking benadrukt, met name weerbaarheid tegen hybride dreigingen. Daarnaast bevestigde de ER de steun voor het EU-toetredingsproces van Moldavië. De regeringsleiders complimenteerden Moldavië voor de in gang gezette toetreding-gerelateerde hervormingen. Tevens werd de Raad uitgenodigd het proces te intensiveren, in lijn met de op merites gebaseerde uitbreidingsmethodologie waarbij clusters geopend kunnen worden wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan. Evenals bij Oekraïne werd nota genomen van de beoordeling van de Commissie dat Cluster 1 klaar is om geopend te worden.

Westelijke Balkan

De ER stond stil bij de situatie op de Westelijke Balkan en onderstreepte dat de EU nauw samen zal blijven werken met de Westelijke Balkan en hun hervormingsinzet zal steunen op het pad naar EU-lidmaatschap. De ER gaf aan gedurende het toetredingsproces toegewijd te zijn aan het bevorderen van geleidelijke integratie tussen de EU en de regio, in een omkeerbare en op merites gebaseerde manier. Een aantal regeringsleiders benadrukte het belang van voortgang in het toetredingsproces van Westelijke Balkanlanden. Nederland benadrukte dat toetreding gebaseerd is op merites en dat er geen sprake kan zijn van *short-cuts*. Als voorbeeld werd aangehaald dat zowel Montenegro als Albanië goede voortgang boeken. Verschillende regeringsleiders gingen ook in op politieke en rechtsstatelijke ontwikkelingen en zorgen daaromtrent in Servië en Bosnië-Herzegovina.

Overige onderwerpen

Regeringsleiders verwelkomden de presentatie door de HV en de Commissie van de gezamenlijke mededeling over de Zwarte Zee regio. Daarnaast besprak de ER de zorgelijke situatie in Libië en de Sahel. Ook onderstreepte de ER het belang van multilateralisme en de op regels gebaseerde internationale orde, en van het beschermen van instituties zoals internationale rechtbanken en hun medewerkers die het internati-

onaal recht handhaven. De ER verwelkomde de uitkomsten van de VN Oceaan Conferentie en de presentatie van het *European Ocean Pact*. De ER benadrukte het belang van de aankomende *Financing for Development* conferentie.

Motie Bontenbal Van Campen

Nederland heeft zich bij het bespreken van al deze cruciale Europese onderwerpen in de ER als een constructieve, positieve en realistische bondgenoot opgesteld en zal dat ook blijvend doen. Hiermee heeft het kabinet uitvoering gegeven aan motie Bontenbal Van Campen[6].

[6] Kamerstuk 36 715, nr. 13.