
Vergaderjaar 2025–2026

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 3268

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2025

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de Raad Algemene Zaken van 17 november.

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

Geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken 17 november 2025

Op maandag 17 november a.s. vindt in Brussel de Raad Algemene Zaken (RAZ) plaats. Op de agenda staan de voorbereiding van de Europese Raad van 18–19 december, het Meerjarig Financieel Kader (MFK), de relatie EU–VK, het Commissiewerkprogramma 2026, en de landenspecifieke rechtsstaatsdialoog. Mogelijk vindt een werklunch plaats over de Toekomst van de EU. De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens deel te nemen aan de RAZ.

Vorbereiding Europese Raad (ER)

De RAZ zal stilstaan bij de geannoteerde conceptagenda van de ER. Op moment van schrijven is deze nog niet bekend. Afgaande op de *Leaders Agenda* zullen het MFK, veiligheid en defensie, uitbreiding, Oekraïne en het Midden-Oosten geagendeerd worden.¹

Meerjarig Financieel Kader (MFK)

Tijdens de Raad zal een tweede bespreking over het volgend MFK plaatsvinden. Zoals toegelicht in de geannoteerde agenda voor de RAZ van 21 oktober jl. worden de onderhandelingen over het MFK en het Eigenmiddelenbesluit (EMB) in de ER gestructureerd via de zogeheten *negotiating box*.² Op 22 oktober jl. heeft het Deense voorzitterschap het tweede deel van haar concept *negotiating box* gepresenteerd inzake de eerste pijler (met name de nationale en regionale partnerschap plannen, hierna: NRPP) van het onderhandelingsdocument. Deze RAZ zal spreken over dit tweede deel van het onderhandelingsdocument.

Het kabinet verwelkomt in beginsel de inhoud van het voorstel voor het NRPP. Het kabinet vindt het positief dat middelen uit het NRPP kunnen worden ingezet ten behoeve van de opbouw van de defensie-industrie, militaire mobiliteit, civiele en militaire weerbaarheid en voor migratie-gerelateerde uitgaven in derde landen, en dat lidstaten tot op zekere hoogte hun eigen prioritering in de NRPPs kunnen aanbrengen. Dit vergroot de flexibiliteit van de begroting en kan de toegevoegde waarde van EU-middelen verhogen. Het kabinet vraagt de Commissie wel om nadere toelichting over de voorgestelde mate en werking van de ingebouwde flexibiliteit. Het kabinet meent dat het NRPP ook kan bijdragen aan de vereenvoudiging van de begrotingsstructuur. Aandachtspunt daarbij is wel dat de voorstellen daadwerkelijk moeten leiden tot lagere uitvoeringslasten in de lidstaten. Het is voor het kabinet ook van belang dat er aandacht is voor een gelijk speelveld. Het kabinet verwelkomt bovendien de koppeling in het NRPP-voorstel tussen hervormingen en de uitkering van EU-middelen. Dit kan een extra prikkel geven aan lidstaten om hervormingen door te voeren die bijdragen aan EU-doelstellingen. Het kabinet ziet hierbij graag een proportionele verhouding tussen het ambitieniveau van beoogde hervormingen en ontvangsten door lidstaten. Het kabinet verwelkomt daarnaast de versterking van het bestaande financiële rechtsstaatinstrumentarium via het NRPP. Het kabinet is echter tegen de voorgestelde leenfaciliteit voor het ophogen van de NRPPs. Omdat er geen sprake van een crisissituatie is volgens het kabinet financiering door gemeenschappelijke schuld niet gepast.

¹ Zie hier de Leaders Agenda: <https://www.consilium.europa.eu/media/mfkbfg3m/leaders-agenda-2025.pdf>

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 3259

Stand van zaken EU–VK

De Commissie zal naar verwachting een update geven van de stand van zaken van de implementatie van bestaande akkoorden tussen de EU en het VK. Specifiek zal de Commissie waarschijnlijk de implementatie van het Windsor Raamwerk toelichten en de afspraken over burgerrechten in het terugtrekkingsakkoord. Naar verwachting zullen lidstaten spreken over de opvolging van de EU–VK Top van 19 mei jl.

Het kabinet vindt het van belang dat verdragspartijen de bestaande overeenkomsten tijdig en volledig naleven, zoals ook is benadrukt in het *common understanding* van 19 mei jl. Het kabinet steunt de Commissie om dit te blijven aankaarten bij het VK waar noodzakelijk. In maart 2023 zijn de EU en het VK het eens geworden over een vereenvoudigde implementatie van het Protocol Ierland/Noord-Ierland. Het kabinet heeft de voorgestelde vereenvoudigingen verwelkomd onder de voorwaarde dat het VK de gemaakte afspraken nakomt die onder andere de integriteit van de interne markt waarborgen.³ In brede zin komt het VK sindsdien gemaakte afspraken na, al zijn er nog enkele openstaande punten.

Het kabinet is voornemens om conform het BNC-fiche in te stemmen met een Raadsbesluit dat de Commissie een mandaat verleent om onderhandelingen te openen over een sanitair en fytosanitaire ruimte (SPS) en het koppelen van emissiehandelssystemen (ETS).⁴ Een spoedige overeenkomst op een sanitair en fytosanitair gebied kan handelsbarrières wegnemen en voor een gelijk speelveld zorgen, wat voor het Nederlandse bedrijfsleven van toegevoegde waarde kan zijn.

Omdat nog geen datum voor een top in 2026 is vastgesteld, zal naar verwachting de discussie over de opvolging van de top beperkt zijn. Naast het starten van onderhandelingen over bovengenoemde deelterreinen, onderhandelt de Commissie met het VK over een overeenkomst inzake jeugdmobiliteit (*Youth Experience Scheme*). Zoals bekend is het kabinet kritisch over het Commissievoorstel.⁵

Daarnaast vinden verkennende gesprekken plaats tussen de EU en het VK over uiteenlopende onderwerpen in lijn met het *common understanding* waarin politieke prioriteiten uiteen zijn gezet. De Commissie en het VK verkennen de mogelijkheden voor integratie van het VK in de Europese interne elektriciteitsmarkt, alvorens een eventueel mandaat wordt opgesteld. Tenslotte werkt de Commissie aan nauwere samenwerking op het gebied van veiligheid en buitenlandbeleid, door het starten van dialogen voorzien onder het veiligheids- en defensiepartnerschap en de handels- en samenwerkingsovereenkomst.

Commissiewerkprogramma

De Commissie zal haar werkprogramma (CWP) voor 2026 presenteren.⁶ Het CWP volgt zes prioriteiten van von der Leyen II: (1) Een nieuw plan voor duurzame welvaart en concurrentievermogen; (2) Een nieuw tijdperk voor Europese defensie en veiligheid; (3) Mensen ondersteunen, onze samenlevingen versterken en ons sociaal model verbeteren; (4) Onze levenskwaliteit in stand houden: voedselzekerheid, water en natuur;

³ Kamerstuk 35 393, nr. 51

⁴ Beoordeling Aanbeveling voor openen onderhandelingen met VK over sanitaire en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3948

⁶ Zie hier het CWP «Europe's Independence Moment», gepubliceerd op 21 oktober

- (5) Onze democratie beschermen en onze waarden hooghouden, en
- (6) Europa in de wereld: onze invloed en partnerschappen benutten.

Het kabinet verwelkomt de voorstellen in het CWP en zal tijdens de RAZ aandacht vragen voor veiligheid en defensie, concurrentievermogen, asiel en migratie, en landbouwbeleid. Daarnaast zal Nederland het belang van meer flexibiliteit rondom ruimtelijke ordeningsproblematiek benadrukken. Naar verwachting zal het kabinet zal de appreciatie van het CWP begin december met uw Kamer delen.

Landenspecifieke rechtsstaatsdialoog

Tijdens de Raad wordt opnieuw een landenspecifieke dialoog gevoerd in het kader van het rechtsstaatmechanisme waarmee de Raad in 2020 is begonnen. De landenhoofdstukken uit het rechtsstaatrapport van de Commissie vormen de basis voor deze dialoog. Uw Kamer ontving op 29 augustus 2025 de kabinetsreactie op rechtsstaatrapport 2025.⁷ In algemene zin kan het kabinet zich vinden in de constatering en aanbevelingen in de geagendeerde landenhoofdstukken.

Bulgarije

De Commissie geeft aan dat Bulgarije verschillende hervormingen heeft doorgevoerd binnen de rechtsstaatcyclus en het Herstel- en Veerkrachtplan. Desondanks blijven belangrijke uitdagingen bestaan. Grondwetswijzigingen om onderdelen van de staatsinrichting te hervormen zijn deels door het Constitutionele Hof ongrondwettelijk verklaard, waardoor zorgen blijven bestaan over de macht van de procureur-generaal en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Daarnaast is een mechanisme ingevoerd voor de aansprakelijkheid van de procureur-generaal, maar de effectiviteit daarvan wordt belemmerd door een aantal procedurele beperkingen. De Commissie constateert ook dat de implementatie van de nationale anti-corruptiestrategie traag verloopt. Een overtuigend trackrecord om corruptiezaken op hoog niveau aan te pakken ontbreekt nog en er worden onvoldoende maatregelen getroffen om het hoge risico op corruptie bij openbare aanbestedingen te verminderen. De Commissie beveelt Bulgarije onder meer aan om deze problematiek aan te pakken en verdere maatregelen te nemen om het effectieve functioneren van de anticorruptie commissie te verzekeren.

Verder blijft de onafhankelijkheid van de media een punt van zorg. Politieke en economische invloed op de media blijft voortbestaan en journalisten ondervinden toenemende uitdagingen, waaronder bedreigingen en intimidatie. Hoewel transparantie in mediabezit en toegang tot publieke informatie verbeterd is, is de onafhankelijkheid van publieke media nog onvoldoende gewaarborgd. De Commissie beveelt Bulgarije aan de transparantie in de toewijzing van overheidsadvertenties te vergroten. Ten slotte blijven er zorgen over de kwaliteit van wetgeving en naleving van regels. De Commissie beveelt aan om het gebruik van publieke consultaties en effectbeoordelingen bij wetgevende initiatieven van het parlement te verzekeren.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3223, Kamerbrief met kabinetsappreciatie op rechtsstaatrapport 2025 Europese Commissie. Het Commissierechtsstaatrapport werd op 8 juli jl. gepubliceerd. Het horizontale deel van het rapport en de landenhoofdstukken zijn hier te vinden: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

Tsjechië

De Commissie constateert dat burgers en bedrijven in Tsjechië een hoog niveau van rechterlijke onafhankelijkheid ervaren. Verschillende hervormingen hebben plaatsgevonden, waardoor onder meer een nieuwe tuchtprocedure voor rechters, openbare aanklagers en gerechtsdeurwaarders in werking is getreden en een beroepsprocedure is geïntroduceerd. Volgens de Commissie heeft Tsjechië daarnaast vooruitgang geboekt op anti-corruptie gebied door het aannemen van een nieuw actieplan. De Commissie beveelt aan verdere maatregelen te nemen om de duur van procedures over corruptie op hoog niveau te beperken en de onafhankelijkheid van het onderzoek en de vervolging van deze zaken te waarborgen. Verder heeft het Tsjechische Constitutionele Hof wetgeving over belangenverstrengeling ongrondwettelijk verklaard wegens procedurele redenen en de toepassing van de herziene bepalingen nietig verklaard, waaronder bepalingen over uiteindelijke begunstigden. De Commissie beveelt aan om de hervorming van deze wetgeving opnieuw te starten. De Commissie ziet daarnaast geen verdere vooruitgang op hervormingen over transparantie van informatie over media-eigendom en moedigt Tsjechië aan voortgang te maken met hervormingen op dit vlak.

Duitsland

De Commissie constateert dat burgers en bedrijven een hoog niveau van rechterlijke onafhankelijkheid ervaren. In Duitsland is een hervorming ter versterking van de weerbaarheid van het Constitutioneel Hof aangenomen. In de Grondwet zijn waarborgen voor het functioneren en de onafhankelijkheid van dit Hof opgenomen. De Commissie verwelkomt de stappen die Duitsland heeft gezet ten aanzien van de bezoldiging van rechters, maar constateert ook dat uitdagingen blijven bestaan bij de werving van rechters en openbaar aanklagers. De Commissie beveelt Duitsland aan hierop verdere maatregelen te treffen.

De geplande herziening van het strategische anti-corruptie kader en geschenkbeleid voor de federale ambtenarij is nog gaande. Ook constateert de Commissie dat tekortkomingen blijven bestaan ten aanzien van de handhaving van regels bij belangenverstrengeling voor parlementariërs en bewindslieden en bij partij- dan wel campagnefinanciering. Corruptie op hoog niveau wordt aangepakt en er zijn geen zwaktes in het systeem geïdentificeerd. De Commissie constateert hiernaast dat het beschermingskader voor journalisten in het algemeen goed is, maar uit ook zorgen over fysieke en online aanvallen op journalisten. De Commissie beveelt Duitsland verder aan de belastingvrije status van ngo's aan te passen, omdat dit in de praktijk onduidelijke regels voor ngo's kan opleveren.

Ierland

De Commissie constateert dat hervormingen om de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het justitiële stelsel in Ierland te verbeteren zijn voortgezet, en tekent daarbij aan dat bedrijven een hoog niveau van rechterlijke onafhankelijkheid ervaren. Een algemene herziening van de regeling voor civiele rechtsbijstand is afgerond en een hervorming van het systeem voor strafrechtelijke rechtsbijstand wordt voorbereid. De Commissie verwelkomt de geplande stappen om de toegang tot de rechter te verbeteren, maar er bestaan nog steeds zorgen over de duur van de procedures. De Commissie beveelt Ierland aan om hervormingen gericht op het verlagen van proceskosten verder te brengen.

De Commissie verwelkomt het ingediende wetsvoorstel om het financieringssysteem voor de publieke omroep te hervormen en de verantwoordingsplicht en onafhankelijkheid van de publieke media te vergroten. Bestaande samenwerkingsinitiatieven zorgen nog steeds voor de waarborging van de algehele veiligheid van journalisten, maar bedreigingen tegen verslaggevers die protesten verslaan nemen toe. De Commissie beveelt Ierland aan om de hervorming van de smaadregeling af te ronden. Ook wordt Ierland aanbevolen om de inspanningen om juridische obstakels met betrekking tot de toegang tot financiering voor maatschappelijke organisaties aan te pakken voor te zetten.

Zoals gebruikelijk, zal Nederland tijdens de rechtsstaatdialoog in Benelux-verband optreden. De gezamenlijke interventie zal de positieve stappen benoemen maar ook zorgen uiten over de onderwerpen waarop onvoldoende vooruitgang is geboekt. Hierop zullen de betreffende lidstaten worden bevraagd.

Toekomst van de Europese Unie (TEU)

Mogelijk vervolgt tijdens een werklunch de Raad het gesprek over de Toekomst van Europa (TEU). De gevolgen van uitbreiding voor de Unie dienen in kaart te worden gebracht op basis van vier pijlers, vastgesteld door de Europese Raad (ER): waarden, beleid, begroting en bestuur.⁸ Naar verwachting zal de Commissie nog dit jaar een mededeling hiertoe presenteren. Dit werk vindt parallel aan het toetredingsproces van de individuele kandidaat-lidstaten plaats. Er is tijdens de lunch geen besluitvorming voorzien.

De kern van de Nederlandse inzet is dat het handelingsvermogen van Nederland en de EU centraal moet staan in de discussie over TEU. Instellingen op nationaal en EU-niveau moeten ook bij toekomstige uitbreiding goed kunnen blijven functioneren. Het kabinet zal uw Kamer conform reguliere informatieafspraken een reactie op de Commissiemeedeling doen toekomen.

EU-toetredingsproces met Albanië: openen cluster 5

Naar verwachting zal en marge van de RAZ een Intergouvernementele Conferentie (IGC) met Albanië worden georganiseerd. De Commissie heeft aanbevolen om Cluster 5 (middelen, landbouw en cohesie) te openen. Er zijn geen *opening benchmarks* waar Albanië aan moet voldoen voorafgaand aan het openen van Cluster 5. Wel moet de Raad overeenstemming bereiken over gepaste *closing benchmarks*, waar Albanië gedurende het toetredingsproces aan dient te werken en aan moet voldoen voorafgaand aan het onder voorbehoud sluiten van de hoofdstukken die behoren tot Cluster 5. Na het vaststellen van deze *closing benchmarks* kan Cluster 5 geopend worden.

Voor het openen van een cluster geldt dat ook de voortgang op bredere rechtsstaatthema's en hervormingen gewogen wordt. Het kabinet verwijst hiervoor naar de bevindingen van het landenrapport van de Commissie uit 2024 dat door Albanië op verschillende vlakken voortgang is geboekt, zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie.⁹ Eventuele tekortkomingen, zoals gebrekkige institutionele capaciteit, goed financieel beheer en de stappen die het land moet zetten rondom overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis op deze hoofdstukken, zal Albanië

⁸ Verslag van de Europese Raad van 27 en 28 juni 2024, Kamerstuk 21 501-20, nr. 210

⁹ Kamerstuk 23 987, nr. 397

gedurende het toetredingsproces moeten aanpakken, ook om de integriteit van de interne markt te kunnen borgen.

Het kabinet houdt streng vast aan eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagencriteria. Hervormingen op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat zijn belangrijk en waar mogelijk ondersteunt Nederland daarbij. Er worden geen concessies gedaan aan deze criteria. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het openen van Cluster 5 voor Albanië, mits Nederlandse aandachtspunten zoals gebrekkige institutionele capaciteit, goed financieel beheer en voortgang rondom overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis op deze hoofdstukken in voldoende mate in de *closing benchmarks* verankerd zijn. In de Raad is brede steun voor het zetten van deze stap.