

Vergaderjaar 2024–2025

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 190

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2025

Het is bijna 24 februari: een datum die de drie jaar voortdurende Russische grootschalige agressieoorlog tegen Oekraïne markeert. Een oorlog die dagelijks nieuwe onschuldige slachtoffers eist. In de afgelopen week is het diplomatieke krachtenveld drastisch veranderd door de inzet van de nieuwe VS regering. Op het verzoek van uw Kamer sturen wij, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp en de Minister van Justitie en Veiligheid, uw Kamer een overzicht van de Nederlandse inzet op Oekraïne.

Inleiding

De afgelopen jaren hebben de Oekraïners op buitengewoon indrukwekkende wijze stand gehouden. Ondanks de pogingen van Rusland om een militaire doorbraak te forceren en de Oekraïense bevolking te demoraliseren – door het structureel verwoesten van dorpen, steden en de Oekraïense energie-infrastructuur – lukt het Rusland niet Oekraïne op de knieën te krijgen. De Nederlandse steun draagt daar op belangrijke wijze aan bij. Het Oekraïense leger zet het door Nederland geleverde materieel zeer efficiënt en vaak innovatief in. Ook de niet-militaire steun speelt een belangrijke rol bij het overeind houden van Oekraïne, zoals de steun aan de Oekraïense energie-infrastructuur. Met de inzet om de sancties tegen Rusland uit te breiden, omzeiling te bestrijden, sanctienaleving EU-breed te versterken en onze leidende rol bij initiatieven gericht op het reken-schap laten afleggen door Rusland voor zijn agressie, blijft Nederland invulling geven aan druk op Rusland.

Sinds het begin van de grootschalige invasie in 2022 zijn de Verenigde Staten een cruciale partner voor Oekraïne. Inmiddels zijn de contouren van de Amerikaanse koers ten opzichte van Oekraïne onder President Trump duidelijker. De nieuwe VS-regering zet in op een spoedig einde aan de gevechten. President Trump sprak daartoe afgelopen week met President Poetin en President Zelensky. De Amerikaanse Minister van

Defensie Hegseth heeft duidelijk gesteld dat Europa een veel grotere rol moet nemen voor eigen en Oekraïense veiligheid. Die boodschap kunnen we, in het Nederlands belang, niet negeren. Duidelijk is dat er meer van Europa zal worden verwacht. Het kabinet draagt, samen met andere Europese bondgenoten uit dat onze belangen gemeenschappelijk zijn en dat Amerikaanse steun voor Oekraïense en Europese veiligheid onlosmakelijk verbonden blijven. De VS vinden in Europa 30 bondgenoten die economisch en militair met de VS samenwerken en dat blijven doen.

Buiten Oekraïne en ook in Nederland groeit het besef dat deze oorlog meer behelst dan een slag om Oekraïne. In de ogen van het Russische leiderschap is de oorlog tegen Oekraïne onderdeel van een fundamenteel conflict voor dat leiderschap met het Westen. Door de betrokkenheid van landen als China, Noord-Korea en Iran, forceert Rusland met zijn oorlog in Europa geopolitieke omwenteling met wereldwijde gevolgen en poogt het de internationale rechtsorde te ondermijnen. Een einde van de Russische oorlog tegen Oekraïne neemt de onderliggende imperiale ambities en agressie van Rusland dan ook niet weg. Want ook op de lange termijn is er een aanhoudende Russische dreiging tegen Nederland, Europa en de NAVO. Daarom is afschrikking tegen hernieuwde Russische agressie in de toekomst noodzakelijk. We hebben de economische weerslag van de Russische agressie inmiddels ondervonden, net als de effecten op het gebied van migratie. Deze dreiging heeft daarnaast zeer nadrukkelijk een militaire dimensie. Nederland werkt er daarom met internationale partners hard aan om Russische agressie tegen te houden en af te schrikken. Door onze steun probeert Nederland bij te dragen aan een positieve uitkomst van deze oorlog. In ons eigen belang moeten we die rol nu volhouden en doorpakken. Daartoe is het van belang dat we Oekraïne militair, financieel, diplomatiek, humanitair en moreel onverminderd blijven steunen, en aan die begrippen op korte termijn nadere inhoud te geven.

Huidige situatie

Oekraïne houdt stand, maar staat onder grote druk. Aan het front heeft Rusland het materiële en numerieke overwicht en schuift de frontlijn langzaam westwaarts, ten koste van grote Russische verliezen. Russische luchtaanvallen op Oekraïense steden en infrastructuur hebben een verwoestende impact, met name ook op de energievoorziening. Deze hebben de veiligheidssituatie rond kerncentrales verslechterd en de elektriciteitsvoorziening zeer kwetsbaar gemaakt voor nieuwe aanvallen. Mochten (kern)centrales beschadigd raken dan is mogelijk ook nucleaire veiligheid in Europa in het geding. In de door Rusland bezette regio's is de situatie verschrikkelijk en mensonterend, door dagelijkse deportaties, martelingen, executies, seksueel geweld, kindervervoeringen, gedwongen russificatie en vernietiging van Oekraïens cultureel erfgoed. In sommige regio's, waaronder de Krim, duurt de Russische bezetting nu al elf jaar. Miljoenen naar Europa gevluchte Oekraïners durven onder de huidige omstandigheden nog niet terug te keren. In Oekraïne zelf houden velen een vlucht naar elders nog in overweging, in afwachting van hoe de situatie zich ontwikkelt.

Rusland laat geen teken zien zijn agressie te willen stoppen, ondanks zijn enorme verliezen aan het front. Integendeel, het regime van Poetin blijft escaleren, bijvoorbeeld door (impliciet) dreigen met het gebruik van nucleaire wapens¹, de inzet van Noord-Koreaanse troepen in Koersk of de inzet van een *Intermediate Range Ballistic Missile* bij de stad Dnipro. Ondanks een economische groei van 3.8% van het BBP, door significante

¹ AD Buitenland

investerings in defensie, heeft Rusland ook te maken met een hoge inflatie, een zeer gespannen arbeidsmarkt en oplopende rentes.² Het is de verwachting dat Rusland deze inspanning op de korte termijn kan volhouden, ook door de steun vanuit landen als China, Iran, Belarus en Noord-Korea.

Vredesonderhandelingen

Het kabinet zet in op duurzame vrede waarbij Oekraïne onderhandelt op basis van een positie van kracht. Daarbij is de boodschap van Nederland richting de Verenigde Staten en andere internationale partners om koers te houden ten aanzien van Oekraïne, en in te blijven zetten op vrede door kracht in plaats van oorlog door zwakte.

Concreet betekent dat voor het kabinet het volgende: We zetten in op Oekraïne onverminderd en actief te blijven steunen, juist om Oekraïne bij eventuele onderhandelingen in een positie van kracht te plaatsen. Tegelijkertijd moeten we robuuste veiligheids garanties vormgeven met partners. De verzoeken hiertoe bespreken we met Europese, Amerikaanse en Oekraïense partners. Zodra dit concreet wordt, moeten uiteraard de gebruikelijke procedures in kabinet en parlement doorlopen worden. We houden de druk op Rusland groot door met name sancties en we blijven pal achter Oekraïne staan op het vlak van accountability en wederopbouw.

De uitkomsten van deze oorlog bepalen de veiligheid van Europa voor de komende decennia. Een duurzaam einde aan deze oorlog is dus in het belang van Europa – en van Nederland. Nederland sluit zich waar mogelijk aan bij alle relevante gremia waar Europese bondgenoten spreken over dit onderwerp. De inzet blijft dat zowel Oekraïne als Europa een plaats aan tafel krijgen en dat samen met Europese partners wordt opgetrokken. Vandaag neemt de Minister-President op uitnodiging van de Franse president deel aan een informele bijeenkomst met de regeringsleiders van Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Polen, Spanje en Denemarken, de voorzitters van de Europese Commissie en de Europese Raad en de secretaris-generaal van de NAVO. Deze bijeenkomst zal gericht zijn op de situatie in Oekraïne en veiligheidsvraagstukken in Europa.

Oekraïne snakt naar een einde van deze oorlog en President Zelensky heeft meermalen aangegeven open te staan voor vredesonderhandelingen. Het is begrijpelijk dat Oekraïne daarbij vasthoudt aan zijn territoriale integriteit, niet alleen vanuit volkenrechtelijk oogpunt. De details van lopende discussies over een duurzame vrede worden niet publiekelijk gedeeld, aangezien deze de Oekraïense onderhandelingspositie kunnen schaden en Rusland in de kaart spelen.

Steun aan Oekraïne in het belang van onze eigen veiligheid

Na het beëindigen van grootschalige gevechtsoperaties in Oekraïne zal Rusland in staat zijn om sneller militair vermogen op te bouwen dan de NAVO, indien de huidige inspanningen niet sneller worden opgeschaald. Er zal dan, in ieder geval tijdelijk en plaatselijk, een periode van militaire kwetsbaarheid voor de NAVO ontstaan.³ Poetins oorlog reikt verder dan Oekraïne alleen; de president verwijst structureel in al zijn publieke uitingen naar een conflict met «het Westen». Dat conflict zien we ook al in de (toenemende) hybride aanvallen op Europese landen, zoals pogingen

² IMF; Bank of Russia; Federale wetgeving Rusland; EBRD; Carnegie Politika Russia.

³ Interview MIVD-directeur in FD

tot inmenging in democratische processen, informatiemanipulatie, cyberaanvallen en sabotage.⁴

Samen met onze partners zal onze inzet robuuster en voorspelbaarder moeten zijn om de Russische calculus in relatie tot Oekraïne, maar ook de NAVO, blijvend te veranderen.⁵ Bij Russisch succes in Oekraïne neemt de dreiging van een conflict met de NAVO toe, wat dan zal vragen om kostbare, grootschalige versterking van het bondgenootschap. Ook kan Rusland in die situatie – gesterkt door successen elders – meer middelen vrijspelen voor ondermijning en hybride aanvallen in Europa. Dit betekent opnieuw extra inspanningen voor defensie en de noodzaak tot het verder versterken van bredere maatschappelijke weerbaarheid. Tot slot leidt het naar verwachting tot een toename van migratiestromen vanuit Oekraïne en de regio. Ook in geval van een staakt-het-vuren zullen de kosten van steun aan Oekraïne op middellange termijn onverminderd hoog blijven, om afschrikking tegen toekomstige agressie op peil te houden.

De Nederlandse steun is meer dan de som der delen

In het Regeerprogramma stelt het kabinet dat Nederland Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel onverminderd blijft steunen, in een tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zolang als dat nodig is. Deze doelen heeft Nederland ook onderschreven in de veiligheidsovereenkomst tussen Nederland en Oekraïne die is ondertekend op 1 maart 2024.⁶ De voortzetting van steun is, gelet op de hierboven genoemde specifieke Nederlandse belangen, urgenter dan ooit. Het doel is om de Nederlandse en internationale steun aan Oekraïne voorspelbaar, effectief en onverminderd door te zetten en de druk op Rusland om met de oorlog te stoppen zoveel mogelijk op te voeren. De Nederlandse steun biedt meer dan de som der delen. Bijdragen aan militaire steun, wederopbouw en kritiek herstel, versterking van de private sector, humanitaire hulp, accountability en sanctienaleving zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en versterken elkaar om Oekraïne militair, economisch en maatschappelijk overeind te houden en de Russische agressie te stoppen. Ook is op termijn een actieve inzet op de terugkeer van Oekraïense ontheemden noodzakelijk om het land weer te kunnen opbouwen.

De inzet is het bereiken van een duurzame, rechtvaardige vrede op de lange termijn. De strijd van Oekraïne tegen de Russische agressie is niet morgen gestreden. Ook na het bereiken van een staakt-het-vuren en een vredesakkoord moet Russische agressie blijvend worden ontmoedigd. Er zal een grote herstel- en wederopbouwopgave nodig zijn om de opbouw van een stabiel Oekraïne te bewerkstelligen. Hiervoor is het ook van belang om de afschrikking en territoriale verdediging tegen toekomstige agressie op peil te houden.

Hieronder volgt per deelinzet een terug- en vooruitblik op de Nederlandse inspanningen.

Militaire steun

Leveringen

Nederland heeft tot 4 februari 2025 ruim EUR 5,88 miljard aan militaire goederen gerealiseerd ten behoeve Oekraïne, inclusief financiële

⁴ Jaarverslag AIVD 2023; Bijlage bij Kamerbrief Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen (6 dec. 2024) door NCTV o.b.v. jaarverslagen AIVD en MIVD.

⁵ Federale wetgeving Rusland

⁶ Overeenkomst inzake Veiligheidssamenwerking tussen Nederland en Oekraïne

bijdragen aan internationale fondsen zoals het *International Fund for Ukraine* (IFU) en het NAVO *Ukraine Comprehensive Assistance Package* (UCAP) waaruit niet-letale steun aan de Oekraïense strijdkrachten wordt geleverd. Nederland heeft haar inspanning versneld en hiermee in de laatste twee maanden van 2.024 EUR 2 miljard aan militaire steun gerealiseerd. Uw Kamer wordt hierover via de periodieke leveringsbrief nader geïnformeerd.

Samen met Denemarken en de VS heeft Nederland het voortouw genomen in het leveren van F-16's aan Oekraïne. Nederland heeft reeds F-16 toestellen overgedragen aan Oekraïne. Binnen de luchtmacht-coalitie wordt hard gewerkt om Oekraïne zo snel mogelijk in staat te stellen moderne wapensystemen succesvol en duurzaam in te zetten. De Nederlandse bijdrage is onder meer gericht op het opleiden van vliegers, onder andere via het European F-16 Training Centre (EFTC) in Roemenië, waar achttien Nederlandse F-16's zijn gestationeerd. Daarnaast draagt Nederland bij aan training van Oekraïense onderhoudsmonteurs en missie-ondersteunend personeel. Maar ook via het leveren van F-16 munitie en reservedelen. Zo draagt Nederland voor EUR 450 miljoen bij aan het verwerven van munitie in de VS.

Naast F-16's zijn geavanceerde drones een belangrijke prioriteit in de steun aan Oekraïne. Het Actieplan Drones is een voorbeeld van hoe technologische vooruitgang kan worden ingezet ten dienste van zowel het Oekraïense als het Nederlandse belang. In dit initiatief, ter waarde van ongeveer EUR 400 miljoen, werken Nederland en Oekraïne samen om geavanceerde drones te ontwikkelen en de productie van succesvolle prototypes versneld op te schalen. Bijna de helft van deze inspanningen vindt plaats in Nederland. Door deze samenwerking ondersteunen we Oekraïne en bouwen we gezamenlijk kennis op, waarmee Nederland ook beter voorbereid is om zich te weren tegen toekomstige dreigingen. Deze investeringen in zowel de Nederlandse als Oekraïense defensie-industrie zijn noodzakelijk om de steun aan Oekraïne ook in de toekomst voort te blijven zetten. Daarnaast draagt een sterke en opgeschaalde defensie-industrie bij aan de benodigde Europese capaciteit voor de eigen verdediging.

Ook draagt Nederland in de breedte bij aan het voortzettingsvermogen van de Oekraïense krijgsmacht. Zo heeft Nederland al meer dan EUR 1 miljard aan munitie geleverd, recentelijk aangekondigd om 25 YPR gewondentransport te leveren en grote hoeveelheden brandstof, gevechtrantsoenen en eerste hulp kits geleverd. Ook heeft Nederland, in multinationalaal verband, tanks, houwitsers en luchtverdedigingsmiddelen geleverd.

De exacte besteding van de gealloceerde middelen geschiedt in nauw overleg met Oekraïne en bondgenoten via het hoofdkwartier van *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU) in Wiesbaden. Nederland richt zich bij de levering van (wapen)systemen specifiek op instandhouding, voortzettingsvermogen en innovatie om onze steun duurzaam en effectief te maken. Hierbij maken we zoveel mogelijk gebruik van de expertise van de Nederlandse krijgsmacht en Nederlandse bedrijven. Het is van belang om in toenemende mate in te zetten op de interoperabiliteit van het materieel van de Oekraïense strijdkrachten met materieel dat NAVO-bondgenoten gebruiken om de Russische dreiging ook in de toekomst zo goed mogelijk af te schrikken. Tevens draagt Nederland bij aan de NSATU met staffunctionarissen bij het hoofdkwartier. Later dit jaar zal mogelijk ook worden bijgedragen met de inzet van luchtverdedigingscapaciteit met vliegtuigen en luchtafweer.

De *Ukraine Defence Contact Group* (UDCG) heeft verschillende *Capability Coalitions* (CC's) opgericht om de militaire capaciteiten van Oekraïne te versterken. Deze CC's zijn samenwerkingsverbanden van landen die zich richten op de volgende gebieden: luchtmacht, maritieme veiligheid, geïntegreerde lucht- en raketverdediging, drones, artillerie, pantservoertuigen en IT, met als doel om snel essentiële steun aan Oekraïne te leveren en de langetermijn-defensiecapaciteiten van het land te versterken. Nederland heeft een leidende rol in de Air Force Capability Coalition en levert een actieve bijdrage aan de maritieme veiligheid, geïntegreerde lucht- en raketverdediging, drones, en IT coalities.

Afgelopen zomer is besloten een eerste tranche aan rente-inkomsten over de geïmmobiliseerde Russische Centrale banktegoeden (*windfall profits*) van ongeveer EUR 1,4 miljard te alloceren aan de *European Peace Facility* (EPF). Hiermee is directe militaire steun aan Oekraïne gefinancierd waaronder munitie, artillerie- en luchtverdedigingssystemen. Ook de tweede tranche aan *windfall profits* van circa EUR 1,9 miljard zal rond april via de EPF worden uitgekeerd. Nederland heeft de intentie uitgesproken⁷ om uitvoerder te willen worden bij de aanbesteding van een gedeelte van deze gelden via directe aankoop bij de Oekraïense defensie-industrie. Dit doet het kabinet volgens het zogenaamde «Nederlandse model» waarbij, direct bij de Oekraïense industrie aankopen worden gedaan. Binnen de Nederlandse procedures en auditing regels is dit de snelste manier om militaire productie in Oekraïne tot stand te brengen. Ook ontlast Nederland hiermee de Oekraïense verwervingsorganisatie.

Trainingen

De aanhoudende oorlog maakt dat het blijven opleiden van Oekraïense militairen een absolute noodzaak is. Opleidingen stellen Oekraïense militairen in staat de door Nederland en andere partners en bondgenoten geleverde goederen en systemen goed te gebruiken en vergroten de overlevingskansen van de militairen.

Nederland heeft in 2024 bijgedragen aan ruim negentig trainingsmodules, verdeeld over veertig verschillende trainingen in Nederland, België, Duitsland, het VK (Interflex, Interbow) en Roemenië (Intercharge, F-16 EFTC). De Nederlandse trainingsbijdragen bestonden uit inzet voor basisrekruten, collectieve (compagnie, bataljon), staf- en leiderschapstrainingen, medische, specialistische en platform-gerelateerde opleidingen. De trainingen in Nederland waren grotendeels verbonden aan de levering van militaire goederen en systemen. Behalve de door het VK geleide trainingen, waren de trainingen die Nederland heeft ondersteund dan wel verzorgd verbonden aan de *European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine* (EUMAM). Voor Nederland is het van belang dat EUMAM zo goed mogelijk aansluit op de noden en wensen van Oekraïne. In dat licht sluit het kabinet eventuele toekomstige trainingen in Oekraïne niet bij voorbaat uit. Uiteraard weegt het kabinet daarbij risico's af tegen mogelijke voordelen. Het is een complex veiligheidsvraagstuk dat Nederland met internationale partners bespreekt.

In totaal hebben EU-lidstaten via EUMAM vanaf het begin van de oorlog circa 70.000 Oekraïense militairen getraind. Via operaties *Interflex* en *Intercharge* zijn daarnaast door een internationale coalitie tot nu toe ruim 52.000 Oekraïense militairen getraind. Op verzoek van het VK faciliteerde Nederland tevens een deel van deze training. Van januari tot mei 2024 werden daarbij circa 300 Oekraïense mariniers opgeleid in Nederland.

⁷ In lijn met de motie van de Leden Paternotte en Boswijk (Kamerstuk 28 676, nr. 475).

Ook in 2025 blijft Nederland onverminderd bijdragen aan het trainen van Oekraïense militairen. Nederland levert tot negen stafofficieren aan de hoofdkwartieren van EUMAM, waaronder de plaatsvervangend commandant van het hoofdkwartier in Duitsland, *Special Training Command* (ST-C). Aan Interflex draagt Nederland tot eind 2025 circa negentig trainers bij. Aan Intercharge in Roemenië levert Nederland tot eind 2026 twintig trainers. Ook aan de medische training Interbow in het VK draagt Nederland twee trainers bij.

De komende periode zet het kabinet de militaire steun aan Oekraïne onverminderd voort, waarbij het kabinet gebruik blijft maken van de expertise van onze krijgsmacht, bedrijfsleven en industrie, alsmede de expertise van Oekraïne en bondgenoten om ervoor te zorgen dat onze steun optimaal aansluit bij de behoeften van Oekraïne.

Niet-militaire hulp, economische steun en wederopbouw

De Russische oorlog tegen Oekraïne heeft grote economische en maatschappelijke gevolgen. De omvang van de Oekraïense economie is ca. 20–25 procent kleiner ten opzichte van het vooroorlogse niveau. Een kwart van de bevolking leeft nu onder de armoedegrens. Desondanks laat de Oekraïense economie ook grote weerbaarheid zien. Zo was er afgelopen jaar toch sprake van een economische groei van 4,0% van het bbp. De verwachte groei voor 2025 is c.a. 3%.⁸

Nederland levert belangrijke niet-militaire steun aan Oekraïne, waaronder begrotingssteun, het herstel van kritieke infrastructuur en hulp bij humanitaire en sociale behoeften. Deze steun is essentieel voor Oekraïne om de strijd voort te zetten, het land leefbaar te houden en nieuwe migratiestromen naar Europa te voorkomen.

Wederopbouw en herstel van kritieke infrastructuur

De Wereldbank heeft samen met de EU, VN en Oekraïense autoriteiten in de derde *Rapid Damage Needs Assessment* (RDNA) in februari 2024 de totale herstel en -wederopbouwkosten op 486 miljard dollar ingeschat. De verwachting is dat deze schatting binnenkort in een bijgestelde RDNA omhoog zal worden bijgesteld. Nederland draagt aan de internationale hulpinspanning zijn deel bij, tot nu toe was dat in totaal EUR 1,2 miljard voor herstel en wederopbouw, ongeveer 2% van de totale hulpbehoefte. De Nederlandse inzet richt zich primair op het beschermen en herstellen van de Oekraïense infrastructuur en energiecapaciteit. Prioriteiten zijn energie, transport, huisvesting en de wederopbouw van sociale infrastructuur. Nederland steunt Oekraïne via internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Europese investeringsbank (EIB) en helpt met technische assistentie voor hervormingen. Dit zijn effectieve kanalen om hulp te verlenen, omdat bij deze instellingen veel kennis en meerjarig opgebouwde expertise aanwezig is en er ingebouwde waarborgen zijn om corruptie tegen te gaan.

Humanitaire hulp en diplomatie

Nederland verstrekt flexibele humanitaire steun aan internationale organisaties die actief zijn in Oekraïne, zoals het VN Humanitair Fonds voor Oekraïne en het Internationale Rode Kruis. De hulp richt zich op huisvesting, drinkwater, gezondheidszorg en psychologische onder-

⁸ IMF – Ukraine: Sixth Review Under the Extended Arrangement

steuning. Nederland ondersteunt ook de mentale en psychosociale zorg in Oekraïne via de Wereldgezondheidsorganisatie.

Ook aan humanitaire ontminning draagt Nederland bij door zowel het werk van de Oekraïense overheid op dit vlak te steunen, als het werk van enkele gespecialiseerde NGOs. Sinds 2022 investeerde Nederland hierin ruim EUR 38 miljoen. Hiermee wordt bijvoorbeeld bijgedragen aan aanschaf en inzet van zwaar ontminningsmaterieel maar ook aan lessen om kinderen mijnen te leren herkennen en mijden.

Ondersteuning van de private sector

De wederopbouw van Oekraïne vereist een grote bijdrage van de private sector, omdat overheden deze last niet alleen kunnen dragen. Nederland stimuleert het bedrijfsleven om actief te blijven en te worden in Oekraïne, en richt zich op de sectoren agrifood, water, gezondheidszorg en energie. Hiervoor heeft het kabinet tot nu toe in totaal EUR 225 miljoen ter beschikking gesteld, waarvan EUR 58 miljoen voor *in-kind* energiesteun via Nederlandse bedrijven. Nederlandse investeringen en (innovatieve) kennis en kunde helpen Oekraïne bij herstel en wederopbouw. Door actief in te spelen op de Oekraïense behoeften vergroten we ook ons eigen verdienvermogen ondersteunen we het Oekraïense MKB via leningen en subsidies.

Er is veel interesse bij het Nederlandse bedrijfsleven om bij te dragen aan de wederopbouw in Oekraïne, zo bleek ook tijdens een ronde tafel met bedrijven en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp over de kansen en uitdagingen voor ondernemers in Oekraïne. De Speciaal Gezant voor Oekraïne bevordert op basis van *best practices* de directe contacten tussen Nederlandse en Oekraïense bedrijven en (semi-)overheden.⁹

Financiële steun via de EU

Nederland draagt in EU-verband bij aan financiële steun aan Oekraïne. Alle 27 EU-lidstaten dragen hier naar verhouding aan bij. In 2024 is een meerjarig steunpakket van EUR 50 miljard tot en met 2027 voor herstel en wederopbouw van Oekraïne goedgekeurd (de zogenaamde Oekraïne-faciliteit).

Daarnaast is door de EU een *Extraordinary Revenue Acceleration*-lening van EUR 18,1 miljard verstrekt, gefinancierd vanuit de buitengewone rente-inkomsten op bevroren Russische centrale banktegoeden. De toekomstige buitengewone inkomsten worden aan Oekraïne ter beschikking gesteld om de ERA-leningen en rentebetalingen af te doen. Voor het kabinet staat vast dat Rusland uiteindelijk moet betalen voor de schade die het aanricht. Daarnaast kijkt het kabinet conform meerdere Kamermoties¹⁰ serieus naar het onderzoeken van aanvullende mogelijkheden voor het gebruik van de bevroren Russische Centrale-banktegoeden. Hiertoe roept het kabinet in Europees verband en in bilaterale contacten op. Eventuele aanvullende maatregelen zullen genomen moeten worden in EU- en G7-verband. Gedegen onderzoek naar de juridische, en financieel-economische mogelijkheden en risico's is hierbij van belang.

⁹ In lijn met de motie van het lid Paternotte (Kamerstuk 21 501-02, nr. 3029).

¹⁰ Moties Dobbe c.s. (Kamerstuk 36 410 V nr. 65), Krul c.s. (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1959), Brekelmans c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2034) en motie Boswijk c.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2962).

Financiële steun via het Internationaal Monetair Fonds (IMF)

Oekraïne ontvangt sinds voorjaar 2023 via het IMF een *Extended Fund Facility* (EFF)-programma voor de liquiditeitsnoden. De belangrijkste partners, waaronder Nederland, hebben *financing assurances* afgegeven om Oekraïne de komende jaren te blijven steunen, zodat de houdbaarheid van de Oekraïense schuld en financiering van het financieringstekort gewaarborgd blijven. In december jl. heeft het IMF ingestemd met de zesde review van het EFF-programma, omdat Oekraïne goede resultaten heeft geboekt met het implementeren van hervormingen.

Via het IMF/Wereldbank-Kiesgroepprogramma biedt Nederland technische assistentie en ondersteuning aan Oekraïne. Ondanks de moeilijke omstandigheden zetten wij het programma voort, hetgeen door Oekraïne zeer wordt gewaardeerd.

Internationale donorcoördinatie

Nederland maakt deel uit van het *Ukraine Donor Platform*, opgericht door de G7 om de internationale steun voor Oekraïne te coördineren. Dankzij dit lidmaatschap heeft Nederland, als een van de weinige niet-G7-landen, een plek aan tafel bij de belangrijkste discussies over dit thema. Nederland is ook betrokken bij de *Business Advisory Council* die het platform voorziet van advies en expertise.

Daarnaast is Nederland lid van drie internationale allianties: de *Small and Medium-sized Enterprises (SME) Resilience Alliance*; de *Alliance for Gender-Responsive and Inclusive Recovery in Ukraine* en de *Skills Alliance for Ukraine*. Samen met andere donoren, private sector partners en NGO's probeert Nederland door deelname aan deze allianties het MKB in Oekraïne te steunen, de rol van vrouwen in de economische wederopbouw te vergroten en de Oekraïense menskracht te versterken.

Cyber

De Russische oorlog tegen Oekraïne laat zien dat cyberaanvallen onderdeel zijn van oorlogsvoering in de 21^e eeuw, waarvan wij ook in Nederland de gevolgen voelen. Daarom steunt Nederland Oekraïense overheidsinstellingen en beheerders van kritieke infrastructuur om hun digitale beveiliging te verbeteren en versterken. Via het Tallinn Mechanisme leveren Nederland en partners steun onder meer softwarepakketten en -licenties, en worden Oekraïense cybersecurityexperts getraind.

Internationale steun via de OVSE

De Russische oorlog tegen Oekraïne blijft ook onder het nieuwe Finse OVSE-voorzitterschap de topprioriteit. Rusland wordt consequent aangesproken op zijn schendingen van het internationale- en internationaal humanitair recht. Door het zogenaamde Moskou Mechanisme zijn rapporten verschenen over onder andere burgergevangenen en gedwongen verplaatste en gedeporteerde kinderen. Via het *Support Programme Ukraine* wordt bijgedragen aan het versterken van de weerbaarheid van Oekraïne, onder meer op het gebied van democratie, goed bestuur en de rechtsstaat.

Door de oorlog zijn circa vier miljoen Oekraïners ontheemd geraakt in eigen land en bijna zes miljoen Oekraïners het land ontvlucht.¹¹ Nederland biedt onderdak en ondersteuning aan Oekraïense oorlogsvluchtelingen, maar benadrukt dat Oekraïne zijn bevolking hard nodig heeft voor de wederopbouw. Daarom wordt er gewerkt aan initiatieven voor de duurzame terugkeer van oorlogsvluchtelingen. Nederlandse steun aan de wederopbouw voorkomt dat nog meer Oekraïners genoodzaakt zijn hun thuis te verlaten en versterkt de mogelijkheid op terugkeer naar een leefbaar Oekraïne, zodra dit veilig kan.

Culturele samenwerking

Rusland gebruikt het doelbewust vernietigen van Oekraïens cultureel erfgoed als een wapen in zijn bredere inzet om de Oekraïners hun identiteit af te nemen, wat strafbaar is onder het Haags Verdrag van 1954. Nederland werkt samen met UNESCO om naleving van dit verdrag te bevorderen, bijvoorbeeld tijdens de internationale conferentie over het verdrag in mei 2024.

Oekraïne ontvangt sinds 2022 meer steun voor culturele projecten. Nederland helpt met het beschermen en conserveren van het door de Russische agressie beschadigde erfgoed en biedt financiële ondersteuning voor het verzamelen van bewijs om vervolging voor dergelijke oorlogsmisdrijven mogelijk te maken.

Gerechtigheid (accountability)

De Russische agressie en flagrante schendingen van het internationaal recht bedreigen niet alleen Oekraïne, maar vormen ook een bedreiging voor de internationale rechtsorde als zodanig. Nederland is voortrekker op gerechtigheid voor Oekraïne en het aanpakken van Russische misdrijven via vier belangrijke doelstellingen, zoals bevestigd tijdens de *Restoring Justice for Ukraine*-conferentie in april 2024:

1. Ondersteuning voor Oekraïense opsporing en vervolging: Nederland biedt hulp bij het versterken van de Oekraïense strafrechtsector, bijvoorbeeld via forensische capaciteitsopbouw en de capaciteitsversterking van de Oekraïense opsporing en vervolging van internationale misdrijven.
2. Internationale opsporing en vervolging van internationale misdrijven: Oekraïne is begin 2025 partij geworden bij het Internationaal Strafhof (ISH). Omdat het Internationaal Strafhof geen rechtsmacht heeft over de Russische agressie tegen Oekraïne, spreekt een kerngroep van inmiddels 38 landen, waaronder Nederland, over het oprichten van een speciaal tribunaal dat dit misdrijf kan vervolgen en berechten: het Speciaal Tribunaal voor het misdrijf agressie tegen Oekraïne (hierna: agressie-tribunaal). De besprekingen over het juridische en institutionele kader zijn gevorderd. Op 3 en 4 februari jl. zijn de belangrijkste juridische elementen neergelegd in een conceptstatuut. Het tribunaal zal worden opgericht middels een verdrag tussen Oekraïne en de Raad van Europa dat andere staten kunnen ondersteunen, en zal worden gebaseerd op nationale Oekraïense rechtsmacht over het misdrijf agressie. Het kabinet blijft onder voorwaar-

¹¹ UNHCR; IOM.

den¹² bereid om gastland te worden van dit op te richten agressietribunaal.

3. Compensatie voor oorlogsschade: Vanaf mei 2025 is een schaderegister gehuisvest in Den Haag. Nederland faciliteert de oprichting van een claimscommissie als tweede eerste stap richting een volwaardig compensatiemechanisme voor de door Rusland veroorzaakte schade. Vanaf maart 2025 worden in Den Haag onderhandelingen gehouden, die moeten resulteren in een verdrag om deze oprichting te formaliseren.
4. Internationale coördinatie: Nederland heeft een coördinatiemechanisme opgezet en organiseert met Oekraïne ministeriële en expertbijeenkomsten om wereldwijd aandacht te vragen voor Oekraïense gerechtigheid.

Tevens informeert het kabinet uw Kamer in deze brief ook dat Defensie in maart/april 2025 wederom forensische opsporingsexperts van de Koninklijke Marechaussee zal inzetten in Oekraïne om onderzoek te doen naar oorlogsmisdrijven gepleegd in Oekraïne. Dit betreft een gezamenlijke inspanning van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Defensie draagt de kosten hiervan en zet de experts in onder de vlag van het Internationale Strafhof (ISH). Ook met de inzet van deze experts onderstreept het kabinet het belang van het verantwoording afleggen voor oorlogsmisdaden; deze mogen niet ongestraft blijven.

Sancties

De EU heeft de afgelopen drie jaar vijftien sanctiepakketten aangenomen, waarbij Nederland steeds een voortrekkersrol heeft gespeeld. Op moment van schrijven lopen de onderhandelingen voor het zestiende pakket. De EU-sancties tegen Rusland ondermijnen de capaciteiten waarover Rusland beschikt, in de eerste plaats door export van goederen en technologie met militaire relevantie naar Rusland te verbieden. Deze lijst wordt voortdurend uitgebreid in coördinatie met de EU, VS en het VK, mede op basis van Oekraïens onderzoek naar componenten in wapens die het op het slagveld aantreft. Daarnaast breidt de EU het EU-instrumentarium om omzeiling via derde landen tegen te gaan gestaag uit. Rusland weet weliswaar via nieuwe omwegen sancties te omzeilen, maar betaalt door strenge naleving en voortdurende aanscherping van sancties een steeds hogere prijs voor steeds laagwaardigere producten. In combinatie met de sterke depreciatie van de roebel door financiële sancties maakt dit het steeds moeilijker en duurder voor Rusland om de voor de oorlog benodigde technologie te bemachtigen.

De EU tracht daarnaast de staatsinkomsten van Rusland zo veel mogelijk te derven door middel van importverboden en gerichte sancties tegen economisch kritieke industrieën. Naar aanleiding van de invasie stelde de EU al in 2022 een importverbod in op olie, de belangrijkste inkomstenbron voor Rusland. In volgende sanctiepakketten zijn importverboden ingesteld op belangrijke producten als kolen, ijzer, staal, hout, diamanten, goud en helium. In vergelijking met 2021 is 58% van het importvolume, dat een waarde van EUR 91,2 miljard vertegenwoordigt, gesanctioneerd.

Met het olieprijsplafond heeft de G7-coalitie de exportprijs van Russische olie aan derde landen aanzienlijk verlaagd. Daardoor liep het land tussen

¹² De gastlandvoorwaarden zijn:

1. brede internationale politieke en financiële steun voor de oprichting van het Tribunaal;
2. geen ondermijning van het mandaat en de werkzaamheden van het Internationaal Strafhof;
3. voldoende capaciteit voor Nederland als gastland, waaronder voldoende financiële dekking en steun van andere staten om het tribunaal te huisvesten en effectief te laten functioneren.

maart 2022 en oktober 2024 naar schatting meer dan EUR 130 miljard mis. Om G7-dienstverleners die het prijsplafond hanteren te omzeilen heeft Rusland een schaduwvloot opgetuigd. Daarop hebben de EU, VS en het VK het afgelopen jaar gezamenlijk 276 schepen gesanctioneerd. Gesanctioneerde schepen worden hierdoor uit de vaart genomen, wat ertoe leidt dat transportkosten verder oplopen en de winstgevendheid van de Russische olie-export naar derde landen afneemt.

Het is voor het eerst dat zulke omvangrijke sancties zijn opgelegd aan een grote economie als Rusland. Goede sanctienaleving is steeds meer van belang gebleken om sancties effectief te maken. Naast het verder opvoeren van de geldende sancties legt Nederland daarom steeds meer nadruk op versterking en uniforme implementatie van naleving, zowel nationaal als in de EU. In dat kader organiseerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 15 januari jl. een internationale conferentie met als doel het verder verbeteren van sanctienaleving. Uw Kamer is separaat geïnformeerd over de uitkomsten van deze conferentie.¹³

Europese integratie en samenwerking in NAVO-verband

Het kabinet erkent de inspanningen van Oekraïne, dat onder zeer moeilijke omstandigheden voortgang boekt in het doorvoeren van hervormingen voor het EU-toetredingsproces. Eind 2023 besloot de Europese Raad om de onderhandelingen met Oekraïne te openen. In juni 2024 nam de Raad het onderhandelingsraamwerk aan en zijn de toetredingsonderhandelingen officieel geopend.

De voortgang van Oekraïne in het EU-toetredingsproces hangt af van de hervormingen die het land doorvoert, met name op het gebied van de rechtsstaat. Het kabinet houdt streng vast aan de eisen voor EU-lidmaatschap. Er worden geen concessies gedaan aan de zogenaamde Kopenhagen-criteria. Hervormingen op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat zijn belangrijk. Waar mogelijk ondersteunen Nederland en de EU die hervormingen, onder andere via de Oekraïne-faciliteit, het Oostelijk Partnerschap, het Nederlandse MATRA-programma en het actieplan van de Raad van Europa. Ook spreekt Nederland verder met Oekraïne over energie, landbouw, sociale zaken en *Rule of Law* tijdens de eerste bilaterale conferentie tussen Nederland en Oekraïne in Lviv in april dit jaar.¹⁴

De Europese Commissie ziet graag dat de onderhandelingen over Cluster 1 (*fundamentals*¹⁵) zo snel mogelijk in 2025 worden geopend, mits aan de voorwaarden is voldaan. Het kabinet zal met een kritisch-constructieve grondhouding kijken naar het Commissievoorstel, mits Oekraïne aan de voorwaarden voldoet en de Raad overeenstemming bereikt over het vaststellen van gepaste benchmarks.

NAVO samenwerking

Op de NAVO-top van juli 2024 bevestigden NAVO-bondgenoten dat het pad van Oekraïne richting NAVO-lidmaatschap onomkeerbaar is. De NAVO verklaarde reeds in 2008 dat Oekraïne lid zal worden van de NAVO. Het kabinet onderschrijft dat Oekraïne lid zal worden, wanneer het aan de voorwaarden voldoet en wanneer er consensus is onder bondgenoten. Nederland ondersteunt de Oekraïense inspanningen om een hogere mate

¹³ Kamerbrief Verslag conferentie sanctienaleving (Kamerstuk 36 600, nr.60)

¹⁴ In lijn met de motie van de leden Paternotte en Veldkamp (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1983).

¹⁵ Democratie, rechtsstaat, mensenrechten, openbaar bestuur, migratie, functionerende markteconomie.

van interoperabiliteit met de NAVO te bereiken en de defensiesector te hervormen in lijn met NAVO-eisen en -standaarden. Onder meer via de *NATO-Ukraine Council* (NUC) waar de NAVO, haar lidstaten en Oekraïne met regelmaat bijeenkomen om de voortgang van de Oekraïense integratie in de euro-Atlantische veiligheidsarchitectuur te bespreken.

Conclusie

De Russische agressie is niet alleen een existentiële dreiging voor Oekraïne, maar ook een bedreiging voor onze eigen vrijheid, veiligheid en manier van leven. Indien Poetin geen halt wordt toegeroepen, heeft dit vergaande consequenties voor de veiligheid van Nederland, Europa en de NAVO. Daarom streeft het kabinet naar solide, meerjarige hulp aan Oekraïne op zowel militair als niet-militair gebied. Zodat Oekraïne als soeverein land kan voortbestaan, als noodzakelijke afschrikking tegen hernieuwde Russische agressie in de toekomst, en als *first line of defense* voor de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied tegen Russische dreiging. Het kabinet werkt aan een nadere financiële invulling van dit politieke commitment, hetgeen betrokken onderwerp van bespreking zal zijn uiterlijk bij de Voorjaarsnota-besluitvorming. Dit blijft niet alleen het juiste om te doen, maar is ook niets meer en niets minder dan in het Nederlands belang.

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

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans