

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-20

Europese Raad

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 2189

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2025

Op 24 februari jl. hebben we stilgestaan bij drie jaar grootschalige Russische oorlog tegen Oekraïne. Rusland voerde juist op die dag de tot dusver grootste drone-aanval uit, waarbij opnieuw doden en gewonden vielen. Het menselijk lijden is onverminderd groot. Niet alleen het lot van Oekraïne staat op het spel, ook dat van Nederland, Europa en de Europese veiligheid. Conform het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) blijft Nederland Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als nodig is. Daarom is de lijn van het kabinet dat de (Europese) steun opgevoerd moet worden om Oekraïne in de sterkst mogelijke positie te brengen, waardoor deze flexibiliteit krijgt bij mogelijke onderhandelingen. Binnen de EU steunt Nederland het voorstel van EU-Hoge Vertegenwoordiger Kallas voor militaire hulp. Tegelijkertijd moet de druk op Rusland opgevoerd worden en blijven we dus werken aan aanvullende sancties gericht op olie, banken en derde landen die Rusland helpen. Ook moeten we ons voorbereiden op robuuste veiligheids garanties door middel van militaire aanwezigheid in Oekraïne. Deze is nodig zodra er een duurzame, eerlijke en rechtvaardige vredesovereenkomst wordt bereikt die hernieuwde Russische agressie voorkomt.

Dit vereist zorgvuldige planning. Nederland is bereid opties te overwegen, maar als we het doen, moeten we het goed doen. Wat nu belangrijk is, is dat we de breedst mogelijke eenheid rond het concept krijgen en dat we het operationeel maken. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk nemen nu het voortouw bij de uitwerking, Nederlandse militaire planners zijn hierbij nauw aangesloten. Essentieel daarbij zijn een duidelijke opdracht, robuust mandaat, voldoende militaire capaciteiten, Amerikaanse back-up, escalatiedominantie en effectieve commando- en controlestructuren. Het is glashelder dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor onze collectieve afschrikking en verdediging. Dit reikt veel verder dan de grenzen van de EU of het NAVO-verdragsgebied. Het overkoepelende belang is om agressie niet te belonen en daarbij het Westen verenigd te

houden. Samen staan we sterker tegen pogingen om de bestaande orde te herschikken of te vernietigen. Daarom zet het kabinet in op een krachtige NAVO, waarin Europese bondgenoten een grotere bijdrage aan veiligheid leveren. Dat vraagt ook een EU die haar handelingsvermogen versterkt. Dat vergt een trans-Atlantisch bondgenootschap dat politiek-militair leiderschap kan tonen in het Euro-Atlantische gebied. En dat betekent dat Oekraïne behouden blijft als een zelfstandige, soevereine en financieel-economisch levensvatbare staat.

In de afgelopen weken is de geopolitieke dynamiek drastisch veranderd door de inzet van de nieuwe VS-regering. De bijeenkomst van regeringsleiders waaraan de Minister-President op 2 maart jl. deelnam, is een illustratie van de urgentie waarmee momenteel naar het conflict in Oekraïne wordt gekeken. Met referentie aan de Kamerbrief d.d. 17 februari jl. (Kamerstuk 36 045, nr. 190) en op het verzoek van uw Kamer sturen wij, mede namens de Minister-President en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, uw Kamer een actualisatie van de Nederlandse inzet ten aanzien van de Russische oorlog tegen Oekraïne.

De afgelopen periode is gebleken dat de VS onder president Trump een andere houding aanneemt in de oorlog. Washington is onder meer directe gesprekken met Moskou aangegaan. De VS heeft in VN-kader een resolutie voorgesteld waarbij de nadruk lag op vrede en waarin Rusland niet werd aangemerkt als agressor. Het verloop van de bijeenkomst tussen president Trump en president Zelensky op 28 februari jl. laat zien dat Amerikaanse steun aan Oekraïne om de oorlog voort te zetten niet meer vanzelfsprekend is en dat de nadruk moet liggen op een snel en duurzaam einde aan de strijd.

We bevinden ons op een kantelmoment voor de veiligheid en toekomst van Oekraïne en Europa. Het is glashelder dat Europa zelf substantieel meer verantwoordelijkheid zal moeten nemen voor verdere financiële en militaire ondersteuning van Oekraïne en voor het verzekeren en bewaken van een eventuele vredesovereenkomst. De instemming en de concrete militaire steun van de VS blijven in dat verband essentieel. Het overleg met de regering van president Trump is daarom ook intensief, waaronder de afgelopen week met bezoeken van de Franse president Macron en de Britse premier Starmer. Meer dan ooit zal Europa zelf het initiatief moeten nemen, zoals gebeurde bij de bijeenkomst in Parijs van 17 februari jl. en in Londen van 2 maart jl. Naast Europese leiders namen ook de Canadese premier Trudeau, secretaris-generaal van de NAVO Rutte, president van de Europese Commissie Von der Leyen, en president van de Europese Raad Costa hieraan deel.

Europa staat voor een historische veiligheidsuitdaging die omvangrijker is dan het sinds het einde van de Koude Oorlog heeft gezien. De veiligheid en toekomst van Oekraïne staan op het spel, en daarmee de veiligheid van Europa als geheel. Dat betekent ook voor Nederland dat de regering op korte termijn voor besluiten zal komen te staan. Hierbij gaat het om een mogelijke stijging van de NAVO-norm voor defensie-uitgaven, voortgaande financiering van militaire steun aan Oekraïne, versnelde investeringen in de Europese defensie-industrie en het overwegen van deelname van Nederland aan een eventuele militaire missie ter verzekering van een vredesovereenkomst. Bij dit laatste is een helder mandaat en doordachte escalatiedominantie van groot belang. Zodra hierover concrete voorstellen op tafel komen, zullen de gebruikelijke procedures in het kabinet en parlement doorlopen worden.

Het kabinet zal besluitvorming over Nederlandse inzet op bovengenoemde punten derhalve op korte termijn ter hand nemen, juist omdat het

kabinet van mening is dat het voor Nederland essentieel is om over deze vragen, die rechtstreeks gaan over de toekomst en veiligheid van alle Nederlanders, een voortrekkersrol te spelen. Inzet daarbij is om in nauwe samenwerking met de VS vorm te geven aan de Europese inzet in Oekraïne ten behoeve van Europese veiligheid. De extra Europese Raad van 6 maart a.s. zal hiervoor weer een belangrijk moment zijn.

Hoe dan ook, Europa zal meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het behoud van de veiligheid van Europa. Dit vraagt om extra investeringen. Daarom is prioriteit dat alle NAVO-bondgenoten zo spoedig mogelijk voldoen aan het afgesproken uitgavenniveau voor defensie van 2% van het BBP, zoals dit kabinet realiseert en wettelijk zal vastleggen. De discussie over eventuele ophoging van de NAVO-norm zal in aanloop naar de NAVO-top in Den Haag in juni uitgebreid gevoerd worden. Uiteraard in nauwe samenspraak met uw Kamer.

Onderstaand treft u een overzicht van de belangrijkste bijeenkomsten sinds het debat met uw Kamer op 18 februari jl.

Vredesonderhandelingen

Op 18 februari jl. zijn met een fysieke ontmoeting in Riyad de bilaterale gesprekken tussen de VS en Rusland officieel begonnen. De VS-delegatie werd geleid door *Secretary of State* Rubio, de Russische delegatie door Minister van Buitenlandse Zaken Lavrov. Op 27 februari jl. vond een tweede ontmoeting plaats in Istanboel tussen Amerikaanse en Russische delegaties. Het voornaamste doel van deze gesprekken betreft het herstel van de Amerikaans-Russische relaties. Dit heeft vooral betrekking op het functioneren van de diplomatieke vertegenwoordigingen, maar ook op het tot een vergelijk komen over een route naar een bestand in Oekraïne waarbij Oekraïne zelf een duidelijke rol heeft. De eerste gesprekken hebben zover bekend nog geen concrete resultaten opgeleverd, maar beide zijden hebben bekendgemaakt dat er nieuwe besprekingen zullen volgen.

Er bestaat brede overeenstemming onder Europese partners, inclusief Nederland, over de noodzaak de druk op Rusland hoog te houden, zowel diplomatiek als via sancties. De kabinetsinzet blijft dat zowel Oekraïne als Europa een plaats aan tafel krijgen en dat samen met Europese partners wordt opgetrokken. Voor het kabinet blijft de leidraad een duurzame en rechtvaardige vrede, waarbij Oekraïne onderhandelt op basis van een positie van kracht. Dit betekent onverminderde en actieve steun aan Oekraïne om het land bij eventuele onderhandelingen in deze positie van kracht te plaatsen.

Bezoeken aan Washington

Vorige week vonden belangrijke bezoeken aan Washington plaats van president Macron, premier Starmer en president Zelensky. President Macron en premier Starmer benadrukten urgentie, en tastten het draagvlak af voor de toekomstige gezamenlijke Europese en VS-inzet ten aanzien van Oekraïne en een eventueel bestand.

Op 25 februari jl. kondigde President Zelensky aan een akkoord te hebben bereikt met de VS over kritieke grondstoffen (onder andere olie, gas, mineralen en logistieke infrastructuur). Het is niet mogelijk gebleken dit akkoord op 28 februari jl. te ondertekenen in het Witte Huis. Het kabinet zet zich onverminderd in voor een gezamenlijke koers met Oekraïne, Europa en de VS ten aanzien van de veiligheid van Oekraïne en Europa.

Internationale gesprekken

De afgelopen periode hebben gesprekken plaatsgevonden met Europese, Amerikaanse en Oekraïense partners over het continueren van steun en een eventuele Europese bijdrage bij het handhaven van een uiteindelijke vredesovereenkomst. Nederland sluit zich waar mogelijk aan bij alle relevante overleggen waar Europese bondgenoten spreken over dit onderwerp. Ook op andere niveaus wordt in verschillende samenstellingen gesproken. Zodra hieruit concrete voorstellen op tafel komen, zullen de gebruikelijke procedures in het kabinet en parlement doorlopen worden. Zorgvuldige besluitvorming over deze belangrijke en gevoelige onderwerpen is essentieel.

In deze tijden van onzekerheid is Europese eenheid onverminderd belangrijk. Om die reden was het kabinet gedurende de afgelopen weken in nauw contact met Europese partners om deze eensgezindheid en steun aan Oekraïne vorm te geven. De Minister-President sprak daartoe met regeringsleiders Kristersson van Zweden, Tusk van Polen, Frieden van Luxemburg, Stubb van Finland, De Wever van België, Fredriksen van Denemarken en Nauseda van Litouwen.

De Minister van Buitenlandse Zaken sprak daarnaast met zijn collega uit Indonesië en tijdens de G20 bilateraal met onder anderen zijn collega's uit Zuid-Korea, Noorwegen, Australië, Canada, Frankrijk en het VK. Ook tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 24 februari jl. (Kamerstuk 21501-02, nr. 3064) is uitgebreid stilgestaan bij de Russische agressie tegen Oekraïne en sprak de Minister met zijn collega's uit Tsjechië en Spanje.

De Minister van Defensie sprak met zijn collega-bewindspersonen in een Frans-Ests geleide discussie en in *Joint Expeditionary Force* (JEF) verband. Ook ontving hij de Britse *Minister of State for the Armed Forces* Pollard. Al deze gesprekken stonden in het teken van de militaire aspecten van de huidige situatie alsook het voortzetten, opschalen en het bestendigen van de steun aan Oekraïne. Het kabinet werkt opties uit om zich tot verschillende scenario's te verhouden en zo snel mogelijk meer steun te leveren.

Volgend op een eerder overleg in Parijs vond op 2 maart jl. een bijeenkomst plaats in Londen, waar Europese leiders, Canada, Turkije, Noorwegen, de voorzitters van de Europese Commissie en de Europese Raad, en de SG-NAVO verder spraken over de veiligheid van Oekraïne en Europa. Namens Nederland nam de Minister-President hieraan deel. Het kabinet vindt het van groot belang dat een steeds grotere groep landen bereid is om een actievere Europese rol samen vorm te geven. Tijdens de bijeenkomst stond onder andere centraal hoe Europa hieraan invulling kan geven. Zo is gesproken over het belang van een duurzame en rechtvaardige vrede, onverminderde steun aan Oekraïne voor en na een eventueel bestand, en het uitwerken van veiligheidsgaranties waarbij Europa een leidende rol neemt. Deze bijeenkomst was op zichzelf niet het moment van besluitvorming.

Nederland is bij al deze aspecten nauw betrokken, voor en achter de schermen, mede gezien de constructieve en actieve Nederlandse rol in het onverminderd steunen van Oekraïne. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk nemen nu het voortouw bij de uitwerking van veiligheidsgaranties om een vredesovereenkomst te beschermen, waarbij een Amerikaanse betrokkenheid van cruciaal belang blijft. Nederlandse militaire planners zijn hierbij nauw aangesloten. De vraag die vervolgens op tafel komt, is welke landen daadwerkelijk bereid zijn bij te dragen aan het leveren van de

benodigde capaciteiten in deze zogenoemde *Coalition of the Willing*. Zodra er een concreet plan ligt en een verzoek voor een specifieke Nederlandse bijdrage, zal het kabinet uiterst zorgvuldig met de hiervoor gebruikelijke nationale besluitvormingsprocedures omgaan. Over enige tijd zullen regeringsleiders weer bij elkaar komen om hier verder over te spreken.

Uit het overleg bleek een groot aantal punten van overeenstemming:

- Militaire hulp aan Oekraïne gaat door en moet verder worden geïntensiveerd, om Oekraïne bij onderhandelingen in een positie van kracht te plaatsen. Militaire steun aan Oekraïne gaat ook door als er een bestand komt met Rusland, als noodzakelijke afschrikking tegen mogelijke hernieuwde Russische agressie in de toekomst.
- De druk op Rusland moet hoog blijven, onder andere door middel van sancties.
- Geen vredesonderhandelingen over Oekraïne, zonder Oekraïne. Oekraïne moet na een vredesovereenkomst overeind blijven als een zelfstandige, soevereine en financieel-economisch levensvatbare staat.

EU voorstel voor militaire steun

Hoge Vertegenwoordiger (HV) Kallas werkt aan een voorstel voor extra militaire steun aan Oekraïne, waar op dit moment dringend behoefte aan is. HV Kallas presenteerde de hoofdlijnen van het voorstel tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 24 februari jl., waar een brede groep lidstaten, waaronder Nederland, het initiatief verwelkomden. Het initiatief voorziet in een intensivering van militaire en financiële steun van lidstaten. De omvang hiervan staat nog niet vast, daarover zal de Europese Raad (ER) van 6 maart verder spreken. Het kabinet is voorstander van geïntensiveerde en versnelde militaire steun aan Oekraïne en roept lidstaten op hun bilaterale steun te intensiveren en wapenleveranties te versnellen.

Buitengewone Europese Raad

Op 6 maart vindt zoals gezegd een buitengewone bijeenkomst van de ER plaats over steun aan Oekraïne en Europese veiligheid en defensie. Informatie over de verwachte discussie en kabinetsinzet kwam u eerder toe via de geannoteerde agenda voor deze buitengewone Europese Raad.¹

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger zullen op korte termijn – naar verwachting niet voorafgaand aan de ER van 6 maart – een witboek publiceren over de toekomst van Europese defensiesamenwerking. De ER van 6 maart zal waarschijnlijk dienen als laatste richtinggevende bespreking hiervan. De voorzitter van de Europese Commissie zal bij die gelegenheid voorstellen presenteren met opties om de Europese defensie-industrie te ondersteunen.

Oekraïne resoluties in de VN

Op 24 februari zijn verschillende resoluties over Oekraïne in stemming gebracht in zowel de Algemene Vergadering van de VN als de VN Veiligheidsraad. 93 landen wereldwijd, waaronder Nederland, hebben voor deze Oekraïense VN-resolutie over een rechtvaardige en duurzame vrede gestemd. Hier staan essentiële elementen in, zoals het belang van soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne op grond van het VN-Handvest en een duidelijk onderscheid tussen de agressor en het slachtoffer.

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2188

De VS hebben niet voor deze resolutie gestemd, maar een eigen resolutie ingediend. Deze resolutie verwees niet naar de eerder genoemde elementen. In de VN Veiligheidsraad hebben de VS daarna dezelfde resolutie ingediend die daar ongewijzigd is aangenomen.

Nederland heeft samen met de EU en Oekraïne in de VN ingezet op het aanpassen van de VS-resolutie in lijn met de eerdere VN-resolutie. Daarvoor bestond brede steun binnen de Algemene Vergadering van de VN.

Sancties en bevroren Russische centrale banktegoeden

Op 24 februari jl. nam de Raad Buitenlandse Zaken het zestiende sanctiepakket aan. Het kabinet spant zich in om in deze cruciale fase van de oorlog de Oekraïense onderhandelingspositie te versterken door de economische druk op Rusland maximaal op te voeren met aanvullende sancties gericht op de Russische olie-inkomsten, toegang tot internationale financiële markten en sanctie-omzeiling via derde landen.

Uw Kamer ontving vandaag de kabinetsreactie op het CAVV-advies over de rechtmatigheid van confiscatie van vreemde staatseigendommen in het licht van andere (juridische) regimes dan het VN-verdrag inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen.²

Herstel en wederopbouw

Op 25 februari jl. presenteerden de Wereldbank, de VN, de Europese Commissie en Oekraïne de vierde *Rapid and Needs Assessment* (RDNA4). Deze omvangrijke analyse van de Oekraïense herstelnoten laat de verwoestende impact van de Russische invasie zien. De totale herstel- en wederopbouwkosten voor de komende tien jaar worden geraamd op USD 524 miljard, een toename van USD 38 miljard in vergelijking tot een jaar geleden. Dit is ongeveer driemaal het BBP van Oekraïne.

Oekraïne heeft dringend behoefte aan steun voor onder meer het beschermen en herstellen van de energievoorziening, huisvesting en het overeind houden van de gezondheidszorg.

Het vorige kabinet heeft besloten dat Nederland naar rato van het BNP 2% bijdraagt aan de Oekraïense herstel- en wederopbouwbehoeften. Nederland zal conform het Regeerprogramma Oekraïne onverminderd blijven steunen, ook bij herstel en wederopbouw. Op basis van de nieuwe RDNA en met inachtneming van de motie Timmermans-Yeşilgöz³, zal het kabinet binnenkort een besluit nemen over de hoogte van de voortgezette steun voor kritiek herstel en humanitaire hulp aan Oekraïne.

Conclusie

Zoals eerder in deze brief aangegeven blijft Nederland Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel onverminderd steunen tegen de Russische agressie. Daarom continueren we de financiële steun voor Oekraïne. Als Europa moeten we meer verantwoordelijkheid nemen, en als Nederland moeten we meer verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet streeft naar solide, meerjarige hulp aan Oekraïne op zowel militair als niet-militair

² Verzonden op 4 maart 2025, Kamerstuk 36 600 V, nr. 63

³ Kamerstuk 36 045, nr. 191.

gebied. Het kabinet werkt aan een nadere financiële invulling van dit politieke commitment, hetgeen onderwerp van bespreking zal zijn uiterlijk bij de Voorjaarsnota-besluitvorming.

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

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans