

Vergaderjaar 2025–2026

21 501-20

Europese Raad

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 2379

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN
DEFENSIE EN VAN BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2026

24 februari 2026 markeert vier jaar van voortdurende, grootschalige Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. Een oorlog op het Europese continent waarbij dagelijks op een nauwelijks te bevatten schaal militairen de dood vinden en burgerslachtoffers vallen. Op verzoek van uw Kamer sturen wij voorafgaand aan het debat over de Staat van de Oorlog in Europa, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, een overzicht van de Nederlandse inzet voor Oekraïne.¹

Inleiding

Vier jaar na de grootschalige invasie van Rusland houdt Oekraïne de strijd voor vrijheid en soevereiniteit heldhaftig vol, mede dankzij de steun van internationale partners zoals Nederland. Maar dit gaat gepaard met groot menselijk lijden – aan het front, in regio's onder het wrede Russische bezettingsregime en in de steden waar Rusland, door de Oekraïense energie-infrastructuur systematisch te verwoesten, van de kou een wapen heeft gemaakt. Het lijden van het Oekraïense volk, maar ook hun moed en weerbaarheid, maken diepe indruk in de Nederlandse samenleving en zorgen voor sterke gevoelens van solidariteit en lotsverbondenheid.

Ondanks de enorme verliezen aan Russische kant, de marginale terreinwinst van de afgelopen jaren en de steeds duidelijkere negatieve impact van internationale sancties op de Russische economie, zijn er geen tekenen dat Rusland serieus overweegt zijn agressie te stoppen en de oorlog op diplomatieke wijze te beëindigen. Het Russische leiderschap blijft volharden in het voortzetten van de agressie en zal tot stoppen gedwongen moeten worden. Het ontmantelen van de inmiddels diep

¹ Kenmerk 2026Z02395.

verankerde oorlogseconomie en -mentaliteit zou het Russische regime voor aanzienlijke economische en binnenlands-politieke uitdagingen stellen.

Deze oorlog gaat echter niet alleen om de Oekraïense strijd of de Russische onwil om te stoppen. Het Kremlin presenteert de oorlog tegen Oekraïne als onderdeel van een existentieel conflict met het Westen. De inzet van Rusland om met militaire overmacht concessies af te dwingen en de Europese grenzen te hertekenen schept een gevaarlijk precedent. De strijd van Oekraïne gaat ook over de veiligheid van Nederland, van Europa, en de grondbeginselen van de internationale rechtsorde. Onze eigen vrijheid en waarden staan op het spel.

Daarom blijft Nederland Oekraïne de komende jaren onverminderd en met een meerjarige inzet steunen. Hierbij zijn politieke, militaire en niet-militaire steun onlosmakelijk met elkaar verbonden: een geïntegreerde inzet leidt tot onderlinge versterking. Dit is nu van belang, in tijden van oorlog en kritiek herstel, en blijft ook na een uiteindelijke vredesdeal essentieel. Door het bieden van veiligheidsgaranties, het voortzetten van militaire assistentie, substantiële steun aan de wederopbouw, versterking van de economische samenwerking en ondersteuning bij hervormingen op het pad naar EU-lidmaatschap. Blijvende steun is nodig om toekomstige Russische agressie af te schrikken en om een duurzame vrede te realiseren. Om bij te dragen aan binnenlandse stabiliteit in Oekraïne en om te bevorderen dat Oekraïense ontheemden in Europa met vertrouwen kunnen terugkeren om hun bijdrage te leveren aan de wederopbouw. En opdat Oekraïne, als soeverein Europees land, zijn toekomst zelf kan kiezen en vorm kan geven.

In het steunen van Oekraïne, en het opkomen voor onze veiligheidsbelangen, zal Europa meer dan ooit verenigd, sterk en strategisch moeten opereren en nieuwe strategische partnerschappen moeten aangaan.

Vredesonderhandelingen

De afgelopen maanden is het door de Verenigde Staten (VS) geleide vredesproces voortgezet, resulterend in overeenstemming tussen Oekraïne, de VS en Europese partners over de omtrekken voor een vredesplan. Rusland heeft hier echter nog niet mee ingestemd, en houdt vast aan zijn maximalistische eisen. Als onderdeel van dit proces krijgen ook veiligheidsgaranties steeds meer vorm. Op 6 januari jl. is uw Kamer geïnformeerd over een mogelijke nieuwe fase in de vredesonderhandelingen op het gebied van veiligheidsgaranties voor Oekraïne en in het bijzonder over de inzet van de *Coalition of the Willing*.² Hoewel duurzame vrede nog verre van zeker is, is het van belang dat Nederland en Europa voorbereid zijn op een mogelijke volgende fase in de onderhandelingen.

Het kabinet onderschrijft dat Europa een grote rol moet nemen voor de veiligheid van Oekraïne en Europa en spant zich ervoor in dat Europese bondgenoten zo nauw mogelijk betrokken worden in het proces. Het kabinet staat hiertoe in nauw contact met partnerlanden, waaronder met name het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, alsook met de NAVO en de Europese Unie, in lijn met de motie van de leden Van Campen en Kahraman.³

² Kamerstuk 36 045, nr. 264.

³ Kamerstukken 21 501-02, nrs. 3052 en 3055.

Veiligheidsgaranties

Nederland heeft het afgelopen jaar deelgenomen aan gesprekken in het kader van de *Coalition of the Willing* over de mogelijke militaire inzet van een internationale troepenmacht als onderdeel van bredere veiligheidsgaranties na een staakt-het-vuren.⁴ Nederland is nauw betrokken bij het militaire planningsproces onder leiding van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Deze inzet is conform de moties van de leden Timmermans en Yesilgöz en Paternotte en Van Campen.⁵ Het kabinet heeft een bereidwillige houding om een substantiële bijdrage te leveren aan alle vier de in het plan voorziene operatielijnen van de *Multinational-Force Ukraine* (MNF-U).⁶

Naast de inzet om de capaciteit van de Oekraïense krijgsmacht te versterken heeft Oekraïne internationale veiligheidsgaranties nodig. Hierover worden tussen de VS, Oekraïne en Europa, en met Rusland gesprekken gevoerd. Het is positief dat de VS heeft aangegeven hieraan bij te willen dragen en tegelijkertijd duidelijk dat Europa (inclusief Nederland) verantwoordelijkheid moet nemen voor deze garanties in het belang van de Europese veiligheid.

De nadere invulling van de bereidwillige houding van het kabinet is onder voorbehoud van politieke besluitvorming, zoals het internationaal uitdraagt. De contouren van een mogelijke vredesovereenkomst en veiligheidsgaranties zijn nog onduidelijk. Zodra de afronding van een vredesovereenkomst nadert en tenuitvoerlegging inclusief militaire inzet in *Coalition of the Willing*-verband aanstaande lijkt, volgt politieke besluitvorming over de Nederlandse inzet en nadere informatievoorziening aan de Kamer in lijn met artikel 100 van de Grondwet. Met het oog op het specifieke karakter van deze operatie zal daarbij evenwel de noodzakelijke snelheid, vertrouwelijkheid en operationele veiligheid in acht genomen moeten worden.

Militaire steun

Sinds de grootschalige Russische invasie op 24 februari 2022 heeft Nederland ca. EUR 21,8 mld. aan steun gecommiteerd voor Oekraïne. Ca. EUR 14,3 mld. is toegezegd aan militaire steun voor Oekraïne. Inmiddels bedraagt de totale waarde van de geleverde militaire steun ca. EUR 11,7 mld. In het afgelopen jaar heeft Nederland de militaire steun significant weten te versnellen om aan urgente noden tegemoet te komen. Deze versnellingsoperatie is mogelijk gemaakt door EUR 2 mld. initieel bedoeld voor 2026 al in 2025 te besteden.⁷ Deze versnellingsoperatie is vervolgens in december 2025 mede dankzij uw Kamer verder versterkt door een eerste stap te zetten richting de invulling van de motie van het lid Klaver waarbij het kabinet onderbesteding van in totaal EUR 700 mln. heeft aangewend ten behoeve van steun aan Oekraïne.⁸ In totaal heeft Nederland daarmee in 2025 ca. EUR 5,6 mld. aan militaire steun weten te leveren. In de periodieke Kamerbrief over militaire leveringen wordt uw Kamer hier nader over geïnformeerd.⁹

⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 264.

⁵ Kamerstukken 36 045, nr. 191 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 3047.

⁶ Kamerstuk 36 045, nr. 215.

⁷ Kamerstuk 22 054, nr. 463.

⁸ Kamerstukken 36 045, nrs. 243 en 261.

⁹ De brief over de levering van militaire goederen aan Oekraïne wordt verstuurd door de Minister van Defensie en komt u vandaag toe.

Nederland past de militaire steun aan naar Oekraïense behoeften. Dit gebeurt in nauw overleg met Oekraïne en bondgenoten via het hoofdkwartier van de *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU). De Nederlandse focus ligt op het instandhoudings- (onderhoud, reparatie) en voortzettingsvermogen (munitie, brandstof) van de door Nederlandse geleverde wapensystemen, en op innovatie (primair onbemande technologie).¹⁰ In het afgelopen jaar heeft Nederland zich geprofileerd als één van de kernpartners van Oekraïne in het beschikbaar stellen en ontwikkelen van onbemenste systemen. Zo heeft Nederland in totaal EUR 800 mln. bijgedragen aan het *Drone Line*-initiatief om het land honderden kilometers van het front te kunnen verdedigen. Ook heeft Nederland zich ingespannen voor aanvullende luchtverdedigingsmiddelen, onder andere door het leveren van een laatste onderdeel voor een volledig Patriotsysteem, door significante bijdragen op het gebied van *Counter Unmanned Aerial Systems*, en door het overdragen van de laatste Nederlandse F-16-toestellen aan Oekraïne.

Het afgelopen jaar heeft Nederland zich daarnaast ingespannen om de industriële capaciteit op te schalen door commerciële verwerving bij de Nederlandse en Oekraïense defensie-industrie. Deze samenwerking met de defensie-industrie is essentieel voor zowel een duurzame voortzetting van de steun aan Oekraïne als voor het verhogen van de eigen gereedheid. Nederland heeft het afgelopen jaar de industriesamenwerking met Oekraïne versterkt door direct te verwerven bij de Oekraïense defensie-industrie via het Nederlandse *Government to Business*-model. Ook heeft Nederland met de Oekraïense overheid en bedrijven gewerkt aan het mogelijk maken van coproductie van Oekraïens materieel in Nederland. Hiertoe is eind vorig jaar een overeenkomst gesloten voor de gezamenlijke productie van drones.

Tegelijkertijd heeft Nederland zich ook op andere wijzen blijvend ingezet om tegemoet te komen aan urgente noden en Oekraïne te voorzien van kritiek materieel. Nederland heeft in 2025 als eerste en met in totaal met EUR 750 mln. bijgedragen aan *Prioritised Ukraine Requirements List* (PURL) van de NAVO. Via dit initiatief krijgt Oekraïne acuut benodigd Amerikaans materieel, voor onder andere luchtverdediging, reserveonderdelen en gevechtsvoertuigen.¹¹ Het krimpen van de groep internationale partners die nieuwe steun aankondigt is zorgwekkend. Met het oog hierop heeft Nederland zich actief ingespannen om andere internationale partners te motiveren Oekraïne van additionele steun te voorzien en de lasten gelijker te verdelen om tot een duurzame gezamenlijke inzet te komen.

Tot slot is het van belang te benadrukken dat militaire steun breder moet worden gezien dan alleen het leveren van militaire goederen. Het opleiden van Oekraïense militairen blijft noodzakelijk. Nederland heeft het afgelopen jaar via onder andere Interflex en EUMAM bijgedragen aan een groot aantal specialistische- als ook basistrainingen. Ook heeft Nederland achttien F-16's aan Roemenië overgedragen om toekomstige opleidingen van Oekraïense piloten op het Europese F-16 trainingscentrum mogelijk te maken.¹² Naast trainingen heeft Nederland ten slotte ook besloten tot 1 juni 2026 een substantiële bijdrage te leveren aan de luchtverdediging van het logistieke NSATU-centrum in Polen van waaruit steun aan Oekraïne wordt geleverd.¹³

¹⁰ Kamerstuk 22 054, nr. 453.

¹¹ Kamerstukken 36 045, nrs. 211 en 261.

¹² Kamerstuk 36 045, nr. 242.

¹³ Kamerstuk 36 045, nr. 212.

Niet-militaire steun

Sinds de grootschalige invasie verstrekt de EU omvangrijke liquiditeitssteun aan Oekraïne om Oekraïne maatschappelijk en economisch op de been te houden. Dit gebeurde onder andere via macro-financiële bijstand (MFB), MFB+, de meerjarige Oekraïne-faciliteit en de ERA-lening.¹⁴ Nederland staat op basis van het Nederlandse bni-aandeel in de EU garant voor verstrekte leningen aan Oekraïne en draagt via de EU-begroting evenredig bij aan de financiering via de Oekraïne-faciliteit van liquiditeitssteun en de rentekosten van de verstrekte leningen. Het kabinet hecht hierbij waarde aan verbinden van uitbetaling van steun aan conditionaliteiten op het vlak van corruptiebestrijding en bestendiging van de rechtsstaat. Op 19 december jl. bereikte de Europese Raad politiek akkoord over het verstrekken van een lening van EUR 90 mld. voor 2026 en 2027 om tegemoet te komen aan de urgente militaire en financiële noden van Oekraïne.¹⁵ Nederland en de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten blijven insisteren op een zo spoedig mogelijk akkoord over de verdere uitwerking van de steunlening en de implementatie ervan. Hiernaast blijft grootschalige inzet van internationale partners en bilaterale inzet van EU-lidstaten essentieel.

Daarnaast roept Nederland al langere tijd op tot gesprekken in EU- en G7-verband over aanvullend gebruik van de (opbrengsten over) de geïmmobiliseerde Russische centrale banktegoeden, in lijn met de moties van de leden Dobbe en Boswijk.¹⁶ Nederland heeft actief gepleit voor herstelleningen op basis van de geïmmobiliseerde Russische centrale banktegoeden, met in achtneming van het belang van lasten- en risicodeling.¹⁷ Ten tijde van de Europese Raad van 18–19 december jl. bleek hier op dat moment onvoldoende draagvlak voor te zijn. Het kabinet blijft pleiten voor de toekomstige inzet van deze tegoeden.

Kritiek herstel van energie-infrastructuur, wederopbouw en humanitaire hulp

Nederland heeft Oekraïne de afgelopen jaren bilaterale, niet-militaire steun geboden ten behoeve van kritiek herstel en wederopbouw. Sinds februari 2022 gaat het om ca. EUR 1,3 mld. aan gerealiseerde ODA-uitgaven tot en met 2025. Deze steun is uit generale middelen gefinancierd en ingezet binnen de BHO- en BZ-begrotingen.¹⁸ Daarmee heeft Nederland in deze periode een *fair share* van de internationale humanitaire- herstel- en wederopbouwsteun aan Oekraïne voor zijn rekening genomen. Hierbij is rekening gehouden met de omvang van onze economie in vergelijking met andere donorlanden en de noden van Oekraïne zoals die zijn vastgesteld in rapporten van de Wereldbank, EU en de VN. Afgelopen jaar is EUR 252 mln. in 2026 toegevoegd aan de begroting, bestemd voor niet-militaire steun gericht op herstel, wederopbouw en verlichting van de humanitaire en sociale noden via zowel de BHO-begroting als de BZ-begroting.¹⁹ Omdat de steun grotendeels wordt ingezet voor uitgaven die voldoen aan de ODA-criteria van de OESO *Development Assistance Committee*, is de verwachte ODA-prestatie van Nederland in 2026 gestegen.

¹⁴ Kamerstukken 21 112, nr. 3520; Kamerstuk 22 112, nr. 3557; 21 112, nr. 3758 en Kamerstuk 36 045, nr. 186.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2361.

¹⁶ Kamerstukken 36 410 V, nr. 65, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2962 en Kamerstuk 36 045, nr. 248.

¹⁷ Kamerstuk 36 045, nr. 262.

¹⁸ Kamerstuk 36 045, nr. 100.

¹⁹ Kamerstuk 36 045, nr. 239.

Door de aanhoudende Russische aanvallen op de energie-infrastructuur bevindt Oekraïne zich op het meest kwetsbare punt sinds de grootschalige invasie: de landelijke productiecapaciteit is gedaald met 70%. Op 14 januari jl. kondigde president Zelensky de noodtoestand voor de energiesituatie in Oekraïne af. Grote steden, zoals Dnipro, Odesa en Kyiv, kampen met grote energietekorten en temperaturen tot onder de – 20°C. Om Oekraïne en de Oekraïense bevolking te ondersteunen, heeft Nederland sinds de grootschalige invasie EUR 489 mln. aan directe energiesteun bijgedragen, meest recentelijk op 20 januari jl.²⁰

Deze steun is bedoeld voor het uitvoeren van urgente reparaties, het leveren van (reserve) energiemateriaal, het financieren van gasaankopen en in-kind leveringen via (Nederlandse) marktpartijen, zoals generatoren, transformatoren en gasmateriaal.²¹ Parallel zet Nederland in op decentralisatie en verduurzaming van de Oekraïense energiesector om private investeringen te stimuleren. Daarnaast is door de aanvallen op de verdeelstations die verbonden zijn aan de kerncentrales de nucleaire veiligheid in het geding. Daarom vond op verzoek van Nederland, met steun van 11 andere Bestuursleden, op 30 januari jl. een spoedzitting van de Bestuursraad van het Internationaal Atoomagentschap (IAEA) plaats. Nederland draagt ook bij aan IAEA-missies in Oekraïne ten behoeve van nucleaire veiligheid.

Naast energie-infrastructuur richt de Nederlandse niet-militaire steun zich in 2025 en 2026 zich op kritiek herstel van drinkwatervoorzieningen, woningen en ziekenhuizen, verlichting van de humanitaire en psychosociale noden en op herstel van cultureel erfgoed. De steun voor kritiek herstel loopt onder andere via de Wereldbank en de EBRD. Daarnaast wordt een bijdrage geleverd aan versterking van het Oekraïense gezondheidssysteem (onder andere via WHO en UNAIDS) dat na de oorlog in staat moet zijn preventie en zorg te blijven bieden op een grotere schaal dan voorheen nodig was. Een ander voorbeeld is de samenwerking van de Nederlandse Politie en het Nederlandse Psychotrauma expertise centrum ARQ met de civiele ordediensten in Oekraïne. Het is cruciaal dat deze diensten nu operationeel blijven om na een toekomstig vredesakkoord weer over te gaan naar hun reguliere functies in vreedstijd. Voorts neemt Nederland deel aan het G7+ Ukraine Donor Platform, waarin de grootste internationale donoren samen met Oekraïne de niet-militaire steun coördineren. Dit stelt Nederland in staat zijn hulpinspanningen te richten op de terreinen waar kennis en expertise te bieden heeft en waar kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven liggen.

Nederland maakt door meerjarige flexibele bijdragen aan gespecialiseerde hulporganisaties ook in Oekraïne humanitaire hulpverlening mogelijk.²² Zo geeft Nederland sinds 2022 jaarlijks bijdragen aan het VN humanitaire landenfonds voor Oekraïne (*Ukraine Humanitarian Fund, UHF*). Ook draagt Nederland bij aan het *Support Programme Ukraine* van Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en geeft Nederland extra bijdragen aan het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC). ICRC speelt een onmisbare rol bij het traceren van vermisten, het herenigen van families, het bezoeken en uitwisselen van krijgsgevangenen en in verband met de oorlog gedetineerde burgers, het onderhandelen over humanitaire toegang en het bieden van humanitaire hulp in onder meer de door Rusland bezette gebieden. Nederland investeert tevens in het veilig maken van Oekraïne door het opsporen en verwijderen van mijnen en onontplofte explosieven. Humanitaire ontminning is

²⁰ Kamerstuk 36 045, nr. 265.

²¹ 2026Z00184.

²² Kamerstuk 36 180, nr. 189.

een basisvoorwaarde voor wederopbouw, economisch herstel en de terugkeer van ontheemden.

Nederland levert een bijdrage aan het beschermen van het cultureel erfgoed van Oekraïne, dat opzettelijk wordt beschadigd en vernietigd door Russische agressie, gericht op het ondermijnen van de Oekraïense identiteit. Nederlandse steun zorgt voor opslagcapaciteit voor het veiligstellen van museumcollecties, evacuatiemateriaal voor het redden van historische en culturele objecten.

Het Nederlands maatschappelijk middenveld heeft de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld in leniging van noden en het bijdragen aan kritiek herstel in Oekraïne. Het kabinet versterkt een deel van die inzet per 1 januari 2026 met het programma CivicFocus. Dit programma is voor het stimuleren en versterken van particuliere ontwikkelingsinitiatieven wereldwijd, maar met een bijzondere focus op Oekraïne: een kwart van het programmabudget is gereserveerd voor initiatieven gericht op Oekraïne, in lijn met de motie van de leden Ceder en Van Dijk.²³

Private sector inzet

In 2025 werd de samenwerking met het bedrijfsleven voor wederopbouw verder versterkt. Gezien de grootschalige wederopbouwnoden zijn een actieve rol van de private sector en het mobiliseren van privaat kapitaal essentieel. Tijdens de Ukraine Recovery Conference (URC) in juli 2025 tekenden Nederland en Oekraïne een *Memorandum of Understanding* over de verlenging van de *Ukraine Partnership Facility* (UPF) met een derde ronde. In 2025 ontvingen via UPF2 13 partnerschappen steun voor wederopbouwprojecten in de zorg, energie-, water-, landbouwsector en circulaire bouw. Op deze manier geeft het kabinet invulling aan de «hulp en handel»-agenda.

In de afgelopen maanden vonden een digitaal handelsseminar en twee handelsmissies plaats om het Nederlandse bedrijfsleven te koppelen aan de Oekraïense herstel- en wederopbouwnoden. In januari bezocht Staatssecretaris De Vries voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp Oekraïne met 17 bedrijven uit de zorg- en energiesector. De bedrijven zetten daar verdere stappen om hun kennis en kunde te koppelen aan Oekraïense herstel- en wederopbouwnoden. Er zijn onder meer twee overeenkomsten getekend ter waarde van EUR 25 mln. op energiegebied.

In november namen meer dan 30 Nederlandse bedrijven deel aan de *Rebuild Ukraine*-beurs in Warschau voor onder andere matchmaking met Oekraïense bedrijven. Dit resulteerde in aanknopingspunten voor nieuwe opdrachten (onder andere in ziekenhuisprojecten, lokale energievoorziening, havensamenwerking) en nieuwe contacten om gezamenlijk te Oekraïense samenwerkingspartners voor UPF. Verder bezochten verschillende Oekraïense delegaties met Oekraïense bedrijven Nederland. Tijdens deze bezoeken worden de Nederlands en Oekraïense publieke sector of het bedrijfsleven aan elkaar gekoppeld.

EU-toetreding

Oekraïne bevindt zich op een onomkeerbaar pad richting EU en NAVO-lidmaatschap, waarbij de snelheid van toetreding wordt bepaald door de eigen verdiensten en het voldoen aan de geldende criteria. Kyiv boekt onder zeer moeilijke omstandigheden voortgang in het hervormingsproces. Nederland biedt hierbij hulp waar dat kan, onder meer via

²³ Kamerstuk 36 045, nr. 254

het MATRA-programma, de Oekraïne-faciliteit van de EU en het actieplan van de Raad van Europa. In 2025 spraken Nederland en Oekraïne over het traject voor toetreding op het gebied van energie, landbouw, sociale zaken en rechtsstatelijkheid tijdens de eerste bilaterale intergouvernementele conferentie in Lviv. Een volgende bijeenkomst vindt dit voorjaar plaats in Breda.

Het kabinet onderstreept de noodzaak van volledige naleving van de toetredingsvoorwaarden voor volwaardig EU-lidmaatschap, waaronder de Kopenhagen-criteria, in lijn met de motie van de leden Hoogeveen en Ceulemans.²⁴ Tegelijkertijd zal het kabinet zich in lijn met de motie van de leden Klos, Piri en Boswijk binnen de EU constructief en positief opstellen ten aanzien van een eventuele (gefaseerde) toetreding van Oekraïne, indien dit onderdeel uitmaakt van een duurzaam en breed gedragen vredesakkoord.²⁵ Dit met inachtneming van voldoende waarborgen op het gebied van rechtsstaat, financiën en veiligheid bij volledige toetreding. Anderzijds zal ook de EU zich klaar moeten maken voor de toetreding van Oekraïne.

Zoals gecommuniceerd in de appreciatie van het uitbreidingspakket van 28 november 2025 stelt de Europese Commissie dat Oekraïne voldoet aan de voorwaarden voor het openen van Cluster 1 (*Fundamentals*), Cluster 2 (Interne markt) en Cluster 6 (Externe betrekkingen).²⁶ Het kabinet volgt het oordeel van de Commissie dat deze Clusters geopend kunnen worden en is voornemens in te stemmen wanneer de besluiten hierover voorliggen, te beginnen met Cluster 1.

Druk op Rusland

De economische gevolgen van de oorlog tegen Oekraïne, met een toenemende impact van Westerse sancties, worden steeds duidelijker voelbaar in Rusland. Hoewel de oorlogseconomie in de eerste jaren voor binnenlandse groei zorgde, wordt dit jaar een zeer beperkte groei van circa 0,6% verwacht door het IMF, ondanks de aanhoudend hoge investeringen in defensie. Tegelijkertijd zijn de olie- en gasinkomsten – traditioneel een belangrijke pijler van de Russische economie – aanzienlijk gedaald, terwijl uitgaven zijn toegenomen. In 2025 had Rusland een budgettekort van 2.6% van het bbp (EUR 63 mld.) en naar verwachting loopt dit in 2026 verder op. In combinatie met een aanhoudend hoge inflatie en een beleidsrente van rond de 16% zet dit de economie steeds verder onder druk. Om de overheidsfinanciën op peil te houden, ziet het Kremlin zich inmiddels genoodzaakt maatregelen te nemen die de bevolking direct raken, zoals de btw-verhoging per 1 januari jl.

Om het Russische regime tot een koerswijziging aan te zetten blijven we de druk verhogen. In 2025 nam de EU vier omvangrijke sanctiepakketten aan, om Russische staatsinkomsten en het militair-industrieel complex verder te ondermijnen. Nederland heeft bij de totstandkoming van deze pakketten steeds een voortrekkersrol gespeeld, in het bijzonder bij sancties tegen de Russische schaduwvloot. De EU heeft inmiddels sancties opgelegd tegen 526 olietankers uit de Russische schaduwvloot en tientallen bedrijven uit het achterliggende ecosysteem. Handelsstromen en omzeilingsroutes blijven zich echter voortdurend verleggen. Daarom blijft het ook komend jaar van belang om onze sancties verder uit te breiden, aan te scherpen en met gelijkgezinde internationale partners af te

²⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3327.

²⁵ Kamerstuk 36 800 V, nr. 49.

²⁶ Kamerstuk 23 987, nr. 398.

stemmen. Ook door in te zetten op intensiveren van de sanctiehandhaving en de schaduwvloot hard aan te pakken.

Gerechtigheid (accountability)

De Russische agressie en flagrante schendingen van het internationaal recht mogen niet zonder gevolgen blijven. Nederland zet zich in voor het tegengaan van straffeloosheid, als voortrekker in het streven naar gerechtigheid voor Oekraïne. In 2025 is belangrijke vooruitgang geboekt met de oprichting van het «Speciaal Tribunaal voor het misdrijf Agressie tegen Oekraïne» (het agressietribunaal) en het Oprichtingsverdrag voor de Claimscommissie, in lijn met de moties van de leden Sjoerdsma en Yesilgoz-Omtzigt.²⁷

Op 25 juni 2025 ondertekenden de Oekraïense President Zelensky en de secretaris-generaal van de Raad van Europa Berset het bilateraal verdrag tot oprichting van het agressietribunaal.²⁸ Op 17 oktober 2025 heeft de ministerraad ingestemd, in lijn met de motie van het lid Paternotte, met het Nederlands gastlandschap voor de initiële fasen van het tribunaal (*Advance Party* en het Skelettribunaal), zonder vooruit te lopen op een mogelijk toekomstig besluit over het huisvesten van het operationele tribunaal.²⁹ Op dit moment wordt gezocht naar een geschikte locatie voor de huisvesting van de initiële fase van het tribunaal.

Begin 2026 is de *Advance Party* van start gegaan, mogelijk gemaakt door een vrijwillige EU-bijdrage, die verantwoordelijk is voor de nadere uitwerking van de basisarchitectuur van het agressietribunaal. De *Advance Party* staat daarbij in contact met de Raad van Europa en Nederland. Financiering voor alle fasen van het tribunaal, inclusief bijbehorende gastlandkosten, zal worden omgeslagen over alle lidstaten via een reeds bepaalde verdeelsleutel. De start van het skelettribunaal is afhankelijk van hoe snel landen zich aansluiten bij de *Enlarged Partial Agreement (EPA)*. Nederland heeft de secretaris-generaal van de Raad van Europa op 14 november jl. geïnformeerd de EPA te zullen ondertekenen zodra dat mogelijk is. Ook in 2026 zet Nederland samen met Oekraïne actief in op aansluiting bij de EPA door zoveel mogelijk landen.

Op 16 december 2025 is in Den Haag – in aanwezigheid van President Zelensky – tijdens een ministeriële conferentie het oprichtingsverdrag van de Claimscommissie voor Oekraïne door 35 Staten en de EU ondertekend. Een cruciale stap op weg naar toekomstige compensatie voor Oekraïne. Minister-President Schoof bood tijdens deze conferentie het gastlandschap aan voor de Claimscommissie.³⁰ Na de totstandkoming van de Claimscommissie, zal gewerkt worden aan een door Rusland te financieren schadefonds waaruit de door de Claimscommissie toegewezen compensatie kan worden uitgekeerd.

Op 7 mei 2025 vond in Kyiv een ministeriële conferentie plaats van de *Dialogue Group*, een mede door Nederland opgericht internationaal coördinatiemechanisme voor steun aan gerechtigheid voor Oekraïne. Minister van Weel nam als Minister van Justitie en Veiligheid deel aan de conferentie en heeft daar aanvullende steun aangekondigd voor capaciteitsversterking van Oekraïense actoren in de justitiële keten.

²⁷ Kamerstukken 21 501-20, nr. 1841 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 2229.

²⁸ Kamerstuk 36 045, nr. 210.

²⁹ Kamerstuk 36 045, nrs. 240 en 225.

³⁰ Kamerstuk 36 045, nr. 263.

Bezette gebieden

Nederland spreekt zich krachtig uit voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne en onderschrijft volledig het niet-erkenningsbeleid van de EU.³¹ Ook wijst Nederland ondubbelzinnig de illegale annexatie en bezetting van de Krim, Sevastopol en andere Oekraïense gebieden af, evenals de door Rusland georganiseerde illegale verkiezingen in die gebieden. Dit standpunt wordt consistent uitgedragen in internationale fora, zoals het Krim Platform en de Algemene Vergadering van de VN.³²

Nederland steunt onderzoek en rapportages door de *UN Human Rights Monitoring Mission Ukraine* (HRMMU) naar mensenrechtenschendingen in Oekraïne, inclusief de door Rusland bezette gebieden. Nederland zet zich daarnaast in lijn met de moties van de leden Van der Werf en Dobbe in voor de bestrijding van de deportatie en gedwongen verplaatsing van Oekraïense kinderen door Rusland.³³ Dit doet Nederland door hereniging met families te faciliteren, onafhankelijk feitenonderzoek te ondersteunen, onderzoekscapaciteit voor misdaden tegen kinderen te versterken, betrokken personen te sanctioneren en psychosociale steun aan de getroffen kinderen te bieden. In 2025 financierde Nederland een project uitgevoerd door UNDP voor capaciteitsversterking van de Oekraïense Nationale Politie in het toepassen van DNA-gebaseerde identificatiemethoden voor gezinshereniging. Het kabinet is voornemens dit project in 2026 voort te zetten met EUR 2 miljoen uit de nog onverplichte middelen voor niet-militaire steun aan Oekraïne.³⁴ De bijdrage wordt ingezet voor de hereniging van de kinderen met hun families en voor psychosociale zorg die aansluit bij hun behoeften.

Conclusie

De strijd in Oekraïne gaat over de veiligheid van heel Europa. De Nederlandse inzet voor Oekraïne blijft van cruciaal belang in de context van de voortdurende Russische agressie en de bredere geopolitieke uitdagingen die deze met zich meebrengt. Daarom zetten we onze eigen militaire en niet-militaire steun geïntegreerd en meerjarig voort. Daarnaast speelt Nederland een leidende rol in internationale gerechtigheidsmechanismen, zoals het agressietribunaal en de Claimscommissie, om de straffeloosheid van Russische schendingen van internationaal recht tegen te gaan. Nederland blijft ook pleiten voor het gebruik van geïmmobiliseerde Russische tegoeden voor herstelbetalingen aan Oekraïne. De druk op Rusland wordt verder opgevoerd door sancties, met Nederland als voortrekker binnen de EU. Nederland blijft zich inzetten voor aanvullende EU-middelen voor Oekraïne ter versterking van de *burden sharing*. Tegelijkertijd wordt de private sector actief betrokken bij voor wederopbouwprojecten, wat de economische samenwerking tussen Nederland en Oekraïne versterkt.

Deze inzet op diverse sporen versterkt elkaar en is essentieel om Oekraïne te helpen zijn soevereiniteit te behouden, terwijl het land werkt aan EU en

³¹ In lijn met de motie van de leden Kahraman en Van Campen, Kamerstuk 21 501-02, nr. 3052.

³² In lijn met de moties van het lid Boswijk, Kamerstuk 21 501-02, nr. 3207 en het lid Boswijk c.s., Kamerstuk 36 045, nr. 250.

³³ Kamerstukken 36 045, nr. 253 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 2335.

³⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 269.

NAVO-lidmaatschap. Nederland blijft Oekraïne maximaal ondersteunen, in tijden van oorlog en kritiek herstel, maar ook na een uiteindelijke vredesdeal bij de wederopbouw van het land en de economie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

De Minister van Defensie,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.W. Sjoerdsma