

Vergaderjaar 2022–2023

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2023

Mede met het oog op het plenaire debat voorzien voor 21 februari (Handelingen II 2022/23, nr. 55, Debat over de Nederlandse steun aan Oekraïne) a.s. sturen wij, mede namens Minister van Justitie & Veiligheid, uw Kamer een terug- en vooruitblik op de Russische oorlog van agressie in Oekraïne.

Op 24 februari 2023 is het een jaar geleden dat de grootschalige militaire Russische inval in Oekraïne begon. Een inval die in feite een escalatie was van een al acht jaar voortwoekerende (hybride) oorlog van Rusland op Oekraïens grondgebied, die met de annexatie van de Krim in 2014 was begonnen. De Russische oorlog tegen Oekraïne is de grootste oorlog in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog¹. Zoals de afgelopen maanden bij meerdere gelegenheden met uw Kamer is besproken, ziet het kabinet de door Rusland ontketende oorlog tegen Oekraïne als een geopolitieke omwenteling met wereldwijde gevolgen. Deze gelden ook Nederland en zijn bevolking en de vele Oekraïense vluchtelingen die Nederland heeft opgevangen.

Dagelijks verliezen honderden mensen, burgers en militairen, in Oekraïne hun leven, raken gewond, of zien hun huizen en bezit in puin veranderen, als rechtstreekse consequentie van de Russische agressie. Er is op dit moment geen reëel zicht op vredesonderhandelingen. De dag van 24 februari noopt tot achterom kijken naar de gevolgen van deze oorlog voor Oekraïne, Europa en de rest van de wereld. En het is vooral ook een datum om vooruit te kijken naar wat er nog kan gaan komen en hoe Nederland Oekraïne het beste kan ondersteunen.

¹ Ter referentie: in de Joegoslavische Burgeroorlog (tussen 1991 en 1999 in Slovenië, Kroatië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo) verloren circa 140.000 mensen het leven, het precieze aantal gesneuvelden en burgerslachtoffers van beide zijden in Oekraïne is niet bekend, maar ligt zeker hoger.

Gevolgen Russische oorlog

Allereerst de consequenties voor Oekraïne zelf. Twaalf maanden van Russische oorlog hebben geleid tot meer dan 12 miljoen Oekraïense vluchtelingen en *Internally Displaced Persons*, duizenden doden², verkrachtingen, foltering en kinderontvoeringen. De verhalen uit Oekraïne en van Oekraïense vluchtelingen in Nederland zijn schrijnend. De moed, veerkracht en eendracht van Oekraïense burgers en militairen is indrukwekkend.

De consequenties van deze oorlog zijn daarnaast ook groot voor Nederland, Europa en de wereld als geheel. Een permanent lid van de Veiligheidsraad probeert met grof militair geweld een lidstaat van de Verenigde Naties van zijn land, soevereiniteit en zelfs van zijn identiteit te beroven. Rusland begaat een ongekende schending van het Handvest van de VN. Dat betekent ook een grootschalige ondermijning van de internationale orde, van het internationale recht en van de internationale handel, zoals door de Russische blokkade van graanexporten uit Oekraïne. Ook vanuit dat perspectief markeert de datum van 24 februari 2022 een waterscheiding in onze moderne geschiedenis.

De krachtige en eensgezinde reactie van het Westen is hoopgevend. De EU, NAVO en andere partners zijn onverminderd solidair met Oekraïne en vastberaden in hun veroordeling van Rusland. De EU heeft zich nadrukkelijker geopolitiek gepositioneerd met ongekend grote sanctiepakketten tegen Rusland en krachtige militaire, humanitaire en financiële steun aan Oekraïne. De Russische invasie onderstreept daarnaast het elementaire belang van de NAVO en de trans-Atlantische relatie. Er is sprake van hechte EU-NAVO samenwerking. Er zijn noodzakelijke stappen gezet om de collectieve afschrikking en verdediging te versterken in reactie op de Russische invasie. De Amerikaanse veiligheidsparaplu blijft belangrijk voor veiligheid op het Europese continent. Een robuuste NAVO die schouder aan schouder optreedt met de EU is essentieel voor Nederland, nu en in de toekomst.

Zoals gezegd heeft de oorlog ook grote gevolgen voor Nederland. Stijgende energie- en voedselprijzen als gevolg van de Russische inzet van energie en voedsel als wapen raken ook Nederlandse burgers direct, met name de meest kwetsbaren. Desondanks blijft de steun voor Oekraïne in Nederland heel groot, wat ook concreet blijkt uit de opvang van veel Oekraïense vluchtelingen in Nederland en andere hartverwarmende initiatieven en steunbetuigingen.

Scenario van een langdurige uitputtingsoorlog

Het precieze verloop van deze oorlog is onvoorspelbaar. Rusland zou, met een besluit tot terugtrekking van zijn troepen, deze zinloze oorlog binnen een dag kunnen stoppen. Helaas zijn er op dit moment geen indicaties dat Rusland terugkeert naar de beginselen van internationaal recht. Integendeel, de retoriek van het Kremlin verhardt. Het regime van Poetin heeft de eerste stappen gezet tot de instelling van een oorlogseconomie, waarbij de strijd steeds meer wordt afgeschilderd als een langdurige en existentiële oorlog tegen het verenigde Westen. Russische aanvallen nemen de laatste weken in intensiteit toe op verschillende plekken aan de frontlijn. Een groot deel van de Russische bevolking neemt als gevolg van repressie een passieve houding aan of leeft, gevoed door propaganda, in

² 2 Volgens de VN op 10 januari 2023 bevestigde aantallen van 6952 doden en 11144 gewonden. OHCHR (Bureau Hoge Commissaris voor Mensenrechten) geeft aan dat dit aantal in werkelijkheid waarschijnlijk vele malen hoger ligt.

een parallelle werkelijkheid waarbij het Rusland als slachtoffer in plaats van dader ziet. Oekraïne, aan de andere kant, kan de strijd niet stoppen, aangezien dit allereerst het verlies van bezet grondgebied en overlevering van de lokale bevolking zou betekenen en uiteindelijk – zoals steeds openlijker wordt toegegeven door Rusland – het einde van de zelfstandige staat Oekraïne en de Oekraïense identiteit. Het land strijdt daarom voor niets minder dan zijn voortbestaan. En het kabinet zal Oekraïne hierin blijven steunen.

De kans is daardoor groot, zoals op 20 februari ook aan uw Kamer bericht door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, dat deze oorlog een langdurige uitputtingsslag gaat worden. Rusland zet in op een continue mobilisatie en vergroting van het Russische militair potentieel, een militarisering van economie en maatschappij. Het verlies aan mensen, materieel en het gebruik van munitie zal aan beide zijden enorm hoog blijven. De Oekraïense behoefte aan Westerse steun zal daarom groot blijven, waarbij het ook in het Nederlandse belang is dat Oekraïne zich effectief kan blijven verdedigen. Dit betekent dat Nederland en andere partners bereid moeten zijn om de steun aan Oekraïne voor een langere periode vorm te geven in structurele, voorspelbare vorm, waarbij voor meerdere jaren vastligt hoe onze bijdragen eruit zullen zien.

Daarbij hoort ook dat we met een nieuwe blik naar de Europese defensie-industrie moeten kijken, zodat die beter in staat is in de toegenomen behoeftes te voorzien. Dit alles in de wetenschap dat de huidige geopolitieke, economische en veiligheidsdilemma's in Europa niet van voorbijgaande aard zijn. Ook na een eventueel staakt-het-vuren of vredesakkoord, zal de militaristische en agressieve opstelling van Rusland vermoedelijk niet stoppen. We leven in een nieuwe realiteit die rauwer en ongewisser is dan we lange tijd gewend waren. En er is geen weg terug naar de perceptie van veiligheid die we hadden voor de Russische inval op 24 februari 2022.

Nederlandse inzet voor 2023 en daarna

Het kabinet blijft zich onverminderd inzetten om enerzijds de druk op Rusland verder te vergroten om de agressie te beëindigen en anderzijds te zorgen voor zoveel mogelijk militaire, financiële en humanitaire steun aan Oekraïne. Het kabinet heeft hiervoor voor 2.023 EUR 2,5 mld gereserveerd.³ In dat kader heeft uw Kamer 17 februari jl. de wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (Kamerstuk 36 307, nr. 1) voor het jaar 2023 (incidentele suppletore begroting) ontvangen, waarmee EUR 1,24 mld die nodig is om de militaire steun aan Oekraïne voort te zetten, wordt overgeheveld naar de Defensiebegroting vanuit bovengenoemde reservering.

Nederland steunt het *Peace Formula* «10 punten plan» zoals gepresenteerd door president Zelensky, waarbij Nederland op punt 7 een voortrekkersrol speelt (*restoration of justice*). Met dit plan geeft Oekraïne aan dat het naar een rechtvaardige duurzame vrede streeft. Ook het bijeenroepen van een vredestop maakt deel uit van dit plan. Het kabinet wil hierbij benadrukken dat het aan Oekraïne is om te bepalen wanneer en onder welke voorwaarden onderhandelingen, dan wel een vredestop, zouden kunnen worden gehouden.

Deze brief schetst per deelgebied een beeld en handelingsperspectief, in zoverre reeds te onderscheiden, voor de bredere Nederlandse inzet op de middellange termijn op de terreinen van militaire en financiële steun en

³ Kamerstuk 36 045, nr. 134.

steun voor herstel en wederopbouw. Doel is om beter te kunnen anticiperen op zowel Oekraïense behoeften als onze eigen belangen en, waar dit nodig en mogelijk is, internationaal een aanjagende rol te kunnen spelen.

Militaire steun

Samen met internationale partners blijft Nederland inzetten op de intensivering van militaire steun. Daarbij geeft het kabinet gehoor aan de heldere oproep van uw Kamer.⁴ De noodzaak is evident. Het is cruciaal het voortzettingsvermogen van Oekraïne op peil te houden in deze fase van de oorlog, waarin Rusland probeert de druk op Oekraïne verder op te voeren. De Nederlandse militaire steun is breed en bestaat uit materiële steun, training, opleidingen en onderhoud. Daarmee levert Nederland een samenhangend pakket waarmee de Oekraïense strijdkrachten in alle facetten van de strijd worden ondersteund. Dat doet Nederland niet alleen, maar met bondgenoten en partners – in de context van de NAVO, EU en de *Ukraine Defence Contact Group*. Die samenwerking en coördinatie is onontbeerlijk om te zorgen dat de steun effectief is en de levering ervan zo efficiënt mogelijk. De steun aan Oekraïne vergt extra inzet vanuit Defensie en heeft ontegenzeggelijk gevolgen voor de organisatie. Dat geldt net zo goed voor onze bondgenoten en partners. Gezien de zwaarwegende veiligheidsbelangen voor Nederland en onze bondgenoten, is de militaire steun aan Oekraïne op dit moment een belangrijke prioriteit.

De wapenleveranties vanuit vele landen hebben de Oekraïense slagkracht aanzienlijk vergroot. Nederland leverde in 2022 militaire steun met een waarde van circa EUR 1 miljard.⁵ In de huidige fase van de oorlog ligt er veel nadruk op de Oekraïense behoefte aan zwaar materieel. In dat kader besloot het kabinet recent om ten minste honderd Leopard-1 gevechtstanks te leveren, in samenwerking met Denemarken en Duitsland en voert het kabinet, zoals eerder aan uw Kamer gemeld, gesprekken met een groep landen over het leveren van Leopard-2 gevechtstanks. Een ander belangrijk aspect van de ondersteuning van het Oekraïense voortzettingsvermogen is luchtafweer. Russische luchtaanvallen gaan onverminderd door. Daarmee worden zowel militaire als civiele doelen bestookt. Daarom heeft Nederland de bijdrage aan de Oekraïense luchtafweer opgeschroefd met de levering van (delen van) een Patriot-systeem in een coalitie met de Verenigde Staten en Duitsland en honderd in Tsjechië commercieel ingekochte voertuigen met luchtafweergeschut.⁶ Vanuit het *International Fund for Ukraine (IFU)* is in 2023 een pakket militair materieel aangekocht ter waarde van circa EUR 271 miljoen. Het fonds geeft invulling aan prioritaire behoeftes van Oekraïne. Nederland draagt met EUR 100 miljoen bij aan dit fonds, waarmee materieel direct wordt ingekocht bij de industrie.

⁴ Motie van het lid Sjoerdsma c.s. over het op zeer korte termijn opschrijven van de militaire steun aan Oekraïne, 15 juni 2022 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2499), Motie van de leden Brekelmans en Agens Mulder over het verzoek van Oekraïne om levering van wapens en ander materiaal welwillen behandelen, 3 februari 2022, (Kamerstuk 35 925 V, nr. 72). Motie van het lid Brekelmans c.s. over een lange termijnplan voor militaire ondersteuning van Oekraïne uitwerken, 8 december 2022, (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2568).

⁵ Kamerbrief update leveringen militaire goederen aan Oekraïne, 16 december 2022, (Kamerstukken 22 054 en 36 045, nr. 377.)

⁶ Kamerbriefnieuwe Nederlandse militaire bijdrage aan Oekraïense luchtverdediging, 20 januari 2023 (Kamerstuk 36 045, nr. 136).

Trainingen

Nederland draagt eveneens bij aan de training van Oekraïense militairen, waaronder via de operatie *Interflex* en de *EU Military Assistance Mission* (EUMAM).⁷ Het doel van EUMAM is om dit jaar 30 000 Oekraïense militairen te trainen. Gezien de grootschalige mobilisaties in Rusland, is het trainen van Oekraïense militairen essentieel voor het Oekraïense voortzettingsvermogen. Het kabinet informeert uw Kamer hierbij dat Nederland daarom in het kader van EUMAM ongeveer 230 militairen zal inzetten voor het geven van gezamenlijke trainingen in Duitsland. Deze trainingen op tactisch niveau zijn van groot belang voor de Oekraïense strijdkrachten omdat die zich richten op het opereren in grotere formaties en op commandovoering, plannen en het aansturen van gevechtsoperaties. Het gaat om bataljonstraining en training aan brigadestaven. Hiervoor worden in de periode april–mei circa 30 militairen ingezet voor de duur van vier weken en in de periode augustus–september circa 200 militairen voor de duur van zes weken. De kosten voor de bijdrage aan EUMAM worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

In het kader van *Interflex* zal Nederland in geheel 2023 een militaire bijdrage blijven leveren.⁸ Defensie levert van februari tot eind april een bijdrage aan een nieuwe training voor Oekraïense marinierseenheden in het VK.⁹ De impact op de operationele gereedstelling van deze trainingen wordt als laag gekwalificeerd. Deze training wordt grotendeels verzorgd door operationele eenheden, die hiermee kennis en ervaring opdoen. Ook leveren Nederlandse militairen specialistische opleidingen en trainingen, zoals rij- en vaaropleidingen, medische training en training op het gebied van ontmijning en de bediening van drones. De trainingen vinden plaats op diverse locaties buiten Oekraïne, inclusief in Nederland. Deze trainingen verzorgt Nederland met andere landen. De landen stemmen de behoefte, opzet en inhoud van trainingen met elkaar af.

Het is van groot belang om ook in de toekomst Oekraïne substantieel militair te blijven steunen, zowel met materieel als via trainingen. Ook in een scenario waarin de gewapende strijd (tijdelijk) staakt, zal Nederland, zich in internationaal verband, blijven inspannen om het Oekraïense militair vermogen te versterken en verdere Russische agressie af te schrikken. Het productievermogen en tempo van de industrie is hierbij op de korte termijn niet volledig toereikend. Defensie werkt daarom aan een lange termijnplan voor slimme en intensieve samenwerking met zowel internationale partners, als de defensie-industrie.¹⁰ Nederland zal daarbij in internationaal verband inzetten op het verder stroomlijnen van leveringen van wapensystemen, reserveonderdelen, onderhoud en de benodigde opleiding en training aan Oekraïne. Daarmee komt de focus van de militaire steun steeds meer te liggen op de lange termijn, op duurzame versterking van de Oekraïense strijdkrachten, via de levering van moderne wapensystemen, capaciteitsopbouw en trainingen.

⁷ Kamerbrief nieuwe Nederlandse militaire bijdrage aan Oekraïense luchtverdediging, 20 januari 2023 Kamerstuk 36 045, nr. 136.

⁸ Kamerbrief nieuwe Nederlandse militaire bijdrage aan Oekraïense luchtverdediging 20 januari 2023, (Kamerstuk 36 045, nr. 136.)

⁹ Kamerbrief geannoteerde agenda NAVO DMM 14–15 februari, 3 februari 2023 (Kamerstuk 28 676, nr. 426.)

¹⁰ Motie van het lid Brekelmans c.s. over een plan om de munitieproductie in Europa te verhogen, 19 januari, (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2568) en Motie van de leden Agnes Mulder en Boswijk over het in kaart brengen van de gevolgen van de militaire leveranties aan Oekraïne voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht, 19 januari 2023, (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2592).

Transparantie leveringen aan Oekraïne

Een jaar na de grootschalige invasie kiest het kabinet ervoor meer transparantie te betrachten over de militaire leveringen aan Oekraïne. Dit is in het belang van het publieke debat en het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor de Nederlandse militaire steun en sluit aan bij de toenemende samenwerking met partners en de industrie bij leveringen. Daarom zal de Minister van Defensie met ingang van de volgende brief over levering van militaire steun uw Kamer informeren over de hoofd- en diverse subcategorieën van militaire steun. De operationele veiligheid blijft te allen tijde leidend in de afweging uw Kamer openbaar te informeren. De veiligheidsbelangen van bij de leveranties betrokken partnerlanden en bedrijven kunnen ook een grond vormen om informatie niet in het openbaar te delen. Om uw Kamer volledig te blijven informeren over de militaire leveringen aan Oekraïne, blijft de vertrouwelijke bijlage bij de reguliere update gehandhaafd.

Operationele gereedheid

De voortdurende militaire steun aan Oekraïne en additionele leveringen uit operationele voorraden hebben consequenties voor de eigen gereedstelling, inzet en het realisatievermogen van andere verwervingstrajecten. Defensie neemt maatregelen om deze gevolgen te mitigeren. Geleverd materieel uit operationele voorraden wordt waar nodig zo snel mogelijk vervangen. De vervanging van onder andere geleverde vuursteun-, luchtverdedigingsmiddelen en munitie zijn langdurige projecten.

De materiële steun aan Oekraïne verschuift in toenemende mate naar commerciële verwerving en samenwerking met internationale partners, waardoor er minder uit eigen voorraad wordt geleverd. Wel heeft commerciële verwerving van materieel voor Oekraïne gevolgen voor het realisatievermogen van projecten, bijvoorbeeld doordat inkoopcapaciteit daarvoor wordt ingezet. De oorlog in Oekraïne dwingt Defensie tot effectievere en versnelde inkoop en slimmere samenwerking. Dit zijn veranderingen die ook nodig zijn tegen de achtergrond van de investeringen in Defensie.

Wapenexport

Terugblikkend op een jaar oorlog in Oekraïne acht het kabinet het ook van belang in te gaan op de risico's die inherent verbonden zijn aan de grootschalige wapenleveranties. Er zijn op dit moment geen signalen dat geleverd materieel op ongewenste wijze wordt ingezet. Tegelijkertijd moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat een deel van deze goederen verloren gaat in de gewapende strijd of anderszins op ongewenste plekken terecht komt. Om deze onvermijdelijke risico's te mitigeren, wordt elke leverantie zorgvuldig, maar gezien de omstandigheden versneld, getoetst aan de EU-wapenexportcriteria door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast wordt bij elke leverantie een eindgebruikersverklaring ondertekend door de Oekraïense autoriteiten waarin zij verklaren de enige gebruiker van de goederen te zijn en deze in te zetten in lijn met de principes van het internationaal humanitair oorlogsrecht en enkel ten behoeve van zelfverdediging. Bij de levering van sommige goederen, waaronder munitie, tekent Oekraïne bij overdracht ook een «*liability agreement*» aangaande de kwaliteit van de geleverde goederen.

Versterken eigen afschrikking en verdediging

De Russische invasie heeft geleid tot een verslechtering van de Europese veiligheid. De NAVO-bondgenoten hebben daarom de collectieve afschrikking en verdediging aanzienlijk versterkt, met name aan de oostflank van het verdragsgebied. De bondgenoten besloten onder meer tot de versterking en activatie van delen van de snelle reactiemacht van de NAVO (de *NATO Response Force*), de activering van de NAVO-standaardplannen voor de verdediging van het verdragsgebied, een toename van militaire activiteiten in het NAVO-luchtruim en de ontplooiing van een viertal extra *Battle Groups* aan de Zuidoostflank van het verdragsgebied. Op de NAVO-top in Madrid in juli 2022 namen de bondgenoten een serie besluiten om de collectieve verdediging ook op de langere termijn te waarborgen.

In aanloop naar de NAVO-top in Vilnius (11–12 juli 2023) werken de bondgenoten verder aan de versterking van de gezamenlijke *posture*. De NAVO herzielt de NAVO-commandostructuur, moderniseert zijn troepenstructuur (de *NATO Force Structure*) en werkt verder aan de implementatie van het *Concept for the Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA) en de onderliggende strategische-militaire plannen (*family of plans*). Zo blijft de alliantie ook in de toekomst toegerust om het hoofd te bieden aan iedere vorm van dreiging tegen het NAVO-verdragsgebied. Bondgenoten dienen hierbij de balans te vinden tussen leveringen aan Oekraïne en het op niveau houden van de collectieve afschrikking- en verdediging in NAVO-verband. Nederland levert een aanzienlijke militaire bijdrage aan de bescherming van het NAVO-verdragsgebied.¹¹ Waaronder via militaire bijdragen aan de vooruitgeschoven aanwezigheid in Litouwen en Roemenië en de inzet van F-35's gevechtsvliegtuigen voor *NAVO Air Policing* in Polen. Het kabinet is van mening dat een actieve bijdrage ook in de toekomst van fundamenteel belang is om de eigen en collectieve veiligheid te waarborgen.

Hulp, herstel en wederopbouw

Hulp en herstel

Sinds het begin van de Russische inval in Oekraïne heeft Nederland naast militaire steun op verschillende andere manieren hulp geboden. Op humanitair gebied is zowel aan Nederlandse en internationale hulporganisaties als aan internationale fondsen bijgedragen, waarmee werd voorzien in de eerste levensbehoeften van door de oorlog getroffen Oekraïners. Zo is er circa EUR 60 miljoen, waaronder EUR 10 miljoen voor ontmijning, aan humanitaire hulp gegeven. Tevens ondersteunt Nederland de graandeel om bij te dragen aan de mondiale voedselzekerheid.¹²

In oktober jl. begon Rusland met grootschalige luchtaanvallen gericht op het vernielen van Oekraïense elektriciteitsinfrastructuur. Daarop kondigde het kabinet een wintersteunpakket van EUR 180 miljoen aan, waarmee onder andere *in-kind* onderdelen werden geleverd voor het Oekraïense elektriciteitsnetwerk.¹³ Een deel van de voor 2023 gereserveerde EUR 2,5 miljard zal komend jaar gealloceerd worden aan verschillende

¹¹ Kamerbrief Update nationaal plan NAVO en Nederlandse militaire bijdrage aan NAVO Air Policing, 21 december 2022, Kamerstuk 28 676-425.

¹² Kamerbrief Stand van zaken hulp, herstel en wederopbouw Oekraïne, 27 september 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 113).

¹³ Kamerbrief Ophoging financiële middelen voor acute winterhulp Oekraïne, 11 november 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 123) en Kamerbrief Stand van zaken winterhulp Oekraïne, 8 december 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 131).

vormen van niet-militaire steun, zoals humanitaire steun en steun bij herstel van (kritieke) infrastructuur.¹⁴

Verder werden via internationale financiële instellingen leningen en garanties uitgegeven.¹⁵ Voor macro-financiële bijstand werd door de EU in 2022 7,2 miljard uitgegeven en is voor 2023 in totaal EUR 18 miljard gealloceerd aan Oekraïne in de vorm van leningen tegen gunstige voorwaarden. Nederland draagt hieraan, net als andere EU-lidstaten, bij via een garantstelling op basis van het Nederlandse BNI-aandeel in het BNI van de Europese Unie.¹⁶

Wederopbouw

Nederland is van plan zijn *fair share* aan de herstel en wederopbouw-opgave van Oekraïne te leveren, zoals het kabinet ook eerder heeft uitgedragen. Nederland wil graag binnen de EU en met internationale partners aan de slag met deze immense opgave. Bij de concrete inzet van het kabinet zal gekeken worden naar de verschillende fasen van de wederopbouw die elk een andere urgentie met zich meebrengen. Zo is er momenteel sprake van *early recovery* in de vorm van het draaiend houden van het land waarbij de focus ligt op macro-financiële bijstand en herstel van kritieke infrastructuur. Er zal pas sprake zijn van daadwerkelijke wederopbouw als de veiligheidssituatie dit toelaat. Het kabinet beoogt op basis hiervan te handelen.¹⁷

Afgelopen december werd er een internationaal donorcoördinatieplatform voor de wederopbouw van Oekraïne opgericht. Een *steering committee*, bestaande uit Oekraïne, G7-leden, de Europese Commissie en internationale financiële instellingen zal dit platform aansturen. In Brussel wordt een technisch secretariaat opgezet, en in Kyiv zal een operationeel kantoor zorg dragen voor uitvoering ter plaatse.¹⁸ Het kabinet verwelkomt de oprichting en verwacht dat hiermee uiteindelijk op internationaal niveau op een meer gerichte, gestructureerde en voorspelbare wijze steun geboden kan worden aan Oekraïne. Daarbij is onder meer relevant de ontwikkeling van behoeften aan Oekraïense zijde alsook het verloop van de oorlog. Op dit moment is deelname aan de *steering committee* beperkt tot G7-landen, de Europese Commissie en de IFI's. Mogelijk zal Nederland, gelet op het grote donorschap, ook een plaats verwerven binnen de *steering committee*.

De verwachting is dat de Wereldbank in maart met een herziening van de eerder uitgebrachte *needs assessment* zal komen.¹⁹ De *needs assessment* zal een raming maken van de geschatte schade als gevolg van de oorlog en ingaan op de economische situatie van Oekraïne. De oorlog en de aanhoudende aanvallen op de elektriciteitsinfrastructuur sinds het najaar van 2022 eisen in toenemende mate hun economische tol op een toch al verzwakte economie. De krimp wordt inmiddels (februari 2023) door het

¹⁴ Kamerbrief steun Oekraïne 2023, 23 december 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 134).

¹⁵ Kamerbrief Nederlandse financiële steun aan Oekraïne via het IMF, 6 september 2022, (Kamerstuk 36 182, nr. 6); Kamerbrief Financiële steun aan Oekraïne via Wereldbank, 1 maart 2022, (Kamerstuk 36 048, nr. 3)

¹⁶ Kamerbrief Verzoek commissie BHOS over Oekraïne, 31 januari 2023, (Kamerstuk 36 045, nr. 135).

¹⁷ Kamerbrief Stand van zaken hulp, herstel en wederopbouw Oekraïne, 27 september 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 113).

¹⁸ Kamerbrief Stand van zaken winterhulp Oekraïne, 8 december 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 131) en Kamerbrief Verzoek commissie BHOS over Oekraïne, 31 januari 2023, (Kamerstuk 36 045, nr. 135).

¹⁹ Wereldbank, *Ukraine Rapid Damage Needs Assessment*, 9 september 2022 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37988?locale-attribute=en>.

IMF ingeschat op 41% sinds de start van de oorlog. Het is dus van belang ook in te zetten op het draaiend houden van de Oekraïense economie. Voor de oorlog bedroeg het percentage Oekraïners dat onder de armoedegrens leefde 5.5%, eind 2022 lag dit rond de 25%. Dit percentage zal zonder vergaande bijstand mogelijk stijgen naar 60% eind 2023. Het *needs assessment* zal naar verwachting laten zien wat er verder nodig is voor Oekraïne de komende tijd. Het kabinet werkt zoals eerder aangegeven komend jaar op gezette tijden aan steun aan Oekraïne voortvloeiend uit de Oekraïense behoeften.²⁰

Het kabinet treft ook voorbereidingen voor de langere termijn, zoals voor de eventuele toekomstige wederopbouw van het land. Op 18 oktober 2022 heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een conferentie georganiseerd voor het maatschappelijk middenveld en voor het bedrijfsleven. Voor de oorlog waren ongeveer 350 Nederlandse bedrijven actief in Oekraïne en was Nederland één van de grootste investeerders in het land. Hoewel de huidige situatie in de Oekraïne maar zeer beperkt toegang mogelijk maakt (het reisadvies is en blijft vooralsnog voor het hele land rood), bestaat veel animo in het Nederlandse bedrijfsleven actief bij te dragen aan *early recovery* en wederopbouw initiatieven. Sinds begin van het jaar zijn drie platforms (landbouw en voedselzekerheid, water – in den brede – en gezondheid en *life sciences*) aan de slag om in publiek private partnerschappen Nederlandse toegevoegde waarde aan deze sectoren te mobiliseren, in afwachting van een verbetering van de situatie. Tevens is besloten tot de aanstelling van een Speciaal Gezant Bedrijfsleven en Wederopbouw die aan de slag zal gaan. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Klink c.s. d.d. 23 december 2022.²¹

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking kondigde tijdens haar bezoek aan Oekraïne op 17 februari een bijdrage van EUR 5 miljoen aan voor het initiatief «Enlighten Ukraine». Hiermee zal Nederland LED-lampen aan Oekraïne gaan leveren. Met het initiatief wil de Oekraïense overheid 50 miljoen gloeilampen laten vervangen door ledlampen. Daarmee kan een energiebesparing van 10% worden bereikt. Verschillende delen van het land zitten door aanvallen van Rusland meerdere uren per dag zonder elektriciteit. Volgens President Zelensky komt zijn land gemiddeld 2,5 gigawatt elektriciteit tekort. Nederland draagt daarnaast via European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) met EUR 72 mln. bij aan het leveren van onderdelen om de energie infrastructuur weer te herstellen in Oekraïne.²²

Sancties

De EU heeft sinds de Russische inval in Oekraïne een ongekend pakket sanctiemaatregelen tegen Rusland afgekondigd. Met de sancties geeft de EU een glashelder signaal dat de grove schending van het internationaal recht en grondbeginselen van het VN handvest door Rusland consequenties heeft. Het doel van de sancties is bovendien om de mogelijkheden voor Rusland om oorlog tegen Oekraïne te voeren zo veel mogelijk te beperken. Gezien de aanhoudende Russische agressie is het van belang om de druk op Rusland met sancties hoog te houden. Een deel van de

²⁰ Kamerbrief steun Oekraïne 2023, 23 december 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 134).

²¹ Motie van het lid Klink c.s. over het laten besteden van bijzondere aandacht door de Speciaal Gezant Bedrijfsleven en Wederopbouw aan het borgen van de aansluiting van het Nederlandse bedrijfsleven op de internationale inspanningen gericht op het volgen van de Oekraïense prioriteiten, waaronder op het gebied van voedselzekerheid en cruciale energie-infrastructuur, (Kamerstuk 36 045, nr. 129).

²² Kamerbrief Ophoging financiële middelen voor acute winterhulp Oekraïne, 11 november 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 123).

sancties heeft steeds meer effect naarmate de tijd vordert, terwijl er nu al stevige effecten te zien zijn. Het is duidelijk dat Rusland voor zijn oorlogsmachine moet uitwijken naar onbekende en onbetrouwbare leveranciers. Dit komt mede door de ingestelde EU-exportbeperkingen. Bovendien zijn er vele miljarden aan Russische tegoeden bevroren en heeft Rusland geen toegang meer tot Westers kapitaal vanwege de ingestelde restricties. De inkomsten van Rusland uit internationale handel worden steeds verder afgeknepen door EU-importrestricties, zoals op olie. Het kabinet is constant op zoek naar manieren om de druk te verhogen in aanvulling op de bestaande sanctiemaatregelen, waarbij EU-eenheid, de uitvoerbaarheid en de impact nauwkeurig worden afgewogen.

Deze inzet behelst tevens maatregelen om sanctieomzeiling te bestrijden, hetgeen essentieel is voor zowel de effectiviteit van de sancties als het draagvlak. Rusland is in hoge mate afhankelijk van Westerse componenten en probeert op clandestiene wijze alsnog aan deze producten te komen. Het kabinet zet daarom in op een breed palet aan anti-omzeilingsmaatregelen, zowel in Nederland als in EU-kader en internationaal. In bijgevoegd concept non-paper wordt dit nader uitgewerkt. Nederland heeft dit in het kader van de Raad Buitenlandse Zaken van 20 februari aangekondigd, waar het initiatief op brede steun kon rekenen. Na verdere afstemming met gelijkgezinde Lidstaten kan het non-paper kan als basis dienen voor bespreking in verschillende Brusselse fora. In lijn met motie van de leden Brekelmans en Agnes Mulder²³ gaat het hierbij bijvoorbeeld om het opzetten van een anti-omzeiling contactpunt in Brussel waar autoriteiten van lidstaten, denktanks en andere partners informatie kunnen delen, voor zover mogelijk binnen wettelijke kaders. Dit maakt het mogelijk om op een centraal punt analyses te maken van individuele gevallen en patronen via derde landen. Op basis daarvan kan gehandeld worden, bijvoorbeeld door diplomatieke *outreach*, het afgeven van officiële waarschuwingen aan bedrijven, het informeren van bedrijven over risicogebieden, het aanmoedigen van bedrijven om contractuele bepalingen over eindgebruik op te nemen en het op de sanctielijst plaatsen van bedrijven uit derde landen. Idealiter krijgt dit het karakter van een soort Europees hoofdkwartier voor sancties zodat omzeiling gestructureerd en proactief aangepakt kan worden met het oog op huidige en toekomstige inzet van sancties.

Dit zal niet allemaal van vandaag op morgen geregeld zijn. Het kabinet wil dit proces aanjagen omdat naast nationale inzet omzeiling op Europees en internationaal niveau aangepakt moet worden.

Ten aanzien van de naleving van sancties heeft het kabinet uw Kamer begin november geïnformeerd over de stand van zaken.²⁴ Alle aanbevelingen uit het rapport Blok zijn gerealiseerd of in lopende uitvoering, zoals de voorbereidingen voor modernisering van de wetgeving. Uiteraard worden ondertussen ervaringen uit de naleving concreet vertaald naar voorstellen die worden ingebracht bij de onderhandelingen over nieuwe sanctiepakketten. Overigens deelt het kabinet het gevoel van urgentie van uw Kamer om de naleving van sancties verder te verbeteren. Middels de nationale sanctieregeling zijn ad hoc maatregelen genomen om mazen te dichten, bijvoorbeeld ten aanzien van gegevensdeling en toezicht. Daarnaast is er een nationaal beleidskader opgesteld over hoe met ontheffingen wordt omgegaan, zijn er bij de bevoegde instanties meldpunten voor gesanctioneerde opgezet, worden de nodige sanctierapportages tijdig met de Europese Commissie gedeeld, is er onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een samenwer-

²³ Kamerstuk 36 200 V, nr. 25.

²⁴ Kamerbrief Stand van zaken sanctienaleving, 4 november 2022, (Kamerstuk 36 045, nr. 120).

kingsplatform opgericht om aan gesanctioneerde entiteiten verbonden partijen inzichtelijk te maken en is er een grondslag voor gegevensdeling opgenomen in de Europese sanctieverordeningen. Alle bij sanctienaleving betrokken departementen en uitvoeringorganisaties zijn actief en aangehaakt. Het kabinet deelt uw wens en urgentie voor een duurzame sanctiewetgeving voor de komende decennia. Daarom wordt vaart gemaakt met de modernisering van de sanctiewet en zal het kabinet er zorg voor dragen dat het conceptwetsvoorstel modernisering sanctiestelsel uiterlijk per juli gereed is voor de consultatiefase voor externe partijen. Een volgende stand van zakenbrief zal uw Kamer in het voorjaar toegaan.

EU-toetredingsproces

De Europese Raad van 23 en 24 juni 2022 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1824) erkende het perspectief van Oekraïne op EU-lidmaatschap en besloot het land de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen. De voortgang van Oekraïne in het EU-toetredingsproces zal afhangen van de eigen merites. Alvorens een nieuwe stap in het EU-toetredingsproces kan worden gezet moet Oekraïne de zeven hervormingsprioriteiten uit de opinie van de Europese Commissie²⁵ implementeren. Via het Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) en het Matra-programma dragen de EU en Nederland bij aan de hervormingsprocessen in Oekraïne. Het kabinet blijft strikt, fair en betrokken ten aanzien van EU-uitbreiding. In dit kader erkent het kabinet de inspanningen die Oekraïne pleegt om moeilijke hervormingen door te voeren onder zeer uitdagende omstandigheden. Tegelijkertijd blijft het kabinet waakzaam dat er niet vooruitgelopen wordt op de reguliere voortgangsrapportage als onderdeel van het uitbreidingspakket 2023. De Commissie zal op basis van dit formele voortgangsrapport beoordelen in welke mate Oekraïne voldoet aan de prioriteiten uit de Opinie. Dit rapport wordt in oktober 2023 verwacht.

Accountability

De Russische oorlog is ongekend brutaal en gewelddadig. Rusland heeft vanaf het eerste begin burgers en burgerdoelen beschoten en Russische militairen hebben zich schuldig gemaakt aan grootschalig moorden, verkrachten, martelen en vernederen van Oekraïense burgers. Vernielingen en plunderingen zijn een standaardpraktijk van het Russische leger en Poetins huurlingen in deze oorlog. Deze rechtsschendingen en agressie bedreigen niet alleen Oekraïne maar ook de internationale rechtsorde en kunnen en mogen daarom niet onbeantwoord blijven. Het kabinet blijft zich, onverminderd inzetten voor *accountability* en onderzoek naar schendingen van internationaal recht in Oekraïne, waaronder conflictgerelateerd seksueel geweld, en het bestrijden van straffeloosheid. Hierover staat Nederland in nauw contact met Oekraïne, de EU, het ICC en andere internationale spelers. De voortrekkersrol van Nederland inzake «*restoration of justice*» binnen *Zelensky's Peace Formula* past geheel in de prioriteit die Nederland in zijn buitenland beleid geeft aan het streven naar *accountability*.

Het kabinet verwelkomt de komst naar Den Haag van het *International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression* in Den Haag en is bereid ook gastvrijheid te verlenen aan een mogelijk op te richten agressie-tribunaal mits daar (a) brede internationale steun voor is, (b) het de werkzaamheden van het ICC niet zal ondermijnen en (c) er voldoende

²⁵ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en.

capaciteit voor Nederland als gastland, waaronder voldoende financiële dekking, is om zo'n tribunaal te huisvesten. Nederland maakt gezamenlijk met de G7 en een aantal andere landen deel uit van een kerngroep van landen die zich willen inzetten voor het vervolgen van Russische leiders voor het misdrijf van agressie door een agressie-tribunaal. Ook stimuleert Nederland internationale coördinatie van *accountability*-initiatieven middels de *Dialogue Group on Accountability for Ukraine*, een coördinatie-mechanisme dat voortvloeit uit de *Ukraine Accountability Conference* die in juli 2022 in Den Haag plaatsvond. Tevens heeft Nederland reeds twee forensische onderzoeksmissies van de Koninklijke Marechaussee onder de vlag van het ICC naar Oekraïne gestuurd en zijn twee andere missies voorzien voor 2023. Nederland roept andere landen bovendien op om ook bij te dragen aan de initiatieven van het ICC op dit vlak, met experts, met materieel of financieel, om te komen tot een duurzame inzet en rotatie.

Het kabinet heeft op 17 februari tevens besloten principe-bereidheid uit te spreken om een register voor oorlogsschade in Nederland te huisvesten.

Kinderontvoeringen

Een met name zeer verontrustende schending zijn de kindertontvoeringen die Rusland op grote schaal en systematische wijze uitvoert binnen de bezette gebieden van Oekraïne. Deze ontvoeringen, waarbij Rusland vele kinderen naar eigen grondgebied deporteert, zijn hartverscheurend. Deze wrede politiek is erop gericht Oekraïense kinderen van hun identiteit te beroven en te russificeren en is een grove schending van het oorlogsrecht en de mensenrechten. Deze politiek houdt in dat Rusland de naturalisatie van Oekraïense kinderen actief nastreeft door, onder andere, het openstellen van de zogenaamde «vereenvoudigde naturalisatieprocedures», het plaatsen van Oekraïense kinderen in Russische pleeggezinnen en het ter adoptie aanbieden van kinderen. Kinderen worden hiermee tot wapen gemaakt. Deze volstrekt onaanvaardbare schending van het internationale recht maakt dat Nederland heeft besloten een voorttrekkersrol op zich te nemen en gezamenlijk met Duitsland internationaal op te trekken om deze ontvoeringen te doen stoppen. Dit gebeurt onder meer door het listen van Russische organisatoren op de EU-sanctielijst, het verzamelen van steun tegen deze verwerpelijke praktijk binnen internationale fora, met name binnen de VN Mensenrechtenraad en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) om zo druk uit te oefenen op Rusland om te stoppen met deze praktijk, maar ook door de slachtoffers en hun familie, waar mogelijk, moreel en materieel te ondersteunen.

Culturele samenwerking

Rusland tracht zijn claim op het grondgebied van Oekraïne te rechtvaardigen met het narratief dat Oekraïne geen eigen cultuur heeft en daarom niet als soeverein land kan bestaan. Rusland beschadigt op grote schaal cultureel erfgoed en cultuur in Oekraïne, en maakt zich daarmee schuldig aan oorlogsmisdaden (onder bijvoorbeeld het 1954 Haags UNESCO Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict). Dat doet Rusland ook om sociale cohesie en nationale trots van de natie te breken en daarmee de ruggengraat van verzet tegen de Russische agressie. Nederland geeft noodhulp aan Oekraïne ten behoeve van het beschermen en stabiliseren van cultureel erfgoed, zoals musea en collecties. Deze noodhulp wordt geleverd door de Nederlandse organisatie *Cultural Emergency Response* i.s.m. internationale partners.

Op de langere termijn heeft Oekraïne behoefte aan kennis en middelen voor herstel van het beschadigde erfgoed. Het kabinet zal bezien hoe Nederlandse kennisinstellingen, zoals de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, hier een rol in kunnen spelen.

Naast materieel erfgoed ligt ook immaterieel erfgoed onder vuur. Culturele continuïteit is essentieel voor het kunnen verwerken van oorlogstrauma en om sociale cohesie te behouden. Daarom steunt het kabinet Oekraïense cultuurmakers die naar Nederland zijn gekomen als gevolg van de oorlog en heeft het kabinet Oekraïne opgenomen in de lijst van focuslanden van het internationaal cultuur beleid (ICB), zodat de uitvoeringspartners van het ICB, waaronder de rijkscultuurfondsen en de Nederlandse ambassade, het opstarten en onderhouden van netwerken en contacten met de Oekraïense culturele sector kunnen steunen en samenwerkingstrajecten aan kunnen gaan die aansluiten bij behoeften in Oekraïne. Uitwisselingsprogramma's en *twinning* tussen culturele organisaties met vergelijkbare interesses en capaciteiten kunnen ook helpen ervoor te zorgen dat capaciteit in Oekraïne blijft, of kan terugkeren.

Global outreach

Ten aanzien van al deze deelgebieden, blijft Nederland zich, mede op verzoek van Oekraïne, inzetten om ook buiten Euro-Atlantisch grondgebied coalities te vormen met landen waarmee Nederland bezorgdheid over het conflict deelt, maar ook meer verbinding te zoeken met landen die geen keuze voor of tegen de ene of de andere partij kunnen of willen maken. Het is van belang de dialoog met deze landen te blijven voeren en te luisteren naar hoe de Russische agressie deze landen raakt in hun noden en behoeften.

Conclusie

Een jaar na de Russische inval blijft de noodzaak Oekraïne te steunen onverminderd groot. Om die reden brachten de Minister President en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 17 februari jongstleden een bezoek aan Oekraïne. Het bezoek bracht de boodschap dat Nederland solidair is en blijft met Oekraïne en vastberaden blijft de nodige steun te leveren: militair, financieel (o.a. bij herstel) en humanitair. Nederland doet dat samen met partners in de EU, NAVO en daarbuiten. Eensgezindheid is belangrijker dan ooit. Het besef is ingedaald dat onze vrijheid, welvaart en veiligheid niet meer vanzelfsprekend zijn.

Het wordt niet meer zoals het was. Met de Russische invasie is ook een zware slag toegebracht aan de wereldorde waar Nederland zo lang baat bij heeft gehad. Een wereldorde die al langer onder druk stond door verschuivende machtsverhoudingen, technologische ontwikkelingen en veranderende conflictvoering. De noodzaak te investeren in onze collectieve veiligheid was al evident; de urgentie is nu groter dan ooit.

Ook in het – op dit moment onwaarschijnlijke – scenario dat Rusland de gewapende strijd staakt, is het noodzakelijk ons buitenland en veiligheidsbeleid tegen het licht te houden.²⁶ Dat betekent dat we samen met internationale partners moeten bouwen aan een nieuwe veiligheidsorde, aan een krachtige collectieve afschrikking en verdediging en een sterk Europa dat meer verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen veiligheid.

²⁶ De opvolger van de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie zal daar uitgebreider op ingaan.

Het vergt ook een investering in de Europese Defensie-industrie en een toekomstbestendige krijgsmacht.²⁷ Het kabinet blijft zich hiervoor inzetten, samen met internationale partners.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

²⁷ Defensienota 2022 Sterker Nederland, veiliger Europa, 1 juni 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 1).