



Brussel, 18 december 2025
(OR. en)

EUCO 26/25

CO EUR 21

NOTA

van:	Voorzitter van de Europese Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Bijeenkomst van de Europese Raad (18 december 2025) - Oekraïne

De Europese Raad besprak de laatste ontwikkelingen met betrekking tot Oekraïne. De tekst in dit document werd krachtig gesteund door 25 staatshoofden en regeringsleiders.

OEKRAÏNE

1. De Europese Raad wisselde van gedachten met Volodymyr Zelensky, de president van Oekraïne.
2. De Europese Raad bevestigt zijn niet-aflatende en onwrikbare steun voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne binnen zijn internationaal erkende grenzen. De Europese Unie zal, in coördinatie met gelijkgestemde partners en bondgenoten, brede politieke, financiële, economische, humanitaire, militaire en diplomatieke steun blijven verlenen aan Oekraïne en zijn bevolking. De Europese Raad prijst de vastberadenheid en veerkracht van het Oekraïense volk en zijn leiders bij hun weerstand tegen de Russische agressie, die Rusland ervan hebben weerhouden om zijn militaire doelstellingen te verwezenlijken.
3. De Europese Raad bevestigt dat de EU Oekraïnes traject naar EU-lidmaatschap standvastig blijft steunen, en is ingenomen met de aanzienlijke vooruitgang die Oekraïne reeds heeft geboekt onder uiterst moeilijke omstandigheden. De Europese Unie zal nauw met Oekraïne blijven samenwerken en het land blijven steunen in zijn inspanningen om volledig te voldoen aan alle voorwaarden, in overeenstemming met de op verdiensten gebaseerde aanpak. De Europese Unie zal Oekraïne blijven steunen bij het bouwen aan een vreedzame en welvarende toekomst binnen de Europese Unie.
4. De Europese Unie steunt een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede in Oekraïne op basis van de beginselen van het VN-Handvest en het internationaal recht. Herinnerend aan de beginselen die hij op 6 maart 2025 heeft geformuleerd, verwelkomt de Europese Raad de lopende diplomatieke inspanningen om een einde te maken aan de oorlog, en dringt hij er bij Rusland op aan om in te stemmen met een volledig, onvoorwaardelijk en onmiddellijk staakt-het-vuren, waarvoor Oekraïne zich blijft inzetten, en om zinvolle onderhandelingen aan te gaan met het oog op een rechtvaardige en duurzame vrede. Om te kunnen komen tot een vrede die rechtvaardig en duurzaam is, mogen grenzen niet met geweld worden gewijzigd en moet een toekomstige overeenkomst de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne eerbiedigen, en de veiligheid en het vermogen van Oekraïne om zich te verdedigen op lange termijn waarborgen.

5. De Europese Unie en haar lidstaten zullen actief blijven deelnemen aan vredesinspanningen, in overeenstemming met het in de Verdragen verankerde doel van de Europese Unie om de vrede te bevorderen. De weg naar vrede in Oekraïne kan niet beslist worden zonder Oekraïne. De Europese Unie zal besluiten nemen over aangelegenheden die onder haar bevoegdheid vallen of van invloed zijn op haar veiligheid.
6. De Europese Unie en de lidstaten zijn bereid bij te dragen aan robuuste en geloofwaardige veiligheidsgaranties voor Oekraïne, met name via de coalitie van bereidwilligen en in samenwerking met de Verenigde Staten. Dit omvat het ondersteunen van het vermogen van Oekraïne om agressie doeltreffend te ontmoedigen en zich doeltreffend te verdedigen. De bijdrage van de Europese Unie en de lidstaten zal gebaseerd zijn op hun respectieve bevoegdheden en vermogens en zal in overeenstemming zijn met het internationaal recht.
7. De Europese Raad onderstreept dat het van cruciaal belang is ervoor te zorgen dat Oekraïne weerbaar blijft en over de budgettaire en militaire middelen beschikt om zijn inherente recht op zelfverdediging te blijven uitoefenen en Ruslands agressie te blijven tegengaan en te blijven ontmoedigen, ook op de lange termijn.
8. Herinnerend aan de toezegging van oktober 2025 om tegemoet te komen aan de dringende financiële behoeften van Oekraïne voor 2026-2027, onder meer voor zijn militaire en defensie-inspanningen, maakte de Europese Raad de balans op van de lopende werkzaamheden om die toezegging na te komen.

In overeenstemming met de eerdere conclusies van de Europese Raad, waarin wordt benadrukt dat de tegoeden van Rusland overeenkomstig het EU-recht geïmmobiliseerd moeten blijven totdat Rusland zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne beëindigt en het land vergoedt voor de door zijn oorlog veroorzaakte schade, heeft de Europese Unie, gezien de ongekende situatie, op grond van artikel 122 VWEU buitengewone, tijdelijke en naar behoren gemotiveerde noodmaatregelen vastgesteld waarbij die tegoeden op een duurzamere basis worden geïmmobiliseerd. De Europese Raad neemt nota van de verklaring van de Commissie die is afgelegd op het moment van de vaststelling van die handeling.

Naar aanleiding van de recente voorstellen van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger roept de Europese Raad de Raad en het Europees Parlement ertoe op te blijven werken aan de technische en juridische aspecten van de instrumenten tot vaststelling van een herstelbetalingslening op basis van de kasmiddelen die zijn verbonden aan de geïmmobiliseerde tegoeden van Rusland.

Teneinde vanaf het tweede kwartaal van 2026 te voorzien in de nodige financiële steun voor Oekraïne, onder meer voor zijn militaire behoeften, komt de Europese Raad in de tussentijd overeen Oekraïne een lening van 90 miljard EUR voor de jaren 2026-2027 te verstrekken op basis van door de EU-begrotingsmarge gedekte EU-leningen op de kapitaalmarkten. Door middel van nauwere samenwerking (artikel 20 VEU) met betrekking tot het instrument op basis van artikel 212 VWEU heeft elke inzet van middelen uit de begroting van de Unie als garantie voor deze lening geen gevolgen voor de financiële verplichtingen van de Tsjechische Republiek, Hongarije en Slowakije. Deze lening zou enkel door Oekraïne worden terugbetaald zodra herstelbetalingen zijn ontvangen. Tot dan zullen deze tegoeden geïmmobiliseerd blijven en behoudt de Unie het recht om deze te gebruiken om de lening terug te betalen, in volledige overeenstemming met het EU-recht en het internationaal recht.

De Europese Raad onderstreept het belang van de volgende elementen in verband met de lening die aan Oekraïne wordt verstrekt:

- a) versterking van de Europese en de Oekraïense defensie-industrie;
- b) verdere handhaving van de rechtsstaat door Oekraïne, met inbegrip van de strijd tegen corruptie;
- c) het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten en de veiligheids- en defensiebelangen van alle lidstaten.

9. De Europese Raad onderstreept hoe belangrijk het is dat de lidstaten hun inspanningen opvoeren om de dringende militaire en defensiebehoeften van Oekraïne aan te pakken, met name wat betreft luchtverdedigings- en droneafweersystemen en artilleriemunitie van groot kaliber. In dit verband blijft het van cruciaal belang de defensie-industrie van Oekraïne verder te ondersteunen en te ontwikkelen en erin te investeren, onder meer door Oekraïense defensieproductie in de lidstaten te vestigen. Ook is het belangrijk de samenwerking en integratie tussen de Oekraïense defensie-industrie en de Europese defensie-industrie verder te versterken, voortbouwend op de unieke ervaring en knowhow van Oekraïne. In dit verband is de Europese Raad tevreden dat samenwerking met Oekraïne wordt opgenomen in de investeringsplannen van de lidstaten voor de defensie-industrie in het kader van het instrument “Optreden voor de veiligheid van Europa” (SAFE-instrument).
10. Bij alle militaire steun en veiligheidsgaranties voor Oekraïne zal het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten ten volle in acht worden genomen en zal rekening worden gehouden met de veiligheids- en defensiebelangen van alle lidstaten.
11. De Europese Unie blijft vastbesloten de druk op Rusland om aan zijn brute aanvalsoorlog een einde te maken en zinvolle onderhandelingen aan te gaan, te handhaven en op te voeren. In dit verband roept de Europese Raad de Raad ertoe op te blijven werken aan een nieuw sanctiepakket, met het doel het zo snel mogelijk na de presentatie ervan begin 2026 aan te nemen. Hij onderstreept tevens het belang van verdere coördinatie met de G7-partners en andere gelijkgestemde partners op het gebied van sancties, en van verdere versterking van de maatregelen tegen omzeiling.
12. De Europese Raad maakte de balans op van de inspanningen om de activiteiten van Ruslands schaduwvloot te beteugelen, die de Russische energie-inkomsten daadwerkelijk hebben doen dalen, en is ingenomen met de recente aanneming van nieuwe sancties daartoe. Hij roept op tot verdere gecoördineerde actie van de lidstaten en tot samenwerking met de G7-partners, ook met betrekking tot haven- en kuststaten en ten aanzien van vlaggenstaten buiten de EU en alle actoren die betrokken zijn bij het ecosysteem van de schaduwvloot, om de Russische energie-inkomsten verder te doen dalen en de significante risico's die de schaduwvloot met zich meebrengt, te blijven aanpakken.

13. De Europese Raad veroordeelt met klem de steun van derde landen, en van actoren en entiteiten in die landen, die Rusland in staat stellen zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne voort te zetten. Met name veroordeelt hij de aanhoudende militaire steun van onder meer Iran, Belarus en de DVK. De Europese Raad dringt er bij alle landen op aan onmiddellijk een einde te maken aan alle directe of indirecte bijstand aan Rusland in zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne, met name door de levering van goederen of componenten voor tweërlei gebruik.
14. De Europese Raad veroordeelt met klem de aanhoudende grootschalige aanvallen van Rusland op burgers en civiele doelwitten in Oekraïne, waaronder infrastructuur, ziekenhuizen, medische voorzieningen en het energiesysteem. Hij roept op tot de onmiddellijke beëindiging van alle militaire activiteiten rond de nucleaire installaties van Oekraïne, die een ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid en beveiliging ervan. Ook roept de Europese Raad ertoe op alles in het werk te stellen om Oekraïne te helpen ondersteunen bij het herstel, de wederopbouw en de versterking van de veerkracht van zijn energiesysteem. De Europese Unie en haar lidstaten zullen, in samenwerking met partners, de levering opvoeren van humanitaire hulp en bijstand voor civiele bescherming, alsook van energie en bijbehorende uitrusting aan Oekraïne.
15. De Europese Raad herhaalt zijn dringende oproep aan Rusland en Belarus om onmiddellijk te zorgen voor de veilige en onvoorwaardelijke terugkeer naar Oekraïne van alle onrechtmatig gedeporteerde en overgebrachte Oekraïense kinderen en andere burgers. Andere humanitaire inspanningen en vertrouwenwekkende maatregelen, met name de uitwisseling van krijgsgevangenen, moeten deel uitmaken van het traject naar vrede.
16. De Europese Unie blijft vastbesloten te zorgen voor volledige verantwoordingsplicht voor oorlogsmisdrijven en de andere meest ernstige misdrijven die worden gepleegd in verband met Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne. In deze context roept de Europese Raad op tot aanhoudende inspanningen met het oog op het operationeel maken van het speciaal tribunaal voor het misdrijf agressie tegen Oekraïne, in het kader van de Raad van Europa. Ook is hij ingenomen met de ondertekening van het Verdrag van de Raad van Europa tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne en hij roept ertoe op de werkzaamheden voort te zetten.
17. De Europese Raad zal tijdens zijn volgende bijeenkomst op dit onderwerp terugkomen.