

36 921 **Goedkeuring van het op 16 december 2025 te ‘s-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne (Trb. 2025, 101 en Trb. 2026, 24)**

Nr. 5 **VERSLAG**
Vastgesteld 24 april 2026

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Klaver

Adjunct-griffier van de commissie,
Dekker

Inhoudsopgave

A. ALGEMEEN

- 1. Inleiding**
- 2. Hoofdpijnen van het voorstel**
- 3. Een ieder verbindende verdragsbepalingen**
- 4. Koninkrijkspositie**

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk II: Oprichting, mandaat en taken van de schadevergoedingscommissie (artikelen 2-3)

Hoofdstuk III: Juridische status en zetel schadevergoedingscommissie (artikelen 4-6)

Hoofdstuk IV: Organisatiestructuur (artikelen 7-15)

Hoofdstuk V: Vorderingen en procedure (artikelen 16-22)

Hoofdstuk VI: Financiering van de schadevergoedingscommissie (artikel 23)

Hoofdstuk VIII: Slotbepalingen (artikelen 26-37)

C. OVERIG

A. ALGEMEEN

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne. Deze leden onderschrijven het belang van internationale rechtsorde, accountability en herstel voor slachtoffers van de Russische agressie tegen Oekraïne.

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken hebben de leden van de VVD-fractie de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de regering over het wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 16 december 2025 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne (Kamerstuk 36 921).

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en stellen daarover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Wetsvoorstel ter goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne (Trb. 2025, 101 en Trb. 2026, 24). Deze leden hebben hier een enkele vraag bij.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het Wetsvoorstel ter goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne (Trb. 2025, 101 en Trb. 2026, 24) en stellen daarover nog enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne. Deze leden onderstrepen dat de Russische agressie onder geen beding onbestraft mag blijven en dat het herstel van gerechtigheid voor Oekraïne een absolute prioriteit is. Zij zien de oprichting van deze commissie, als tweede pijler van het compensatiemechanisme, als een cruciale stap om de agressor daadwerkelijk ter verantwoording te roepen voor de aangerichte verwoestingen. De leden van de VVD-fractie zijn er trots op dat Den Haag hiermee een centrale rol speelt in het afdwingen van deze aansprakelijkheid en het bestraffen van de Russische wandaden.

De leden van de BBB-fractie constateren dat Nederland een voortrekkersrol heeft genomen bij de totstandkoming van dit mechanisme. Deze leden vragen welke concrete meerwaarde deze voortrekkersrol Nederland oplevert, zowel juridisch als geopolitiek, en welke risico's daaraan verbonden zijn.

De leden van de BBB-fractie vragen voorts hoe de regering de effectiviteit van deze schadevergoedingscommissie inschat, gegeven het feit dat de daadwerkelijke betaling van schadevergoedingen afhankelijk is van een nog op te richten schadefonds en de bereidheid of mogelijkheid van Rusland om te betalen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat Nederland door president Zelensky is gevraagd een voortrekkersrol te nemen op het gebied van herstel van gerechtigheid. Zij vragen de regering op welke manier deze voortrekkersrol de komende jaren verder vormgegeven zal worden, specifiek met het oog op de derde pijler: het schadefonds. Hoe schat de regering de bereidheid van andere internationale partners in om ook voor deze derde pijler spoedig tot een verdrag te komen?

Wat betreft de juridische vormgeving vragen de leden van de VVD-fractie om een nadere toelichting op de keuze voor inbedding in het raamwerk van de Raad van Europa. Kan de regering nader duiden welke specifieke administratieve en arbeidsrechtelijke voordelen dit biedt ten opzichte van een volledig autonoom opererende organisatie? Is de regering tevens van mening dat deze inbedding de politieke legitimiteit van de commissie versterkt in de ogen van landen die geen lid zijn van de Raad van Europa?

Ten aanzien van de Russische aansprakelijkheid lezen deze leden dat de Russische Federatie de rechtsgevolgen van haar onrechtmatig handelen moet dragen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij kan bevestigen dat de huidige wetgeving en dit Verdrag voldoende juridische basis bieden om in de toekomst, wanneer een schadefonds is opgericht, ook bevroren Russische staatstegoeden aan te wenden voor de daadwerkelijke uitbetaling van de vorderingen. Hoe beoordeelt de regering de bereidheid van andere landen om Russische tegoeden in te zetten ten behoeve van het schadefonds? En hoe schat de regering de risico's voor de reputatie van Nederland als gastland van de commissie in, indien de uitbetaling van vastgestelde claims op de lange termijn uitblijft bij gebrek aan een gevuld schadefonds?

Het schaderegister is in april 2024 gestart met de registratie van schadeclaims. De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel schadeclaims inmiddels door burgers, bedrijven en de Oekraïense overheid zijn ingediend en voor welk totaalbedrag. Deze leden vragen daarnaast of de regering een inschatting kan geven of het schaderegister voldoende makkelijk te vinden is voor burgers en bedrijven die schadeclaims willen indienen. Wat is de procedure als Oekraïense burgers of bedrijven een schadeclaim willen indienen?

De regering schrijft dat met de totstandkoming van een schadevergoedingscommissie niet uit het oog moet worden verloren dat de totstandkoming van de derde pijler onder het compensatiemechanisme, dat wil zeggen een schadefonds, een uitdagende taak zal worden nu dat met financiële middelen gevuld dient te worden. De leden van de CDA-fractie vragen of de optie nog steeds op tafel ligt om de Russische bevroren tegoeden hiervoor te gebruiken, en zo ja, wat de huidige stand van zaken is van de gesprekken hierover.

De leden van de BBB-fractie constateren dat het verdrag expliciet bepaalt dat lidstaten niet verplicht zijn om schadevergoedingen te financieren, met uitzondering van Rusland indien het toetreedt. Tegelijkertijd lezen deze leden dat de financiering van de organisatie zelf voorlopig wel bij de deelnemende landen ligt. Kan de regering uiteenzetten welk realistisch scenario zij ziet voor het moment waarop Rusland daadwerkelijk gaat betalen en wat dit betekent indien dat uitblijft?

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast welke financiële en juridische risico's Nederland loopt indien het schadefonds onvoldoende gevuld wordt, maar de commissie wel besluiten blijft nemen over schadevergoedingen.

De leden van de BBB-fractie constateren dat het schadefonds, als derde pijler, nog niet is uitgewerkt. Waarom is ervoor gekozen dit verdrag reeds te ratificeren zonder duidelijkheid over de financiering en werking van dit fonds? Acht de regering dit juridisch en beleidsmatig wenselijk?

3. Een ieder verbindende verdragsbepalingen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een nadere toelichting op het oordeel dat het Verdrag geen verbindende bepalingen bevat. Betekent de onmogelijkheid om besluiten van de commissie voor de nationale rechter af te dwingen (artikel 21, derde lid) dat claimanten in het geheel geen rechtsmiddelen hebben in Nederland indien zij van mening zijn dat de commissie onjuist heeft gehandeld?

De leden van de BBB-fractie lezen dat het verdrag geen een ieder verbindende bepalingen bevat en dat besluiten niet afdwingbaar zijn via nationale rechters. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de rechtszekerheid van claimanten. Welke waarde heeft een beslissing van de commissie, indien deze niet afdwingbaar is?

Daarnaast vragen de leden van de BBB-fractie of er risico's bestaan dat druk ontstaat op nationale wetgevers, waaronder Nederland, om alsnog afdwingbaarheid te creëren.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk II: Oprichting, mandaat en taken van de schadevergoedingscommissie (artikelen 2-3)

De leden van de D66-fractie constateren dat het mandaat van de commissie in eerste instantie is beperkt tot schade vanaf 24 februari 2022. Deze leden vragen de regering hoe zij aankijkt tegen een mogelijke uitbreiding naar eerdere periodes, bijvoorbeeld vanaf 2014, mede in het licht van consistentie in aansprakelijkheid en rechtvaardigheid voor slachtoffers.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de commissie geen rechtbank is, maar een administratieve entiteit. Kan de regering toelichten op welke wijze voorkomen wordt dat de commissie verzandt in een 'claims-industrie' waarbij de administratieve kosten niet meer in verhouding staan tot de uitgekeerde bedragen? Welke waarborgen zijn er dat evident ongegronde claims in een vroeg stadium worden gefilterd? Welk proces wordt voorzien bij

het aanstellen van commissarissen en hoe wordt gewaarborgd dat anti-Russische tendensen daarin niet de overhand krijgen?

Het mandaat is beperkt tot handelingen sinds 24 februari 2022. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een inschatting kan geven van de complexiteit en de extra werklast indien de Vergadering besluit het mandaat uit te breiden tot 20 februari 2014. Is de huidige organisatiestructuur en begroting hierop berekend, of zou dit leiden tot een aanzienlijke verhoging van de Nederlandse bijdrage?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het Verdrag uitdrukkelijk de mogelijkheid openlaat dat de Verdragspartijen “op enig moment besluiten het mandaat van de schadevergoedingscommissie uit te breiden tot het in behandeling nemen van claims vanaf 20 februari 2014”. Neemt de regering al het standpunt in dat het mandaat van de commissie moet worden uitgebreid tot deze eerdere datum? Zo nee, waarom niet?

Hoofdstuk III: Juridische status en zetel schadevergoedingscommissie (artikelen 4–6)

Nederland heeft de uitnodiging geaccepteerd om gastland te worden. De leden van de VVD-fractie vragen de regering naar de verwachte impact op de lokale veiligheids capaciteit in Den Haag. Is er in de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid reeds rekening gehouden met de additionele kosten voor de fysieke beveiliging van deze commissie en haar personeel?

Voorts vragen leden van de VVD-fractie welke risico's de vestiging van deze commissie met zich meebrengt voor de nationale veiligheid in bredere zin. Hoe schat de regering de kans in op een toename van vijandelijke (statelijke) cyberactiviteiten gericht tegen de commissie of de Nederlandse overheid als gastland? In hoeverre brengt dit additionele risico's met zich mee voor onze vitale infrastructuur? Kan de regering toelichten welke extra middelen en bevoegdheden de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD) beschikbaar hebben om dergelijke hybride dreigingen in relatie tot de commissie vroegtijdig te detecteren en te neutraliseren?

Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van de toegekende privileges en immuniteiten. Deze leden vragen de regering of de uitsluiting van immuniteit voor verkeersovertredingen en schade door motorvoertuigen (artikel 6, vijfde lid) in het zetelverdrag ook zal gelden voor de leden van de Panels (Commissarissen) die diplomatieke onschendbaarheid genieten. Kan de regering garanderen dat er geen onwenselijke situaties van straffeloosheid in het gastland kunnen ontstaan voor privaatrechtelijke geschillen?

De leden van de BBB-fractie constateren dat Nederland voornemens is gastland te worden. Deze leden vragen welke concrete verplichtingen en kosten hiermee gemoeid zijn, inclusief beveiliging, faciliteiten en juridische ondersteuning.

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast hoe de ruime immuniteiten voor commissarissen en medewerkers zich verhouden tot nationale rechtsbescherming en aansprakelijkheid, met name in gevallen van misbruik of nalatigheid.

Hoofdstuk IV: Organisatiestructuur (artikelen 7–15)

De leden van de D66-fractie vragen aandacht voor de governance van de commissie. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat besluitvorming wordt gepolitiseerd of geblokkeerd, bijvoorbeeld door staten met tegengestelde belangen.

Ten aanzien van de besluitvorming vragen de leden van de VVD-fractie naar de rol van de 'Major Contributors'. Kan de regering aangeven welke landen momenteel als zodanig worden aangemerkt? Is het de verwachting dat Nederland door de geschatte stijging van de bijdrage in 2031 ook tot deze groep zal behoren en daarmee instemmingsrecht krijgt op cruciale besluiten, zoals de integratie van het Schaderegister? Hoe wordt voorkomen dat een kleine groep landen besluitvorming over noodzakelijke hervormingen kan blokkeren?

De leden van de BBB-fractie constateren dat besluiten grotendeels via tweederdemeerderheden worden genomen en dat een belangrijke rol ligt bij zogenoemde "Major Contributors". Deze leden vragen hoe wordt gewaarborgd dat kleinere landen, waaronder Nederland, voldoende invloed behouden op besluitvorming.

De leden van de BBB-fractie vragen tevens hoe wordt voorkomen dat politieke overwegingen een rol gaan spelen bij de benoeming van commissarissen en de beoordeling van claims.

Hoofdstuk V: Vorderingen en procedure (artikelen 16-22)

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre dit verdrag niet alleen toekomstige schadevergoedingen faciliteert, maar ook een eerdere inzet van bevroren Russische tegoeden voor steun aan Oekraïne in het heden, nog voordat de oorlog is beëindigd. Ziet de regering mogelijkheden om via dit kader versnelling aan te brengen in het daadwerkelijk beschikbaar maken van deze middelen en om hiervoor actief politiek draagvlak te organiseren, bijvoorbeeld in EU- en G7-verband?

De leden van de VVD-fractie hechten grote waarde aan het voorkomen van dubbele uitbetaling (artikel 19). Hoe zal de commissie praktisch controleren of een claimant niet reeds via een ander (nationaal) kanaal of private verzekering is gecompenseerd? Welke rol ziet de regering hierin voor de actieve uitwisseling van informatie tussen de commissie en de lidstaten en in hoeverre staat de Algemene verordening gegevensbescherming (AGV) hieraan in de weg?

De leden van de BBB-fractie lezen dat beslissingen definitief zijn en niet vatbaar voor beroep. Deze leden vragen hoe de rechtsbescherming van betrokken partijen wordt gewaarborgd, met name in complexe of betwiste claims.

Daarnaast vragen de leden van de BBB-fractie hoe wordt voorkomen dat dubbele compensatie plaatsvindt, zeker gezien de mogelijke overlap met andere internationale of nationale procedures .

Hoofdstuk VI: Financiering van de schadevergoedingscommissie (artikel 23)

De leden van de VVD-fractie constateren dat de kosten voor de commissie geschat worden op €300.000 in 2031. Is de regering bereid om, indien de Russische Federatie niet bijdraagt, in Europees verband te pleiten voor een systeem waarbij deze apparaatskosten op termijn kunnen worden gedekt uit de opbrengsten van bevroren Russische tegoeden, in plaats van uit de nationale begrotingen van de verdragspartijen? Wat is de 'exit-strategie' van de commissie; hoe wordt voorkomen dat dit een permanente organisatie wordt indien de financiering van het schadefonds uitblijft?

De leden van de BBB-fractie constateren dat de bijdrage van Nederland kan oplopen tot circa €300.000 per jaar wanneer de commissie volledig operationeel is. Deze leden vragen of dit bedrag kan toenemen en, zo ja, onder welke omstandigheden.

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast hoe realistisch het is dat deze kosten op termijn daadwerkelijk op Rusland verhaald kunnen worden en welke juridische instrumenten daarvoor beschikbaar zijn of komen.

De leden van de BBB-fractie vragen tevens of er scenario's zijn uitgewerkt waarin Rusland niet betaalt, en wat dit betekent voor de continuïteit van de commissie en de financiële verplichtingen van Nederland.

Hoofdstuk VIII: Slotbepalingen (artikelen 26–37)

Wat betreft de toetreding van andere staten, vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering ervoor zorgt dat staten met een ambivalente houding ten opzichte van de Russische agressie geen invloed krijgen op de koers van de commissie. Wordt er bij de uitnodiging tot toetreding (artikel 31) een strikte toets gehanteerd op de 'goede trouw' van deze staten?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat waarnemers van de schadevergoedingscommissie “stemrecht verkrijgen als deze een vrijwillige financiële bijdrage heeft geleverd die ten minste gelijk is aan het bedrag dat door de vergadering zou zijn vastgesteld indien de waarnemer lid zou zijn van de schadevergoedingscommissie”. Bedoelt de regering dat een waarnemer voor het verkrijgen van stemrecht een vergelijkbare financiële bijdrage moet leveren als de verplichte bijdrage voor Verdragspartijen, als geschat voor Nederland van 10.000 euro in 2026 tot 300.000 euro in 2031? Vindt de regering het niet risicovol dat Ruslandgezinde landen zich tegen een dergelijk laag bedrag als stemgerechtigde kunnen inkopen en het werk van de schadevergoedingscommissie kunnen lamleggen, bijvoorbeeld door tegen de jaarlijkse begroting te stemmen? Wat is de procedure voor het schorsen dan wel ontnemen van de waarnemersstatus bij dergelijk gedrag? Vindt de regering niet dat waarnemers, voordat zij stemrecht verkrijgen, op in ieder geval politiek niveau moeten erkennen dat Rusland aansprakelijk is “voor de schade, het verlies en het letsel veroorzaakt” door de agressie tegen Oekraïne? Zo nee, waarom niet?

De leden van de BBB-fractie constateren dat het verdrag pas in werking treedt bij minimaal 25 ratificaties en voldoende financiële dekking. Deze leden vragen hoe de regering de kans inschat dat deze drempels op korte termijn worden gehaald.

Daarnaast vragen deze leden wat de consequenties zijn indien deze drempels niet worden gehaald en Nederland het verdrag wel reeds heeft goedgekeurd.

De leden van de BBB-fractie constateren dat er geen evaluatiebepaling is opgenomen . Deze leden vragen waarom hiervoor is gekozen en of de regering bereid is alsnog te voorzien in een periodieke evaluatie van de werking en effectiviteit van de commissie.

OVERIG

De leden van de VVD-fractie vragen de regering naar de samenhang met andere internationale procedures, zoals bij het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof. Hoe wordt voorkomen dat verschillende internationale instellingen tegenstrijdige conclusies trekken over de causaliteit van de geleden schade? Hoe wordt de bewijsvoering die reeds door het schaderegister is verzameld, juridisch 'proof' gemaakt voor de besluitvorming door de Panels?