

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 24 april 2026 met betrekking tot het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van een internationale Schadevergoedingscommissie voor Oekraïne. Met belangstelling is kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van D66, VVD, GroenLinks-PvdA, CDA en BBB. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen wordt aangehouden en vragen met dezelfde strekking worden samengevoegd.

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

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.

Antwoord

Nederland is in november 2022 door Oekraïne verzocht om een voortrekkersrol te nemen op punt zeven, 'Restoring Justice for Ukraine', van de tien punten tellende 'Peace Formula' van president Zelensky.

In de kabinetsreactie op het advies 'Consequenties op de lange termijn van het oprichten van een alternatief tribunaal om de misdaad van agressie te berechten en andere mogelijkheden om de Russische president Poetin te berechten' van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken wordt nader toegelicht waarom dit van meerwaarde is voor Nederland: "de Nederlandse inzet voor Oekraïne past binnen het bredere Nederlandse beleid van bevordering van accountability voor internationale misdrijven wereldwijd. Door de verantwoordelijken voor de meest ernstige schendingen van het internationaal recht ter verantwoording te roepen en straffeloosheid tegen te gaan, draagt Nederland bij aan het effectief functioneren van de internationale rechtsorde, het naleven van de mensenrechten en genoegdoening voor slachtoffers. Het kabinet is daarbij van mening dat Nederland, als gastland van verschillende internationale strafhoven en tribunaal, met Den Haag als stad van vrede en recht, een bijzondere rol op zich heeft genomen waarbij het passend is bepaalde verantwoordelijkheden te nemen."¹ Ook sluit de inzet aan bij artikel 90 van de Grondwet, dat de regering de opdracht geeft de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen.

Daarnaast zijn er ook positieve economische effecten: vestiging in NL van hoogopgeleide en goedbetaalde internationale juristen en medewerkers van hoven en tribunaal; jaarlijkse vergaderingen van verdragspartijen (World Forum, hotels, restaurants, taxi's, etc.), levering kantoormeubilair en apparatuur, huurinkomsten, werkgelegenheid, etc.

Risico's kunnen liggen op het gebied van veiligheidsdreiging en capaciteitsproblemen op het terrein van beveiliging, ofschoon deze voor wat betreft de Schadevergoedingscommissie naar verwachting beperkt zullen zijn. In de beantwoording van vragen van de VVD- en BBB-fractie wordt hier nog nader op ingegaan.

¹ Kamerstukken 2023/24, 35410 V, nr. 86.

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.

Antwoord

Een compensatiemechanisme valt onder de zogenoemde 'victim centred approach' zoals het door (onder andere) Oekraïne wordt genoemd. Behandeling en honorering van een schadeclaim kan op zichzelf voor slachtoffers al een bepaalde vorm of gevoel van genoegdoening of erkenning geven, ook als er nog geen daadwerkelijke vergoeding is uitgekeerd. Ook geeft het een signaal af dat Rusland niet alleen juridisch, maar ook financieel, verantwoordelijk wordt gehouden voor de door dat land in en tegen Oekraïne gepleegde internationale misdrijven. Zie ook de beantwoording onder "Hoofdpijnen van het wetsvoorstel".

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?

Antwoord

De Nederlandse accountability-inzet op 'Restoring Justice' is verdeeld in vier sporen:

- **Spoor 1: Steun aan nationale opsporing/vervolgning internationale misdrijven door Oekraïne.**
- **Spoor 2: Steun aan internationale opsporing en vervolgning van internationale misdrijven, inclusief het misdrijf agressie.**
- **Spoor 3: Compensatie van oorlogsschade.**
- **Spoor 4: Het internationaal op de agenda houden van accountability voor Oekraïne, door de coördinatie van inspanningen in de zogenoemde 'Dialogue Group' en outreach binnen en buiten de Verenigde Naties.**

De totstandkoming van de Schadevergoedingscommissie, en in de toekomst van een Schadefonds als derde pijler van het compensatiemechanisme, past in het bovengenoemde derde spoor. Nederland heeft alle onderhandelingsrondes om te komen tot het oprichtingsverdrag van de Schadevergoedingscommissie voorgezeten. Het nog op te richten Schadefonds mag niet uit het oog worden verloren, maar tegelijkertijd kan er ook niet teveel op worden vooruitgelopen. Mede in overleg met Oekraïne is er voor gekozen om eerst in te zetten op een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het voornoemde oprichtingsverdrag, opdat discussies over een op te zetten schadefonds dat proces niet doorkruisen of vertragen.

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?

Antwoord

Allereerst moet worden opgemerkt dat de oprichting van de commissie door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties niet haalbaar was vanwege een gegarandeerd Russisch veto. Oprichting via de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties was eveneens geen optie, aangezien de Algemene

Vergadering in Resolutie ES-11/5 van 15 november 2022 lidstaten oproept om, in samenwerking met Oekraïne, zelf een compensatiemechanisme op te richten. Tijdens de onderhandelingen inzake de oprichting van de Schadevergoedingscommissie is door de deelnemende staten en de Europese Unie bij consensus besloten tot inbedding van de commissie in het institutionele raamwerk van de Raad van Europa, in plaats van de oprichting van een eigenstandige internationale organisatie. Hierbij is voortdurend gelet op het belang van een zo groot mogelijke legitimiteit van de Commissie door lidmaatschap voor zoveel mogelijk staten mogelijk te maken. Tot inbedding in het raamwerk van de Raad van Europa werd besloten op grond van het feit dat de Raad van Europa een internationale organisatie is met een grote reputatie op het gebied van mensenrechtenbescherming en omdat het Schaderegister, dat deel zal gaan uitmaken van de Schadevergoedingscommissie, al eerder was opgericht door de Raad van Europa. Ook speelden overwegingen ten aanzien van effectiviteit en efficiëntie een belangrijke rol. Op deze wijze kan gebruik gemaakt worden van het al bestaande (juridische) kader van de Raad van Europa, waaronder ondersteuning door het Secretariaat van de Raad van Europa, toepassing van al bestaande financiële controle mechanismen van de Raad van Europa, de binnen de Raad van Europa al bestaande regels op het gebied van personeelszaken en arbeidsrechtelijke geschillen, bestaande procedures op het gebied van inkoop en aanbestedingen en het Algemeen Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa inzake privileges en immuniteiten. Een eigenstandige internationale organisatie zou al deze procedures, regels en mechanismen zelf hebben moeten ontwikkelen of hebben moeten inhuren, hetgeen zowel extra tijd als extra geld zou hebben gekost.

Ten einde een zo groot mogelijke legitimiteit van de commissie te waarborgen, is gekozen voor de vorm van een 'open Raad van Europa verdrag', opdat ook staten die geen lid zijn van de Raad van Europa partij kunnen worden. Als partij participeren deze staten in de Schadevergoedingscommissie op voet van volledige gelijkheid met staten die wel lid zijn van de Raad van Europa. Tegelijkertijd wordt in het oprichtingsverdrag in verschillende bepalingen de onafhankelijkheid van de Schadevergoedingscommissie en de medewerkers van de commissie benadrukt. Daarnaast heeft de commissie eigenstandige internationale rechtspersoonlijkheid waardoor het zelfstandig overeenkomsten (zoals een zetelverdrag of samenwerkingsverdrag) met staten en internationale organisaties kan sluiten.

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?

De leden van de CDA-fractie vragen of de optie nog steeds op tafel ligt om de Russische bevroren tegoeden voor het schadefonds te gebruiken, en zo ja, wat de huidige stand van zaken is van de gesprekken hierover.

Antwoord

Zoals hierboven reeds beschreven is ervoor gekozen om eerst in te zetten op een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het voornoemde oprichtingsverdrag, opdat discussies over een op te zetten schadefonds dat proces niet doorkruisen of vertragen. De multilaterale onderhandelingen over het schadefonds moeten nog plaatsvinden en in de opzet van het schadefonds moet nog worden besproken uit welke financiële bronnen het Schadefonds zou kunnen bestaan, zolang Russische reparatiebetalingen niet gegarandeerd zijn. Artikel 21, eerste lid, van het verdrag bepaalt dat de Russische Federatie de juridische gevolgen moet dragen van al haar internationaal onrechtmatige daden, met inbegrip van het herstel van alle schade die door die daden is veroorzaakt. Daarom wordt verwacht dat de Russische Federatie de door de commissie krachtens

dit verdrag vastgestelde en toegekende vergoedingen zal financieren. In het tweede lid is bovendien bepaald dat de leden, met uitzondering van de Russische Federatie, niet gehouden zijn de door de commissie vastgestelde en toegekende vergoeding te financieren.

Ten aanzien van de bredere discussie over de geïmmobiliseerde Russische centrale banktegoeden, roept het kabinet, in lijn met het coalitieakkoord, op tot het gezamenlijk verkennen van aanvullende mogelijkheden om de tegoeden of opbrengsten daarover in te zetten voor steun aan Oekraïne. Hierbij is het van belang dat de opties voor het aanwenden van de tegoeden financieel en juridisch houdbaar zijn, dat risico's en lasten gezamenlijk worden gedragen en dat eventuele stappen in EU- en G7-verband worden genomen. Op dit moment ligt er, naast het eerdere voorstel voor herstellingen, geen concreet voorstel voor in EU-verband. Zoals bekend was er tijdens de Europese Raad van december jl. onvoldoende draagvlak om herstellingen op basis van de geïmmobiliseerde tegoeden af te geven.² De Commissie heeft aangegeven dat het voorstel voor herstellingen op tafel blijft liggen.

Het kabinet is voorstander van een gesprek met partners over het inzetten van de tegoeden. Het kabinet zal hiertoe blijven oproepen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het krachtenveld complex is: verschillende Eurolanden zijn terughoudend en er is op dit moment geen consensus over de grondslag op basis waarvan de tegoeden geconfisqueerd kunnen worden of op andere wijze kunnen worden ingezet. Er wordt op dit moment niet concreet gesproken over het inzetten van (een deel van) de tegoeden voor het 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?

Antwoord

Momenteel zijn er circa 140.000 claims ingediend bij het Schaderegister. Het register beoordeelt dergelijke claims niet inhoudelijk, maar of deze op de juiste wijze zijn ingediend om opgenomen te worden in het claimsregister. Dit is momenteel voor circa 45.000 claims gebeurd. Hiervoor heeft het Schaderegister een speciale website opgericht, voorzien van een specifiek schadeformulier. Op gezette tijden wordt aan *outreach* gedaan om mogelijke claimanten hierop te wijzen. Tot 29 april jl. waren er 16 van de in totaal 45 claims categorieën opengesteld, alle voor natuurlijke personen. Per 29 april zijn aanvullend ook enkele categorieën opgesteld voor het bedrijfsleven en Oekraïense staatsinstellingen (het betreft categorieën inzake schade aan of verlies van niet-kritieke infrastructuur). Ook hier is weer aandacht aan besteed via *outreach* door de Raad van Europa en het Schaderegister.

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. De leden van de BBB-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten welk realistisch scenario zij ziet voor het moment waarop Rusland daadwerkelijk gaat betalen en wat dit betekent indien dat uitblijft?

Antwoord

Artikel 21 van het verdrag stelt dat Rusland schadeplichtig is. Financiering van de Schadevergoedingscommissie als organisatie ligt inderdaad (vooralsnog) bij de landen, op basis van de 'scale of assessed contributions' van de Raad van Europa, alsmede vrijwillige bijdragen. Op die manier kan zeker gesteld worden dat de commissie kan functioneren, ook als er nog geen

² Kamerstuk 21501-20, nr. 2362 en Kamerstuk 36045, nr. 267.

betalingen door Rusland zijn gedaan. Uit artikel 23 blijkt dat Rusland uiteindelijk alle door de commissie gemaakte kosten dient te dragen.

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.

Antwoord

Nederland loopt geen financiële en/of juridische risico's indien het schadefonds onvoldoende gevuld wordt. Indien er onvoldoende financiële bronnen voor het fonds zijn, betekent het dat toegekende schadeclaims niet, of slechts ten dele, kunnen worden uitgekeerd.

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?

Antwoord

Zoals bovenstaand vermeld, kan behandeling en honorering van een schadeclaim op zichzelf voor slachtoffers al een bepaalde vorm of gevoel van genoegdoening of erkenning geven, ook als er nog geen daadwerkelijke vergoeding is uitgekeerd. Ook geeft het een signaal af dat Rusland niet alleen juridisch, maar ook financieel, verantwoordelijk wordt gehouden voor de door dat land in en tegen Oekraïne gepleegde internationaal onrechtmatige daden. Het is dus van belang dat een Schadevergoedingscommissie zo snel mogelijk aan de slag kan. Om die reden is gekozen voor het ontwikkelen van een oprichtingsverdrag van de Schadevergoedingscommissie door de 54 onderhandelende staten (en de EU) en hebben reeds 35 staten en de EU dat verdrag ondertekend. Wachten tot een schadefonds tot stand is gekomen en daadwerkelijk is gevuld zou het proces slechts onnodig vertragen.

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.

Antwoord

Naar het oordeel van de regering bevat het Verdrag geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan natuurlijke personen of rechtspersonen rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen in de nationale rechtsorde. De reden hiervoor is dat de bepalingen van het Verdrag naar het oordeel van de regering bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekking tot de andere verdragspartijen en in relatie tot de commissie, haar organen en medewerkers. Dit staat los van de mogelijkheid voor natuurlijke personen of rechtspersonen om een claim in te dienen bij de commissie die met het verdrag wordt gecreëerd. Het is aan de commissie om die claims te beoordelen en niet aan de nationale (Nederlandse) rechter om te bepalen of een claim door de commissie in behandeling moet worden genomen of daarover een inhoudelijk besluit te nemen.

Tegen de beslissingen van de Schadevergoedingscommissie kan niet in beroep worden gegaan, en wat Nederland betreft kunnen zij ook niet worden afgedwongen voor de nationale rechter (artikel 21, derde lid).

De leden van de VVD-fractie vragen of de onmogelijkheid om besluiten van de commissie voor de nationale rechter af te dwingen (artikel 21, derde lid) betekent 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.

Antwoord

Het is juist dat eisers die een claim hebben ingediend bij de commissie in Nederland geen rechtsmiddelen hebben indien zij van mening zijn dat de commissie onjuist heeft gehandeld. Dat er geen (nationale) beroepsmogelijkheid is, is evenwel niet uitzonderlijk voor dit soort commissies. Beroep is bijvoorbeeld eveneens niet mogelijk bij het Iran-US *Claims Tribunal*, of de *United Nation Compensation Commission* (UNCC). Bescherming van de rechtszekerheid van eisers wordt enerzijds gewaarborgd door de toepasselijke procedureregels en anderzijds doordat aanbevelingen van de panels moeten worden goedgekeurd door de Raad van de Schadevergoedingscommissie (en in uitzonderlijke gevallen door de Vergadering van Verdragspartijen). De bevindingen van de commissie zullen echter wel afdwingbaar zijn wanneer een schadefonds zal worden opgericht en gefinancierd, zoals dat bij UNCC het geval is. 'Afdwinging' van een besluit van de commissie vindt dan plaats door het schadefonds, oftewel door het compensatiemechanisme zelf.

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.

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?

Antwoord

Tijdens de tweede onderhandelingsronde in mei 2025 deed Oekraïne een voorstel om de temporele reikwijdte uit te breiden naar februari 2014. Dit voorstel werd door Nederland ondersteund, maar kon verder op weinig medestand rekenen van de onderhandelingspartners. Om toch tegemoet te komen aan de wens van Oekraïne dat de Schadevergoedingscommissie ook mandaat zal hebben ten aanzien van schadeclaims uit de periode tussen 2014 en 2022, is aan de preambule een paragraaf toegevoegd die bevestigt dat de beperking in het verdrag tot schadeclaims van na 24 februari 2022 de Russische Federatie op geen enkele wijze ontslaat van haar verantwoordelijkheid voor schendingen van het internationaal recht in genoemde periode, noch aan de mogelijkheid de reikwijdte van het verdrag in de toekomst uit te breiden naar 27 februari 2014: "Erop wijzend dat dit verdrag weliswaar betrekking heeft op internationaal onrechtmatige daden van de Russische Federatie die op of na 24 februari 2022 in of tegen Oekraïne zijn gepleegd, maar dat dit de Russische Federatie niet ontslaat van aansprakelijkheid voor internationaal onrechtmatige daden die zij op of na 20 februari 2014 in of tegen Oekraïne heeft gepleegd, noch de mogelijkheid uitsluit van een toekomstige wijziging van dit

verdrag waardoor de temporele werkingssfeer ervan kan worden uitgebreid tot 20 februari 2014". In latere onderhandelingsrondes is hier niet meer op teruggekomen.

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?

Antwoord

Het Schaderegister beoordeelt in eerste instantie of ingediende claims door eisers aan de daarvoor in het Statuut van het Schaderegister opgenomen vereisten voldoen om opgenomen te worden in het claimsregister (zie ook hierboven, waarin is geantwoord dat het Schaderegister dit inmiddels voor zo'n 45.000 van de 140.000 ingediende claims heeft gedaan). Toezicht op het functioneren van het Schaderegister wordt uitgevoerd door een Raad bestaande uit onafhankelijke deskundigen. Geregistreerde claims worden na oprichting van de Schadevergoedingscommissie door panels van commissarissen inhoudelijk beoordeeld, waarbij de claims eveneens aan verschillende vereisten dienen te voldoen die voor een groot deel overlappen met de vereisten die gelden voor de registratie van claims door het Schaderegister. De aanbeveling van de panels ten aanzien van de omvang van een vergoeding voor een claim die aan de vereisten voldoet dient vervolgens goedgekeurd te worden door de Raad. De Schadevergoedingscommissie zal geen bedragen uitkeren. Pas als het nog op te richten Schadefonds financieel gevuld is, kan er sprake zijn van daadwerkelijke uitkering.

De commissarissen die zitting hebben in de panels worden aangesteld door de Raad van de Schadevergoedingscommissie op basis van een door de Vergadering (waarin alle verdragspartijen zitting hebben) vastgestelde lijst van commissarissen. Wanneer Oekraïne (en/of de Russische Federatie wanneer deze verdragspartij zou worden) lid is van de Raad, is die staat uitgesloten van stemrecht over onder andere de aanstelling van commissarissen. Kandidaten voor de functie van commissaris dienen te voldoen aan criteria zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid. Zij kunnen worden voorgedragen door de verdragspartijen, maar ook individuele personen zijn gerechtigd om op de functie te solliciteren, waarmee commissarissen uit elk land ter wereld afkomstig kunnen zijn. De verwachting is dat een aanzienlijk aantal claims door de Schadevergoedingscommissie zal worden behandeld als een collectieve actie (*class action*).

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?

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.

Antwoord

Nederland heeft als gastland de verantwoordelijkheid voor de externe beveiliging van Internationale Organisaties. Dit geldt ook voor de Schadevergoedingscommissie. Huisvestingskosten en interne veiligheidsmaatregelen komen niet voor rekening van het gastland. Er zijn enkele algemene gastlandverplichtingen zoals het registreren van de stafleden, het uitgeven van de diplomatieke identiteitskaarten en het in algemene zin faciliteren van het functioneren van een internationale organisatie, inclusief het waarborgen van privileges en immuniteiten, zoals vastgelegd zal worden in een zetelovereenkomst.

Op basis van de dreigingsanalyse en het gevraagde weerstandsniveau is het niet nodig gebleken additionele middelen uit de Justitie en Veiligheid begroting te reserveren voor de externe beveiliging van de Schadevergoedingscommissie en haar personeel. Eventuele kosten komen uit de middelen Oekraïne Accountability bestemd voor structurele kosten voor object-, persoons-, en woonhuisbeveiliging.

Het is voorstelbaar dat de vestiging van de Schadevergoedingscommissie in Den Haag een impact zal hebben op de nationale veiligheid, waarbij de commissie niet los gezien kan worden van de bredere inzet van Nederland inzake accountability voor Oekraïne en de potentiële veiligheidsdreigingen die dit profiel met zich mee kan brengen. Dat gezegd hebbende, is er op dit moment geen informatie waaruit blijkt dat er een concrete (fysieke) dreiging bestaat tegen de voorgenomen Schadevergoedingscommissie.

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 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.

Antwoord

Nederland is voornemens om de uitsluiting van immuniteit voor verkeersovertredingen en schade door motorvoertuigen op te nemen in het zetelverdrag en daarbij geen uitzonderingen toe te staan. De meeste bepalingen in het zetelverdrag, ook die op het gebied van privileges en immuniteiten, zullen overeenstemmen met bepalingen die zijn opgenomen in andere zetelverdragen die Nederland de laatste jaren heeft gesloten. De toekenning van privileges en immuniteiten aan internationale organisaties en hun medewerkers is primair gelegen in het garanderen van het onafhankelijk functioneren door de internationale organisatie van het gastland op een zelfde wijze zoals dat geschiedt in het geval van diplomatieke missies. In die gevallen waarin absolute of functionele immuniteiten worden toegekend aan medewerkers van een internationale organisatie, en in dit geval aan medewerkers van de Schadevergoedingscommissie alsmede leden van vertegenwoordigingen van verdragspartijen in de Raad en de Vergadering, geldt dat Nederlandse autoriteiten niet bevoegd zijn om strafrechtelijke, administratiefrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsmacht uit te oefenen ten aanzien van deze personen. Nederland is evenwel altijd gerechtigd om een verzoek tot opheffing van immuniteit in te dienen bij de organisatie. Daarnaast zal misbruik

van privileges en immuniteiten altijd door Nederland worden besproken met de betreffende organisatie teneinde dit te beëindigen en in de toekomst te voorkomen.

Hoofdstuk IV: Organisatiestructuur (artikelen 7-15)

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.

Antwoord

In het onderhavige Verdrag staat in artikel 21 uitdrukkelijk vermeld dat de Russische Federatie de rechtsgevolgen van haar internationaal onrechtmatige handelen moet dragen, met inbegrip van het bieden van rechtsherstel, inclusief het vergoeden van schade. Het artikel bevestigt daarnaast dat de staten die lid zijn van de Schadevergoedingscommissie (dus: de Verdragspartijen) niet verplicht zijn om de vastgestelde en verschuldigde schadevergoeding te financieren, met uitzondering van de Russische Federatie indien zij lid wordt van de Schadevergoedingscommissie. Artikel 23 stelt daarnaast dat de Russische Federatie de kosten zal moeten dragen die zijn verbonden aan de oprichting en het functioneren van de Schadevergoedingscommissie wanneer het lid wordt van de commissie. Het onderliggende idee van deze bepaling is dat de oprichting van de Schadevergoedingscommissie een rechtstreeks gevolg is van het onrechtmatig handelen door de Russische Federatie in en tegen Oekraïne waardoor de Russische Federatie de daaruit voortvloeiende kosten, ook voor andere staten dan Oekraïne, dient te vergoeden.

Tijdens de onderhandelingen over het oprichtingsverdrag wilden verschillende landen de discussie over de oprichting van de commissie niet vermengen met de, complexe, discussies over de aanwending van de bevroren Russische tegoeden.

Het oprichtingsverdrag wordt automatisch beëindigd als het aantal leden onder de vijftientig daalt door opzeggingen of als er onvoldoende financiële middelen zijn om de werkzaamheden van de Schadevergoedingscommissie voort te zetten en geen alternatieve financiering wordt gevonden. In het oprichtingsverdrag wordt geen koppeling gemaakt tussen het (voort)bestaan van de commissie en het al dan niet vinden van financiering van een schadefonds. Wanneer de commissie alle ingediende en toegelaten schadeclaims heeft behandeld, en er geen financiering voor een schadefonds wordt gevonden, is het aannemelijk dat de Schadevergoedingscommissie grotendeels wordt ontmanteld en er slechts een klein secretariaat blijft bestaan of dat noodzakelijke secretariële werkzaamheden ondergebracht worden bij het Secretariaat van de Raad van Europa totdat dergelijke financiering wel wordt gevonden.

De bijdragen van de verdragspartijen is een inschatting op basis van onder andere de ervaringen met de *United Nations Compensation Commission*, ingesteld door de Verenigde Naties in 1991 na de

Irak-oorlog, en de begroting van het schaderegister. De Nederlandse bijdrage (alsmede bijdragen van andere landen) zou kunnen toenemen wanneer de vaststelling van de omvang van de schade en de toepasselijke vergoedingen complexer blijkt te zijn dan nu wordt verwacht. In een dergelijk geval zou bijvoorbeeld meer staf en/of externe expertise moeten worden ingehuurd. De bijdrage zou eveneens kunnen oplopen wanneer zou worden besloten dat de werkzaamheden van de Schadevergoedingscommissie worden uitgebreid tot schade als gevolg van onrechtmatige handelingen door de Russische Federatie in of tegen Oekraïne sinds 27 februari 2014.

De voorwaarden voor lidmaatschap van de Schadevergoedingscommissie van de Russische Federatie zijn neergelegd in het oprichtingsverdrag. Indien de Russische Federatie niet aan één of meerdere voorwaarden wenst te voldoen, zal het niet kunnen toetreden tot de commissie. De oprichting en het voortbestaan van de commissie is echter niet afhankelijk van Russische financiering, aangezien deze kosten door de verdragspartijen zal worden gedragen zolang de Russische Federatie nog niet is toegetreden.

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?

Antwoord

Staten die lid zijn van de Raad van Europa, net als elke andere staat die heeft deelgenomen aan de diplomatieke conferentie ter oprichting van de Schadevergoedingscommissie, alsmede de EU, en elke andere staat die voor VN resolutie ES-11/5 van de Algemene Vergadering van 14 november 2022 heeft gestemd,³ kan partij worden bij het verdrag door middel van ondertekening en bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Tijdens de onderhandelingen over het oprichtingsverdrag is nadrukkelijk stilgestaan bij de mogelijkheid dat bepaalde staten die een meer positieve houding hebben ten aanzien van de Russische Federatie, partij zouden worden en daarmee het werk van de commissie van binnenuit zouden kunnen ondermijnen. Om die reden is er een bepaling (artikel 31) opgenomen die toetreding van andere dan genoemde staten of organisaties slechts toestaat nadat deze staat of organisatie daartoe een uitnodiging heeft gekregen van de Vergadering van de Schadevergoedingscommissie die een dergelijk besluit bij meerderheid dient aan te nemen. Het oprichtingsverdrag voorziet niet in criteria ten behoeve van een dergelijke uitnodiging, maar gezien de achtergrond van de opname van deze bepaling in het verdrag is het aannemelijk dat bij een dergelijke uitnodiging door de Vergadering speciale aandacht wordt gegeven aan de politieke positie van een staat of organisatie ten opzichte van het handelen van de Russische Federatie in en tegen Oekraïne. Hier dient ook opgemerkt te worden dat de Vergadering eveneens het recht heeft om het lidmaatschap van een staat in het uiterste geval te beëindigen, indien deze staat naar het oordeel van de Vergadering niet in lijn handelt met het mandaat van de commissie of de uitvoering van het mandaat van de commissie ondermijnt (artikel 27).

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

³ De stemresultaten van de resolutie 'Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine' zijn beschikbaar via <https://digitallibrary.un.org/record/3994052?ln=en>.

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?

Antwoord

Het stemrecht dat waarnemers kunnen verkrijgen is beperkt tot die elementen zoals genoemd in artikel 27, vierde lid, te weten: het recht deel te nemen aan de vaststelling van de jaarlijkse begroting, het jaarlijks financieel verslag en het jaarlijks activiteitenverslag van de commissie, met stemrecht in de vergadering gedurende het begrotingsjaar waarvoor zij die bijdrage hebben geleverd.

Volgens berekeningen en schattingen zoals tijdens de onderhandelingen door de Raad van Europa gedaan, lopen financiële bijdragen uiteen van circa 0,5 procent tot circa 12 procent van de totale kosten. Dit is afhankelijk van diverse aspecten, zoals bijvoorbeeld het BBP van een land. Op basis van die berekeningen komt Nederland inderdaad uit op voornoemde bedragen, hetgeen op basis van het verdrag jaarlijks kan worden bijgesteld.

Om waarnemer te worden moet men daartoe op grond van artikel 27, tweede lid, worden uitgenodigd, al dan niet nadat het betreffende land hier zelf om heeft verzocht. Waarnemers worden geacht de inhoud van het verdrag te onderschrijven (waarin de Russische aansprakelijkheid duidelijk staat genoemd), ondanks dat men daar juridisch gezien niet aan gebonden is.

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.

Antwoord

Momenteel hebben reeds 35 staten, alsmede de EU, het verdrag ondertekend. Veel van deze ondertekenaars hebben inmiddels de interne goedkeuringsprocedure ingezet. De lengte en het proces daarvan verschilt per ondertekenaar. In Raad van Europa gremia wordt soms een *stocktaking* gedaan betreffende waar ondertekenaars staan in hun goedkeuringsproces.

Indien de parlementaire goedkeuring is verkregen, zal de regering het Verdrag aanvaarden voor het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van het Europese deel van Nederland. Dit leidt totdat het Verdrag in werking treedt nog niet tot de Nederlandse binding daaraan. De Nederlandse aanvaarding van het Verdrag leidt dus niet tot juridische binding totdat aan de voorwaarden voor de inwerkingtreding van het Verdrag is voldaan. Nederland, Oekraïne, de Raad van Europa en de Europese Unie doen aan stelselmatige *outreach* om te bewerkstelligen dat het verdrag zo spoedig mogelijk in werking kan treden.

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.

Antwoord

Het functioneren van de commissie zal voortdurend worden geëvalueerd door de lidstaten verenigd in de Vergadering (welke tenminste een keer per jaar bijeen komt) en door de Raad welke per jaar

regelmatig bijeen zal komen. Artikel 33 voorziet daarnaast in de mogelijkheid tot wijziging van het oprichtingsverdrag, bijvoorbeeld wanneer dat nodig wordt geacht ten behoeve van de verbetering van de werking en effectiviteit van de commissie.

C. 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?

Antwoord

Artikel 14 voorziet in de mogelijkheid tot het sluiten van overeenkomsten door de Schadevergoedingscommissie, waaronder verdragen, met nationale en internationale organisaties en entiteiten ten behoeve van de uitwisseling van informatie inzake schadeclaims of bewijs. De onderliggende gedachte bij deze bepaling is het mogelijk maken van justitiële en andere samenwerking door de commissie met andere relevante instanties ten behoeve van onder andere de coördinatie van bewijsvergaring aangaande toegebrachte schade als gevolg van onrechtmatig handelen door de Russische Federatie in en tegen Oekraïne.

Teneinde zoveel als mogelijk tegenstrijdige conclusies te voorkomen, verplicht artikel 19 de Panels en de Raad om bij hun besluitvorming rekening te houden met relevante uitspraken of beslissingen van internationale rechtbanken of tribunalen en andere rechterlijke instanties die zijn opgericht onder internationaal recht.

Het door het schaderegister verzamelde bewijs zal door de Panels eigenstandig worden beoordeeld op basis van de door de Raad van de Schadevergoedingscommissie onder artikel 10 aangenomen procedure- en bewijsregels.