

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2025

Nr. 66

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 april 2025

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken van over de brief van 4 maart 2025 over de Kabinetsreactie op het advies nr. 48 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) (Kamerstuk 36 600 V, nr. 63).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 maart 2025 aan de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 9 april 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Klaver

Adjunct-griffier van de commissie,
Blom

Inhoudsopgave

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de bewindspersoon	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersoon	3
Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie en reactie van de bewindspersoon	7
Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie en reactie van de bewindspersoon	7
Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie en reactie van de bewindspersoon	9
Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie en reactie van de bewindspersoon	10

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nemen kennis van de optie dat er een schadefonds wordt opgericht, van waaruit toegekende schadeclaims kunnen worden betaald en welke wordt gefinancierd door de bevroren Russische Centrale Banktegoeden. Deze leden lezen dat het kabinet hiervoor naar overeenstemming over de rechtsgrondslag zoekt. Van welke landen is hier instemming voor vereist?

1. Antwoord van het kabinet

Om een schadefonds te kunnen oprichten is instemming vereist van alle deelnemende landen. Voor een effectief schadefonds is voorts vereist dat de deelnemende landen de lasten van het schadefonds kunnen dragen. Dit zijn ofwel landen die bereid zijn de bevroren Russische Centrale Banktegoeden op hun grondgebied te confisqueren en over te dragen aan het schadefonds, ofwel landen die draagkrachtig genoeg zijn om bedragen voor te schieten aan het schadefonds.

Overigens wordt momenteel nog niet actief gewerkt aan de oprichting van een fonds ter compensatie van oorlogsschadeclaims. Een fonds zal de derde pijler onder een volledig compensatiemechanisme zijn. Door een groep van ruim vijftig landen en de EU is besloten dit mechanisme pijler voor pijler op te richten. De eerste pijler, het Schaderegister voor Oekraïne, is in 2023 opgericht en sinds 2024 operationeel. Aan de tweede pijler, een claimscommissie, wordt thans voortvarend gewerkt onder Nederlands voorzitterschap. De verwachting is dat een verdrag tot oprichting van een claimscommissie voor het einde van dit jaar kan worden aangenomen. Daarna zal gewerkt worden aan de derde pijler, een schadefonds. De vraag welke landen daaraan hun goedkeuring moeten verlenen kan niet in detail worden beantwoord. Het is duidelijk dat betrokkenheid van de landen waar zich Russische tegoeden bevinden zeer wenselijk is,

alsmede betrokkenheid van landen die bereid en in staat zijn om deel te nemen in een fonds zolang daaraan nog niet door Rusland zelf wordt bijgedragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nemen kennis van het feit dat het kabinet op dit moment nog de volle breedte van de mogelijke financieel-economische risico's van confiscatie van de Russische Centrale Banktegoeden onderzoekt en welke mitigerende maatregelen genomen kunnen worden. Deze leden zijn benieuwd naar de resultaten van dit onderzoek en roepen de Minister op het zo spoedig mogelijk af te ronden. Kan de Minister aangeven wanneer dit onderzoek met de Kamer wordt gedeeld?

2. Antwoord van het kabinet

Het kabinet kijkt serieus naar het onderzoeken van de mogelijkheden voor het gebruik van de bevroren Russische Centrale-banktegoeden voor steun aan Oekraïne. Hiervoor brengt het kabinet de financieel-economische risico's van confiscatie van de Russische Centrale Banktegoeden doorlopend in kaart. In dat kader worden verschillende nationale en internationale experts geraadpleegd om een beter beeld te krijgen van de risico's. Ook voert het kabinet gesprekken in internationaal verband. De Kamer zal op de hoogte worden gehouden over de voortgang.

Ten slotte begrijpen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de context van het vraagstuk over de Russische Centrale Banktegoeden sinds de publicatie van het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) drastisch is veranderd. Heeft de Minister het idee dat de nieuwe Amerikaanse regering meer of minder geïnteresseerd is in het aanwenden van de Russische Centrale Banktegoeden in de steun aan Oekraïne? Wat is de positie van de nieuwe Amerikaanse regering? En bepleit Nederland bij de Amerikaanse autoriteiten aanvullende mogelijkheden om de tegoeden in te zetten?

3. Antwoord van het kabinet

Het kabinet bepleit het serieus onderzoeken van verschillende mogelijkheden voor het gebruik van de bevroren Russische Centrale-banktegoeden, in EU- en NAVO- verband en in bilaterale contacten met de G7-landen, waaronder de VS. Het kabinet doet echter geen uitspraken over de positie van specifieke landen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de VVD-fractie staan positief tegenover het confisqueren van bevroren Russische tegoeden, ook als dit met risico's gepaard gaat, omdat Rusland een directe dreiging vormt voor onze veiligheid. Deze leden vragen het kabinet hoe zij kijkt naar de risico's voor inbeslagname van tegoeden in relatie tot Rusland als directe dreiging. Welke balans maakt zij hierin op? Deze leden vinden het belangrijk dat de uiteindelijke oplossing brede steun geniet, waarvoor de rol van de G7 van belang is. Zij vragen hoe het kabinet haar rol ziet in de internationale discussie. Wil zij zichzelf positioneren als aanjager of volgt zij de lijn die anderen voorleggen?

4. Antwoord van het kabinet

De dreiging van Russische agressie blijft onverminderd groot. Het kabinet acht het daarom van essentieel belang om de Russische

oorlogseconomie zoveel mogelijk te verzwakken en de militaire capaciteiten van Rusland te ondermijnen. Het is dan ook onvoorstelbaar dat de bevroren Russische Centrale banktegoeden worden vrijgegeven en terugvloeien naar de Russische oorlogseconomie. Tegelijkertijd is het kabinet zich bewust van de juridische en financieel-economische risico's die gepaard gaan met eventuele inbeslagname van Russische Centrale banktegoeden. In dat licht is het van belang om, samen met EU- en G7 partners, zorgvuldig te verkennen welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden en welke risico's hiermee mogelijk gepaard gaan.

Zoals eerder gecommuniceerd roept het kabinet in EU en NAVO verband op tot het onderzoeken van aanvullende maatregelen ten aanzien van de Russische Centrale banktegoeden. Het kabinet acht het belangrijk om risico's en mogelijkheden samen met de EU en G7-landen te onderzoeken en moedigt hiertoe aan.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het gesprek rondom de inbeslagname van Russische bevroren tegoeden al jaren speelt zonder concrete uitkomst. Een snellere uitkomst had eerder tot geld voor Oekraïne kunnen leiden, wat Oekraïne nu mogelijk een sterkere uitgangspositie had kunnen geven. Deze leden vragen dan ook hoe het kabinet hierop reflecteert, ook voor toekomstige vergelijkbare situaties.

5. Antwoord van het kabinet

Na de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne is direct overgegaan tot bevrozing van Russische Centrale Bank tegoeden. Daarvoor bestond, en bestaat, een rechtsgrondslag, namelijk het nemen van tegenmaatregelen tegen een staat die een ernstige inbreuk maakt op een regel van dwingend internationaal recht. Zie hiervoor ook CAVV-Advies no. 41 *Rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend recht: de internationale rechten en plichten van staten bij schending van het agressieverbod*, en de kabinetsreactie op dit advies (Kabinetsreactie op het CAVV advies «Rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend recht: de internationale rechten en plichten van staten bij schending van het agressieverbod (Kamerstuk 36 410 V, nr. 80 1). Er is op dit moment in het internationaal recht echter geen duidelijke en internationaal gedragen rechtsbasis voor inbeslagname en overhandiging aan Oekraïne van deze bevroren tegoeden, en daarom is daartoe ook nog niet overgegaan. Verschillende mogelijkheden worden verkend, maar daarbij is zorgvuldigheid van groot belang, evenals samenwerking met onze partners in de EU en de G7.

Daarnaast zal ik de CAVV vragen om advies over andere rechtsgronden dan tegenmaatregelen voor het nemen van maatregelen, zoals het confisqueren van Russische Centrale banktegoeden, in reactie op de ernstige schending van dwingend internationaal recht door de Russische Federatie.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er in het verleden nooit concrete afspraken of mechanismes bestonden voor de inbeslagname van tegoeden, zeker omdat er eerdere precedents geweest zijn voor inbeslagname. Deze leden vragen het kabinet hoe zij hierop reflecteert. Door de nieuwe geopolitieke verhoudingen in de Verenigde Naties (VN) is een VN-veroordeling als basis van inbeslagname voor tegoeden steeds onwaarschijnlijker, zie ook de Russische agressie in Oekraïne. Deze leden

vragen het kabinet of zij het als wenselijk ziet om, naast de huidige discussie, juridische kaders te ontwikkelen zodat tegoeden in de toekomst sneller ingenomen kunnen worden.

6. Antwoord van het kabinet

Het internationaal recht geeft staten slechts in zeer uitzonderlijke gevallen het recht vermogensbestanddelen van andere staten in beslag te nemen. Dit mag alleen indien de andere staat expliciet en van te voren ingestemd heeft met een specifieke inbeslagname, of indien een internationale rechter (bijvoorbeeld het Internationaal Gerechtshof) of de VN Veiligheidsraad expliciet opdracht heeft gegeven tot een specifieke inbeslagname.

Overgaan tot inbeslagname van vermogensbestanddelen kan dus alleen in uitzonderlijke gevallen overwogen worden, vanwege de ernstige inbreuk die dit maakt op de soevereiniteit van staten. De ernstige schending van internationaal recht door de Russische Federatie als gevolg van de agressie tegen Oekraïne is een situatie die niet voorzien was. Het is daarom niet realistisch een mechanisme in het leven te roepen dat dit adresseert voor alle toekomstige gevallen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de CAVV tegen tijdelijke inbeslagname van bevroren Russische tegoeden is, omdat «in de voorgestelde maatregelen het geëxpliciteerde doel steun aan Oekraïne is, niet het zetten van druk op Rusland». Deze leden vragen het kabinet hoe zij naar deze stellingname kijkt. Is er niet juist extra druk op Rusland nodig om de Oekraïense uitgangspositie te versterken? Hoe kijkt het kabinet zelf naar de optie van tijdelijkheid bij de inbeslagname van bevroren Russische tegoeden, zodat inbeslagname als drukmiddel gebruikt zou kunnen worden?

7. Antwoord van het kabinet

Een staat die een tegenmaatregel neemt, neemt het recht in zekere zin in eigen hand, en daarom is terughoudendheid vereist. Een staat dient bovendien te voldoen aan de criteria voor het nemen van tegenmaatregelen. De hier relevante criteria zijn dat de maatregel omkeerbaar moet zijn, en als doel moet hebben een staat te dwingen het internationaal recht na te leven. Hoewel een confiscatie in beginsel altijd onomkeerbaar is, is het kabinet van mening dat confiscatie van monetaire middelen overwogen kan worden, omdat Nederland – indien daartoe gedwongen – de maatregel kan terugdraaien door de geconfisqueerde monetaire middelen te vervangen door monetaire middelen van dezelfde waarde. Een confiscatie met de mogelijkheid tot compensatie is daarmee omkeerbaar. Voldoen aan het criterium dat een tegenmaatregel bedoeld moet zijn om de staat waartegen de maatregel genomen wordt te dwingen zijn verplichtingen weer na te komen, maakt dat een inbeslagname daar dan wel op gericht moet zijn. Een tegenmaatregel mag alleen dienen als pressiemiddel voor naleving van internationaal recht en niet bedoeld zijn om de staat tegen welke de maatregel genomen is te straffen. De inzet van geconfisqueerde tegoeden voor het betalen van schadevergoeding kan in dat licht eventueel overwogen worden, aangezien de Russische Federatie nu ook al onder internationaal recht verplicht is schadevergoeding te betalen aan Oekraïne als gevolg van het onrechtmatig handelen van de Russische Federatie en de daardoor ontstane schade. Daar zou dan later een verrekening

kunnen plaatsvinden. Om dezelfde reden wordt steun aan het defensieapparaat van Oekraïne niet overwogen. Dit is namelijk niet verenigbaar met de voorwaarden, omdat dergelijke steun niet gezien kan worden als een pressiemiddel om de Russische Federatie tot naleving van internationaal recht te dwingen, en ook niet verrekend kan worden met een al bestaande verplichting van de Russische Federatie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de CAVV de onwenselijkheid van tijdelijkheid bij de inbeslagname van tegoeden onderbouwt door te stellen dat confiscatie er niet op is gericht om Rusland te bewegen tot nakoming van diens verplichtingen, maar op implementatie van die verplichtingen zonder de medewerking van Rusland. Deze stelling ondersteunt de CAVV met de Irak/Koeweit casus, waarbij Iraakse middelen in beslag genomen zijn vanwege diens inval in Koeweit (op basis van een VN-resolutie). Aangezien de rol van de VN en de huidige status van het conflict bij de Russische agressie in Oekraïne volledig anders zijn, vragen deze leden hoe het kabinet de stellingname van de CAVV beoordeelt en of zij denkt dat de casus Irak/Koeweit überhaupt als vergelijkend materiaal gebruikt kan worden.

8. Antwoord van het kabinet

De twee gevallen zijn inderdaad niet hetzelfde, maar dat ondersteunt des te meer het punt dat confiscatie niet zonder meer verenigbaar is met internationaal recht. De situatie als gevolg van de oorlog van Irak tegen Koeweit was wezenlijk anders aangezien de inbeslagname van vermogen van Irak plaatsvond nadat de vijandelijkheden voorbij waren, en op grond van een bindende resolutie van de VN Veiligheidsraad. Deze omstandigheden zijn niet van toepassing op de Russische Federatie. Het voorbeeld van Irak en Koeweit laat zien dat inbeslagname niet zonder meer mogelijk is, en aan welke voorwaarden daarvoor voldaan moet zijn.

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden dat Nederland het voortouw heeft genomen voor de oprichting van een internationale claimscommissie voor Oekraïne. De kabinetsreactie stelt dat bevroren Russische tegoeden mogelijk zouden kunnen worden ingezet voor het uitbetalen van de claims, terwijl vaak gezegd wordt dat dit dient voor financiële of militaire steun aan Oekraïne. Deze leden vragen het kabinet wat de eigen primaire inzet is op het inzetten van financiële tegoeden. Wat zijn de overwegingen hierbij?

9. Antwoord van het kabinet

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het afkomen van de buitengewone inkomsten op de bevroren Russische Centrale banktegoeden. Deze kunnen in beginsel vrij ingezet worden. Hetzelfde geldt niet voor de banktegoeden zelf. Vooropgesteld moet worden dat, zoals ook blijkt uit het CAVV-advies en de kabinetsreactie, het internationaal recht regels stelt voor het nemen van tegenmaatregelen. Het kabinet hecht waarde aan het voldoen aan deze regels. De inzet van het kabinet ten aanzien van de bevroren Russische tegoeden zal daar dan ook mee in overeenstemming moeten zijn: dat de maatregel erop gericht is de Russische Federatie te dwingen zich weer aan het internationaal recht te houden. Ook in dat licht is inzet ten behoeve van compensatie voor de schade in de rede, en niet benutting ten behoeve van de defensie-industrie van Oekraïne.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de stukken bijgaand dit schriftelijk overleg en hebben nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben zich ervan kunnen overtuigen dat door de experts van CAVV zorgvuldig het vraagstuk van confiscatie van eigendommen van vreemde staten onder internationaal recht – naar aanleiding van de internationale discussie over de mogelijke confiscatie van bevroren Russische goederen – is onderzocht.

De leden van de NSC-fractie kunnen zich in de reactie van het kabinet op CAVV-advies nr. 48 vinden en steunen daarom het voornemen van het kabinet om op ambtelijk niveau een technische groep met verschillende Europese Unie (EU)-landen op te zetten om juridische en financieel economische mogelijkheden voor het gebruik van de bevroren Russische Centrale banktegoeden verder te onderzoeken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsreactie op het CAVV-advies over de rechtmatigheid van het confisqueren van staatseigendommen. Deze leden benadrukken het belang van een daadkrachtige en juridisch goed onderbouwde aanpak om Rusland moreel en financieel verantwoordelijk te houden voor de immense schade die het in Oekraïne heeft aangericht.

Juridische basis en precedent

De leden van de D66-fractie constateren dat landen als de Verenigde Staten en Canada reeds wetgeving hebben aangenomen die confiscatie van Russische tegoeden mogelijk maakt. Dit toont aan dat een juridische grondslag hiervoor gecreëerd kan worden en dat de Europese Unie hierin niet mag achterblijven. Kan de Minister toezeggen naar voorbeeld hiervan ook dergelijke wetgeving te realiseren in Nederland en hiervoor te pleiten op Europees niveau, zo vragen zij. Daarnaast wijzen deze leden op de precedentwerking van de Russische agressieoorlog zelf. De grootschalige schendingen van het internationaal recht door Rusland – waaronder de gewelddadige invasie, ontvoering van kinderen, het bombarderen van steden en het systematisch inzetten van marteling – maken het noodzakelijk dat de internationale gemeenschap hier met passende maatregelen op reageert. Deelt het kabinet de mening dat het confisqueren van tegoeden vanwege de enorme kosten voor de agressor ook een preventieve werking kan hebben op toekomstige conflicten, zo vragen zij.

10. Antwoord van het kabinet

De wetgeving in de Verenigde Staten en Canada is niet één op één te realiseren in het Nederlandse rechtssysteem. Ook heeft deze wetgeving zowel in de Verenigde Staten als in Canada geleid tot juridische procedures, inclusief internationale investeringsarbitrageprocedures en, in het geval van Canada, een procedure voor het Internationaal Gerechtshof. Het is dus niet gezegd dat met het enkele aannemen van deze wetgeving aangetoond is dat zij effectief of verenigbaar is met internationaal recht dan wel Europees recht. De vele procedures die lopen maken dit verre van een uitgemaakte zaak. Ook tegen Nederland loopt inmiddels een aantal procedures als gevolg van sancties ingesteld in reactie op

de agressie door de Russische Federatie. Bij het aannemen van degelijke wetgeving moet een degelijke kosten baten analyse plaatsvinden.

Zoals eerder gecommuniceerd roept het kabinet in EU verband op tot het onderzoeken van aanvullende maatregelen ten aanzien van de Russische Centrale banktegoeden, inclusief de daarvoor noodzakelijke wetgeving.

In antwoord op de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne is onmiddellijk een groot aantal maatregelen genomen. Nederland in het bijzonder heeft zich hard gemaakt voor een duidelijk antwoord op het onrechtmatig handelen van de Russische Federatie. Niet alleen zet Nederland zich in voor uitgebreide sanctiepakketten, maar Nederland heeft ook zelf, unilateraal, een tegenmaatregel genomen tegen de Russische Federatie: het heeft Rusland opgedragen zijn handelskantoor in Amsterdam te sluiten en de aanwezige werknemers terug te trekken. Zie hiervoor de Kamerbrief over stappen in de diplomatieke betrekkingen met de Russische Federatie, 18 februari 2023 (Kamerstuk 35 373, nr. 30 1). Nederland zal zich blijven inzetten om, gezamenlijk met andere landen, samen te werken om de schendingen tot een einde te brengen, de ontstane situaties die een gevolg zijn van de schendingen niet te erkennen en geen hulp en bijstand te verlenen aan de instandhouding van de onrechtmatige situatie. Zie hiervoor ook het eerder genoemde CAVV-Advies 41 en bijbehorende kabinetsreactie.

Of een specifieke maatregel, zoals het confisqueren van tegoeden, het beoogde effect heeft, moet per geval beoordeeld worden. Zoals benoemd, zijn er geen precedenten voor deze situatie, en is daarmee moeilijk in te schatten in hoeverre het confisqueren van tegoeden een preventieve werking kan hebben op toekomstige conflicten.

De leden van de D66-fractie constateren dat de VN-resolutie van november 2022 erkent dat Rusland herstelbetalingen verschuldigd is aan Oekraïne. Dit kan als juridisch argument dienen om bevroren Russische staatsreserves in beslag te nemen. Daarnaast is het van belang om te onderzoeken of de bestaande sanctieregimes zodanig kunnen worden aangepast dat er een expliciete koppeling wordt gelegd tussen sancties en herstelbetalingen. Deze leden ondersteunen daarom de verdere uitwerking van een Europese juridische basis die de mogelijkheid biedt om bevroren tegoeden in te zetten voor de wederopbouw van Oekraïne. Zij vragen of de Minister kan toezeggen alles op alles te zetten om dit te bereiken en hiertoe ook een bilaterale inzet te plegen richting collega's uit G7- en EU-landen die nog terughoudend zijn.

11. Antwoord van het kabinet

In mei 2024 bereikte de EU akkoord op het afkomen van de buitengewone inkomsten over de bevroren Russische centrale-banktegoeden. In juni 2024 hebben de G7-landen en EU ca. EUR 45 mld. aan leningen aan Oekraïne toegezegd, waarbij de buitengewone inkomsten aan Oekraïne ter beschikking worden gesteld voor afbetaling en om rentebetalingen te voldoen. Het kabinet roept op tot het voeren van de discussie met betrokken landen over de mogelijkheden tot het nemen van aanvullende maatregelen. In dat kader geeft Nederland invulling aan de resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties

van 14 november 2022 door zich in te zetten op de oprichting van een claimscommissie en het mobiliseren van middelen om uitbetaling van de claims te realiseren. Deze resolutie biedt als zodanig geen rechtsbasis om de bevroren tegoeden in beslag te nemen. Er liggen op dit moment geen voorstellen van de Europese Commissie voor over confiscatie van Russische centrale-banktegoeden, noch over hun eventuele bestemming.

De rol van Nederland en de EU

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat Nederland binnen de EU en G7 actief moet blijven pleiten voor verdere juridische en beleidsmatige stappen. Zij ondersteunen de inzet van Nederland bij de oprichting van een internationale claimscommissie voor Oekraïne en het onderzoek naar de oprichting van een schadefonds waarin Russische tegoeden kunnen worden opgenomen. Tegelijkertijd vragen deze leden of de Minister bereid is om, in samenwerking met gelijkgestemde landen, de druk binnen de EU op te voeren om concrete wetgeving op dit vlak tot stand te brengen.

12. Antwoord van het kabinet

Nederland heeft, in samenwerking met Oekraïne en het Schaderegister voor Oekraïne, het voortouw genomen tot oprichting van een internationale claimscommissie voor Oekraïne. Een dergelijke commissie is bedoeld om schadeclaims te beoordelen die zijn geregistreerd door het Schaderegister. Aan dit proces nemen tot dusver 55 landen alsook de EU en de Raad van Europa deel. Na de totstandkoming van het verdrag tot oprichting van de claimscommissie zal bezien worden op welke wijze een mechanisme voor de uitbetaling van de claims, zoals een schadefonds, vorm kan krijgen.

Voor de leden van de D66-fractie staat vast dat Rusland uiteindelijk moet betalen voor de schade die het heeft aangericht in Oekraïne. Deze leden roepen de Minister op om in Europees en internationaal verband te blijven werken aan juridische en beleidsmatige oplossingen om bevroren Russische tegoeden in te zetten voor de wederopbouw van Oekraïne. Dit is niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid, maar ook van internationale stabiliteit en normstelling in het internationaal recht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Kabinetsreactie op het advies nr. 48 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV). Deze leden zijn van mening dat het inzetten van de bevroren Russische tegoeden wenselijk is, waarbij de bevroren tegoeden gebruikt worden voor steun aan Oekraïne via een compensatiemechanisme.

De leden van de SP-fractie hebben nog een enkele vraag naar aanleiding van de kabinetsreactie.

Het kabinet schrijft: «Het kabinet kijkt daarom conform meerdere Kamermoties serieus naar het onderzoeken van aanvullende mogelijkheden voor het gebruik van de bevroren Russische Centrale banktegoeden.» Ruim drie jaar na de start van Poetins illegale inval in Oekraïne, hadden deze leden concretere voortgang verwacht op dit gebied. Kan een laatste stand van zaken worden gegeven over de kabinetsinzet in deze en de onderhandelingen op Europees niveau?

13. Antwoord van het kabinet

Voor het kabinet staat vast dat Rusland moet betalen voor de schade die het aanricht in Oekraïne. Daarom roept het kabinet op tot het voeren van de discussie met betrokken landen in EU en G7-verband over het onderzoeken van de mogelijkheden tot het nemen van aanvullende maatregelen, met inbegrip van het gebruik van de bevroren Russische Centrale banktegoeden. Gedegen onderzoek naar de juridische, en financieel-economische risico's is hierbij van belang.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat er op dit moment geen voorstellen voorliggen van de Europese Commissie over confiscatie van Russische Centrale-banktegoeden. Onderhandelingen zijn daarom op dit moment ook niet aan de orde.

Ook lezen de leden van de SP-fractie dat de bevroren tegoeden momenteel vooral op rekeningen in België en Luxemburg staan. Uit een eerder debat begrepen deze leden dat die landen daarom het grootste internationaalrechtelijke risico lopen als de tegoeden worden aangesproken. Worden er manieren gezocht om dit te overbruggen? Zo ja, welke?

14. Antwoord van het kabinet

Het kabinet roept in EU en NAVO verband op tot een discussie om de risico's, mogelijkheden en het krachtenveld helder in kaart te brengen. Het kabinet spreekt ook regelmatig bilateraal met betrokken landen over de juridische en financieel-economische mogelijkheden en risico's. Er is op dit moment geen internationale overeenstemming binnen de EU en G7 over de rechtmatigheid van het confisqueren van Russische Centrale-banktegoeden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de SGP-fractie danken het kabinet voor het toezenden van het CAVV advies nr. 48 «Confiscatie van eigendommen van vreemde staten» en de onderhavige kabinetsreactie en hebben daarover enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de SGP-fractie hechten aan de steun voor Oekraïne en blijven de illegale Russische agressie veroordelen. Vanwege deze overduidelijk illegale agressie zijn de leden van de SGP-fractie zeer bereid naar de Russische staatstegoeden in het buitenland te kijken en naar het aanwenden daarvan voor steun voor Oekraïne, herstel van schade en als dwangmiddel om de aanhoudende Russische schending van internationaal recht af te wenden.

De leden van de SGP-fractie hechten er aan dat dit juridisch solide en verantwoord gebeurt en dat er rekening gehouden wordt met de mogelijke politieke, juridische en financiële implicaties. De voornoemde leden waarderen wel dat het kabinet met inachtneming van die politieke en juridische kaders het uiterst mogelijke probeert en daarmee opvolging geeft aan moties uit de Kamer die daarom vragen.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat besluiten tot beslaglegging weinig effect hebben doordat de tegoeden zich veelal in Luxemburg en België bevinden. Deze leden vragen derhalve of het standpunt van de

nieuwe Belgische regering inzake Oekraïne steun en specifiek inzake het gebruik van de tegoeden reeds bekend is.

15. Antwoord van het kabinet

Confiscatie is alleen uitvoerbaar i.s.m. de EU en G7 partners, alleen al door het feit dat er zich voor zover bekend geen Russische Centrale Bank tegoeden in Nederland bevinden. Nederland spreekt regelmatig met EU- en G7 partners, waaronder ook specifiek België, over dit onderwerp. Over het Belgische beleid inzake Oekraïne en het gebruik van de tegoeden doet het kabinet echter geen uitspraken.

De leden van de SGP-fractie vragen het kabinet naar de voorziening voor bijzonder benadeelde staten in de ontwerpartikelen inzake staatsaansprakelijkheid en of die vaker in de internationale rechtspraak is gehanteerd. Deze leden vragen het kabinet of zij bekend is met voorbeelden waar maatregelen genomen zijn op basis van deze voorziening en waar het eventueel aangevochten is. Zo ja, hoe moeten landen dit beredeneren, of aantonen dat ze hieraan voldoen? De aan het woord zijnde leden merken op dat de oorlog in Oekraïne in de eerste plaats veel betekent voor de Oekraïense maatschappij, strijdkrachten en Oekraïne als land, en daarnaast veel nadelen heeft voor Nederland. Deze leden vragen echter meer toelichting over hoe dit juridisch werkt.

16. Antwoord van het kabinet

Hoewel de genoemde artikelen inzake staatsaansprakelijkheid voorzien in een recht voor bijzonder benadeelde staten om de aansprakelijkheid in te roepen en tegenmaatregelen te nemen, is hiervan door staten in de praktijk, voor zover bekend, geen gebruik gemaakt.

Een staat is bijzonder benadeeld indien de gevolgen van het handelen van een andere staat in strijd met regels waaraan meerdere staten gebonden zijn deze eerste staat meer nadeel berokkent dan andere staten binnen de groep, terwijl dat onrechtmatig handelen niet direct gericht is tegen die eerste staat. De agressie door Rusland is weliswaar gericht tegen het grondgebied van Oekraïne, maar zij is tegelijkertijd extra bedreigend, en heeft tot extra consequenties geleid, voor andere staten in Europa. Zij zijn veel meer geraakt door de agressie dan, bijvoorbeeld, staten in andere werelddelen. De benadeling is financieel, militair, en economisch. Daarom kan worden betoogd dat de Europese staten bijzonder benadeeld zijn, en kunnen zij de aansprakelijkheid van de Russische Federatie inroepen. Nederland heeft ervoor gekozen zijn tegenmaatregelen tegen de Russische Federatie te nemen op basis van het algemeen belang (zie de hiervoor genoemde Kamerbrief over de diplomatieke stappen tegen de Russische Federatie) en niet als bijzonder benadeelde staat, maar dat sluit deze laatste rechtsgrond niet uit.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het EU-aandeel van de Extraordinary Revenue Acceleration (ERA)-leningen desnoods gedekt worden doordat de headroom van het Eigenmiddelenbesluit ervoor garant staat, en merken op dat dit ook het voornemen is bij de leningen onder het aangekondigde Security Action for Europe (SAFE)-programma. Kan het kabinet een overzicht geven van welk deel van de headroom van het Eigenmiddelenbesluit ingezet wordt als garantstelling, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

17. Antwoord van het kabinet

De headroom is de beschikbare ruimte tussen het Eigenmiddelen-plafond en de maximale beleidsuitgaven die zijn vastgelegd in de MFK-verordening. In het Eigenmiddelenbesluit (EMB) is vastgelegd dat het EMB-plafond maximaal 1,4% van het EU-bni bedraagt. Het EMB bepaalt onder andere de maximale omvang van de middelen die de Commissie bij de lidstaten mag opvragen. Het EMB is door het Nederlandse parlement in 2021 geratificeerd. Door ratificatie van het parlement staat Nederland garant voor het Nederlandse aandeel van de headroom, gebaseerd op het Nederlandse bni ten opzichte van de EU.

Op basis van informatie van de Commissie (november 2024) is de omvang van de headroom in de periode 2025–2029 gemiddeld EUR 106 mld. per jaar. Het totale beslag op de headroom van alle uitstaande garanties in de periode 2025–2029 bedraagt volgens dezelfde informatie van de Commissie (peildatum 31-12-2023) gemiddeld circa EUR 10 mld. per jaar. Dit betreft garanties voor Balance of Payments (BoP), European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE), Recovery and Resilience Facility (RFF) en Macro-Financial Assistance+ (MFA+) voor Oekraïne. Het EU-aandeel in de ERA-leningen is hier nog niet in opgenomen, omdat een eerste deel van deze lening aan Oekraïne in 2025 plaatsvond.

Wat betreft het SAFE-voorstel zal de Kamer op korte termijn een BNC-fiche ontvangen.