



Brussel, 4.2.2025
COM(2025) 42 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging van de Europese Commissie om namens de Europese Unie deel te nemen aan de onderhandelingen over het internationale instrument tot oprichting van de internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne

TOELICHTING

Met deze aanbeveling verzoekt de Commissie de Raad om machtiging tot het openen van onderhandelingen over het internationale instrument tot oprichting van de internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne (hierna “het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie” genoemd), die de ontvankelijke vorderingen die zijn geregistreerd in het register van schade als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne, zal onderzoeken, beoordelen en daarover een besluit zal nemen, en die per geval de verschuldigde schadevergoeding zal bepalen.

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Op 14 november 2022 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties Resolutie ES-11/5¹ (hierna “de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN” genoemd) aangenomen, getiteld “Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine” (Bevordering van rechtsmiddelen en herstel voor de agressie tegen Oekraïne), waarin de Algemene Vergadering heeft erkend dat de Russische Federatie ter verantwoording moet worden geroepen voor alle schendingen van het internationaal recht in of tegen Oekraïne, met inbegrip van haar agressie in strijd met het Handvest van de Verenigde Naties, alsook voor alle schendingen van het internationaal humanitair recht en het internationaal recht inzake de mensenrechten, en dat zij de juridische gevolgen moet dragen van al haar internationale onrechtmatige daden, waaronder het vergoeden van de schade die door dergelijke daden is veroorzaakt.

In die resolutie werd voorts de noodzaak erkend van de invoering, in samenwerking met Oekraïne, van een internationaal mechanisme voor de vergoeding van schade, verlies of letsel als gevolg van internationale onrechtmatige daden van de Russische Federatie in of tegen Oekraïne; tevens werd aanbevolen dat de lidstaten, in samenwerking met Oekraïne, een internationaal schaderegister zouden instellen dat dient als register, in documentaire vorm, van bewijsmateriaal en informatie over vorderingen in verband met schade, verlies of letsel van alle betrokken natuurlijke en rechtspersonen en van de staat Oekraïne, als gevolg van internationale onrechtmatige daden van de Russische Federatie in of tegen Oekraïne, en dat voorts het verzamelen van bewijsmateriaal bevordert en coördineert.

In overeenstemming met de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN hebben de staten gekozen voor een stapsgewijze aanpak, waarbij eerst het schaderegister wordt opgezet, gevolgd door de andere onderdelen van het compensatiemechanisme, namelijk een schadevergoedingscommissie en een compensatiefonds. Deze aanpak kwam tot uiting in het statuut van het schaderegister, waarin wordt erkend dat het register, met inbegrip van zijn digitale platform met alle gegevens over vorderingen en bewijsmateriaal, bedoeld is als eerste onderdeel van het compensatiemechanisme dat, in samenwerking met Oekraïne, bij een afzonderlijk internationaal instrument moet worden ingesteld².

Op 12 mei 2023 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa een resolutie aangenomen tot instelling van het uitgebreid gedeeltelijk akkoord over het register van schade

¹ AVVN-Resolutie A/RES/ES-11/5, OP2-OP4.

² Aanhangsel bij Resolutie CM/Res(2023) van 12 mei 2023; statuut van het register van schade als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne, artikel 2.5.

als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne (hierna “schaderegister” of “register” genoemd)³.

Het schaderegister, dat werd aangekondigd op de 4e top van staatshoofden en regeringsleiders van de Raad van Europa in Reykjavik (16-17 mei 2023), dient als een register, in documentaire vorm, van bewijsmateriaal en informatie over vorderingen in verband met schadegevallen, verliezen of letsels van alle betrokken natuurlijke en rechtspersonen en de staat Oekraïne die op of na 24 februari 2022 op het grondgebied van Oekraïne zijn veroorzaakt door internationale onrechtmatige daden van de Russische Federatie in of tegen Oekraïne.

De Unie is, als stichtend geassocieerd lid, toegetreden tot het uitgebreid gedeeltelijk akkoord over het schaderegister door middel van een besluit van de Commissie, dat op 11 mei 2023 is vastgesteld overeenkomstig artikel 212 VWEU⁴. Op 22 juli 2024 heeft de Raad het besluit vastgesteld inzake de wijziging van de status van de Unie — van geassocieerd lid naar deelnemer⁵ — en aldus opnieuw duidelijk gemaakt dat de Unie vastberaden is bij te dragen aan de activiteiten van het schaderegister, onder meer via de betaling van de jaarlijkse verplichte bijdrage.

Door het schaderegister op te zetten, hebben de Raad van Europa en de oprichters van het schaderegister gevolg gegeven aan de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN.

Tijdens de ministeriële conferentie “Restoring Justice for Ukraine” van 2 april 2024, waarop het schaderegister officieel van start is gegaan, zijn geïnteresseerde staten overeengekomen te zijner tijd een vergadering te organiseren om een ontwerpinstrument tot oprichting van een schadevergoedingscommissie te bespreken als een volgende stap in de richting van een compensatiemechanisme voor Oekraïne.

Vervolgens heeft het secretariaat van het schaderegister een “nulontwerp” opgesteld van het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie (hierna “ontwerpinstrument” genoemd) en samen met Oekraïne en Nederland voorbereidende vergaderingen georganiseerd om voorlopige standpunten uit te wisselen over dit ontwerp en de verder herziene versies ervan (9-10 juli 2024, 12-13 september 2024, 13-15 november 2024 en 28-30 januari 2025). De 94 staten die voor de bovengenoemde resolutie van de Algemene Vergadering van de VN hebben gestemd, werden uitgenodigd voor de vergaderingen. Tijdens deze vergaderingen werden de delegaties aangemoedigd te streven naar een mandaat voor deelname aan een toekomstige diplomatieke conferentie om het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie aan te nemen en te ondertekenen, rekening houdend met het feit dat dit instrument de vorm kan aannemen van een juridisch bindend internationaal instrument.

Conform de desbetreffende bepalingen van het ontwerpinstrument moet de schadevergoedingscommissie een administratief orgaan zijn dat ontvankelijke vorderingen onderzoekt, beoordeelt en daarover een besluit neemt en dat per geval de verschuldigde schadevergoeding bepaalt. Daartoe wordt in het ontwerpinstrument bepaald dat de

³ Resolutie CM/Res (2023)3 tot instelling van het uitgebreid gedeeltelijk akkoord over het register van schade als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne (aangenomen door het Comité van Ministers op 12 mei 2023 tijdens de 1466e vergadering van de afgevaardigden van de ministers).

⁴ C(2023) 3241 van 11.5.2023.

⁵ Besluit (EU) 2024/2045 van de Raad van 22 juli 2024 betreffende het namens de Unie bij de organen van de Raad van Europa in te nemen standpunt wat betreft de status van de Europese Unie in het uitgebreid gedeeltelijk akkoord over het register van schade als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne; PB L, 2024/2045, 24.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2045/oj>.

werkzaamheden van het schaderegister moeten worden overgedragen aan de schadevergoedingscommissie, met inbegrip van de faciliteiten en middelen voor de administratieve opbouw ervan.

Het ontwerpinstrument is opgesteld ervan uitgaande dat er nog geen consensus bestaat over het institutionele kader van de toekomstige schadevergoedingscommissie, noch over de werking en het bestuur ervan. In de tot dusver gehouden voorbereidende vergaderingen hebben de deelnemende staten de volgende opties voor de oprichting van de schadevergoedingscommissie besproken: i) onder auspiciën van de Raad van Europa, een verdrag van de Raad van Europa; ii) een op zichzelf staand internationaal instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie; iii) een op zichzelf staand internationaal instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie, die niettemin een beroep zou doen op secretariaatsondersteuning van de Raad van Europa (het zogenaamde “hybride model”). De formele onderhandelingen over het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie zullen naar verwachting echter wel van start gaan in maart 2025.

Het doel van deze aanbeveling is derhalve te zorgen voor een tijdige deelname van de Unie aan de komende onderhandelingen over het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie, waarbij overeenstemming moet worden bereikt over de aard van een dergelijk instrument, de kenmerken van de schadevergoedingscommissie en alle relevante regels betreffende het kader, het bestuur en de werking ervan.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De deelname van de Unie aan de onderhandelingen over het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie strookt met haar toezegging ervoor te zorgen dat schade als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne en andere schendingen van het internationaal recht door de Russische Federatie naar behoren wordt vergoed. Deze toezegging bleek reeds uit de deelname van de Unie, eerst als stichtend geassocieerd lid en vervolgens als deelnemer, aan het uitgebreid gedeeltelijk akkoord tot oprichting van het schaderegister.

Bovendien vormt de deelname aan de oprichting van de schadevergoedingscommissie een aanvulling op verschillende initiatieven die sinds februari 2022 op het niveau van de Unie zijn genomen om ervoor te zorgen dat de Russische Federatie ter verantwoording wordt geroepen voor haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne en dat personen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven die in en tegen Oekraïne zijn gepleegd, voor de rechter worden gebracht. De Unie heeft met name de oprichting mogelijk gemaakt van het Internationaal Centrum voor de vervolging van het misdrijf agressie tegen Oekraïne (ICPA) binnen Eurojust. Eurojust heeft de nationale autoriteiten die deelnemen aan het GOT en het ICPA bijgestaan door middel van zijn operationele, technische, logistieke en financiële steun op maat, onder meer via zijn gegevensbank voor bewijsmateriaal van internationale kernmisdrijven. Dit voorstel strookt ook met de deelname van de Unie aan internationale fora en structuren die gericht zijn op het versterken van de samenwerking tussen de nationale bevoegde autoriteiten die de in en tegen Oekraïne gepleegde internationale misdrijven onderzoeken en ervoor zorgen dat dergelijke misdrijven niet ongestraft blijven. Tot deze fora behoren de VS-VK-EU Atrocity Crimes Advisory Group, die bijstand van deskundigen aan het bureau van de procureur-generaal van Oekraïne faciliteert, alsook de dialooggroep, die fungeert als internationaal coördinatieplatform voor initiatieven ter ondersteuning van de onderzoeks- en vervolgingscapaciteiten van Oekraïne en acties van internationale organisaties en maatschappelijke organisaties.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

De onverminderde steun van de Unie aan Oekraïne weerspiegelt een gezamenlijke inzet voor democratische beginselen en voor de waarborging van de op regels gebaseerde internationale orde en vrede in Europa. Dit voorstel is derhalve in overeenstemming met ander beleid van de Unie dat tot doel heeft de internationale orde en vrede in Europa te waarborgen, in het bijzonder in de context van de huidige aanvalsoorlog tegen Oekraïne. De Unie is als volwaardige deelnemer toegetreden tot het schaderegister, wat in het verlengde ligt van de reeds lang bestaande samenwerking met de Raad van Europa op het gebied van mensenrechten en fundamentele vrijheden, democratie en de rechtsstaat.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken, heeft de op basis van artikel 212 VWEU vastgestelde verordening inzake de faciliteit voor Oekraïne⁶ tot doel “initiatieven en instanties en organisaties [te ondersteunen] die betrokken zijn bij de ondersteuning en handhaving van democratie, internationale gerechtigheid en de bestrijding van corruptie in Oekraïne” (artikel 3, punt i)) en “de naleving van het internationaal recht [te versterken]” (artikel 3, punt h)).

Tot slot heeft de Unie, met name om de vrede te waarborgen, conflicten te voorkomen en de internationale veiligheid te versterken, in overeenstemming met het VN-Handvest, een ongekend aantal beperkende maatregelen tegen de Russische Federatie genomen om de Russische Federatie te laten opdraaien voor de kosten van haar illegale acties en haar te beletten haar agressie voort te zetten. Om de handhaving van deze beperkende maatregelen te verbeteren, heeft de Unie onder meer de taskforce “Freeze and Seize” opgericht en een richtlijn aangenomen die de definitie van en de strafrechtelijke sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie harmoniseert⁷. De Commissie heeft een EU-gezant voor sancties benoemd ten behoeve van voortdurende besprekingen op hoog niveau met derde landen om te voorkomen dat de beperkende maatregelen van de Unie, met name die tegen Rusland, worden ontdoken of omzeild en heeft voor nationale autoriteiten en particuliere marktdeelnemers richtsnoeren gepubliceerd voor de interpretatie van de relevante Unieregels in kwestie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

In artikel 218, lid 3, VWEU is bepaald dat de Commissie “aanbevelingen [doet] aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij, naar gelang van de inhoud van de voorgenen overeenkomst, de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelingsteam van de Unie wordt aangewezen.”

Overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU kan de “Raad [...] de onderhandelaar richtsnoeren geven en een bijzonder comité aanwijzen; de onderhandelingen moeten in overleg met dat comité worden gevoerd.”

⁶ Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne; PB L, 2024/792, 29.2.2024.

⁷ Richtlijn (EU) 2024/1226 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/1673; PB L, 2024/1226, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>.

Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie⁸ wordt de materiële rechtsgrondslag in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component. Deze aanbeveling heeft tot doel ervoor te zorgen dat de Unie wordt gemachtigd deel te nemen aan de onderhandelingen over het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie.

De oprichting van de schadevergoedingscommissie heeft tot doel om de nodige technische en financiële bijstand te verlenen aan een derde land, met name Oekraïne, teneinde ervoor te zorgen dat de Russische Federatie volledig ter verantwoording wordt geroepen voor haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne en dat alle schade, verliezen en letsels die alle betrokken natuurlijke en rechtspersonen en de staat Oekraïne, met inbegrip van zijn regionale en lokale autoriteiten en entiteiten die eigendom zijn of onder controle staan van de overheid, hebben geleden als gevolg van internationale onrechtmatige daden van de Russische Federatie in of tegen Oekraïne, naar behoren worden vergoed. Het uiteindelijke doel van het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie is daarom het aanpakken van administratieve, financiële, procedurele, juridische en beleidskwesties met betrekking tot de schadevergoedingscommissie om ervoor te zorgen dat de Russische Federatie alle schade zal vergoeden zoals bepaald in het mandaat en de taakomschrijving van de schadevergoedingscommissie en conform het nulontwerp van het internationale instrument. Dit strookt met de doelstelling van artikel 212 VWEU. Dit zou ook in overeenstemming zijn met de materiële rechtsgrondslag van het besluit van de Raad tot wijziging van de status van de Unie van geassocieerd lid naar deelnemer aan het schaderegister, dat is vastgesteld op grond van artikel 212 VWEU, en met de beoogde jaarlijkse bijdrage van de Unie aan de schadevergoedingscommissie uit hoofde van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne, die eveneens voorziet in financiële bijstand op grond van artikel 212 VWEU.

Tegelijkertijd blijkt uit de context van dit initiatief en uit de preambule van het nulontwerp dat de beoogde schadevergoedingscommissie tot doel heeft de eerbiediging van het internationaal recht te waarborgen en de Russische Federatie ter verantwoording te roepen voor haar onwettige handelingen. Zoals blijkt uit de resoluties van de Algemene Vergadering van de VN waarnaar in de preambule van het ontwerpinstrument wordt verwezen, zal dit mechanisme worden opgezet om te reageren op het misdrijf agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne, waarbij artikel 2, lid 4, van het VN-Handvest duidelijk is geschonden. De invoering van dit mechanisme zal dus ook deel uitmaken van de inspanningen van de internationale gemeenschap om internationale vrede en veiligheid te waarborgen. Vanuit het oogpunt van de EU strookt de deelname aan dit mechanisme met de doelstellingen van het externe optreden van de EU, zoals uiteengezet in artikel 21, lid 2, VEU.

Deze aanbeveling is gebaseerd op artikel 212 VWEU in samenhang met artikel 218, leden 3 en 4, VWEU en voorziet in de aanwijzing van de Commissie als onderhandelaar van de Unie.

⁸ Arrest van 24 juni 2014 (Grote kamer), Europees Parlement/Raad, C-658/11, punten 55-57 en arrest van het Hof van Justitie in zaak C-130/10, Europees Parlement/Raad, punt 80.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Ingevolge artikel 216, lid 1, VWEU valt de deelname van de Unie aan de onderhandelingen over het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie onder de externe bevoegdheid van de Unie.

Overeenkomstig artikel 212, lid 3, tweede alinea, VWEU doen onderhandelingen over een internationale overeenkomst door de Unie geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om in internationale fora te onderhandelen en dergelijke overeenkomsten te sluiten. Gezien de gezamenlijke doelstellingen van de EU en haar lidstaten om te waarborgen dat de Russische Federatie oorlogsschade betaalt, is het passend dat zowel de Unie als de lidstaten die daartoe besluiten, aan deze onderhandelingen deelnemen.

- **Evenredigheid**

De bovengenoemde doelstellingen van de Unie met betrekking tot dit voorstel kunnen alleen worden verwezenlijkt door de deelname van de Unie aan de onderhandelingen over het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie.

- **Keuze van het instrument**

De deelname van de Unie aan de onderhandelingen over het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie moet worden vastgesteld bij een besluit van de Raad waarbij machtiging wordt verleend tot het openen van onderhandelingen, de onderhandelaar van de Unie wordt aangewezen en er richtsnoeren aan de onderhandelaar worden verstrekt overeenkomstig artikel 218, leden 3 en 4, VWEU.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Niet van toepassing.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Niet van toepassing.

- **Effectbeoordeling**

Niet van toepassing.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

De agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne is een ernstige schending van het internationaal recht, die Oekraïne en de Oekraïense bevolking aanzienlijke schade berokkent en reeds heeft berokkend. Dit voorstel is bedoeld ter versterking van de verbintenis van de Unie ervoor te zorgen dat dergelijke schade via de schadevergoedingscommissie naar behoren kan worden vergoed, met inbegrip van schade als gevolg van de schending door de Russische

Federatie van grondrechten zoals het recht op leven, de menselijke integriteit en het recht op eigendom en van het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Zoals in het ontwerpinstrument is bepaald, moet de Russische Federatie in overeenstemming met het internationaal recht de kosten van de werkzaamheden van de schadevergoedingscommissie dragen. In het ontwerpinstrument wordt echter verder bepaald dat, totdat de Russische Federatie haar verplichting nakomt, de schadevergoedingscommissie moet worden gefinancierd uit de jaarlijkse bijdragen van haar leden en uit vrijwillige bijdragen. Deze bijdragen worden beschouwd als voorschotten op betalingen die de Russische Federatie krachtens het internationaal recht verschuldigd is en die van de Russische Federatie kunnen worden teruggevorderd. Meer in het bijzonder moeten de jaarlijkse bijdragen van de leden worden vastgesteld door het financiële comité van de Vergadering, op basis van de verdeelsleutel die de Verenigde Naties voor hun reguliere begroting hebben aangenomen. In het kader van het ontwerpinstrument wordt van de leden niet verwacht dat zij bijdragen aan het compensatiefonds dat zal worden opgericht om de beslissingen van de schadevergoedingscommissie uit te voeren.

Daarom zal de Unie, indien zij voornemens is als lid deel te nemen aan het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie, een jaarlijkse bijdrage moeten betalen. Nadere bijzonderheden over de financiële gevolgen voor de Unie zijn te vinden in het bij dit voorstel gevoegde financieel memorandum.

Verordening (EU) 2024/792 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne biedt tot 2027 de rechtsgrondslag voor de bijdrage van de Unie aan de schadevergoedingscommissie. Op basis van de doelstellingen van Verordening (EU) 2024/792, en met name hoofdstuk V, is in artikel 34, lid 3, van die verordening het volgende bepaald: “[b]ijstand op grond van dit hoofdstuk moet ook het vermogen inzake conflictpreventie en vredesopbouw versterken en pre- en postcrisisituaties aanpakken, onder meer door middel van vertrouwenwekkende maatregelen en processen ter bevordering van gerechtigheid, waarheidsvinding, alomvattende rehabilitatie na een conflict met het oog op een inclusieve, vreedzame samenleving en het verzamelen van bewijsmateriaal van tijdens de oorlog gepleegde misdaden. Op grond van dit hoofdstuk kan financiering worden verstrekt voor initiatieven en organen die betrokken zijn bij de ondersteuning en handhaving van internationale gerechtigheid in Oekraïne.” Aangezien het instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie tot doel heeft de internationale gerechtigheid in Oekraïne te handhaven door bij te dragen aan een mechanisme ter compensatie van de schade die Oekraïne en zijn bevolking hebben geleden als gevolg van de schendingen van het internationaal recht door de Russische Federatie, biedt artikel 34, lid 3, van Verordening (EU) 2024/792 de passende rechtsgrondslag voor de Unie om tot 2027 haar financiële bijdrage aan de schadevergoedingscommissie te verstrekken.

Het begrotingsonderdeel voor deze uitgaven zou onderdeel 16 06 03 01 — Toetredingssteun van de Unie en andere maatregelen zijn, waarbij in de toelichting op de begroting wordt uitgelegd dat deze post ook dient “ter dekking van [...] andere maatregelen die een aanvulling vormen op het optreden van de EU, zoals verantwoordingsmechanismen voor de Russische aanvalsoorlog”.

Wat de wijze van uitvoering betreft, is artikel 245 van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking)⁹, op grond waarvan de Unie lidmaatschapsgelden kan betalen aan organen waarvan zij lid is, van toepassing op de bijdrage van de Unie aan de schadevergoedingscommissie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

Wat de regelingen voor rapportage betreft, kan de Raad een bijzonder comité in de zin van artikel 218, lid 4, VWEU aanwijzen, dat moet worden geraadpleegd voor het voeren van de onderhandelingen. Indien dit comité wordt aangewezen, moet de Commissie regelmatig verslag uitbrengen aan het comité over de uit hoofde van het besluit van de Raad ondernomen stappen en het comité regelmatig raadplegen.

Telkens wanneer de Raad daarom verzoekt, moet de Commissie, onder meer schriftelijk, aan de Raad verslag uitbrengen over het verloop en het resultaat van de onderhandelingen.

• Toelichtende stukken (bij richtlijnen)

Niet van toepassing.

• Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 voorziet in de machtiging van de Commissie om namens de Unie deel te nemen aan de onderhandelingen over een internationale overeenkomst tot oprichting van de internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne. In artikel 1 wordt voorts bepaald dat de onderhandelingen moeten worden gevoerd op basis van de in de bijlage bij het besluit opgenomen onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad.

Artikel 2 voorziet in de aanwijzing van de Commissie als onderhandelaar van de Unie.

Artikel 3 voorziet in de aanwijzing van een bijzonder comité; de onderhandelingen moeten worden gevoerd in overleg met dat comité.

In artikel 4 wordt bepaald dat het besluit tot de Commissie is gericht.

In artikel 5 wordt de inwerkingtreding van het besluit geregeld.

⁹ Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking); PB L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging van de Europese Commissie om namens de Europese Unie deel te nemen aan de onderhandelingen over het internationale instrument tot oprichting van de internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 212, in samenhang met artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Naar aanleiding van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne¹⁰ heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 14 november 2022 Resolutie ES-11/5 aangenomen, getiteld “Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine”¹¹.
- (2) De Algemene Vergadering heeft niet alleen herinnerd aan de verplichtingen van staten uit hoofde van artikel 2 van het Handvest van de Verenigde Naties, waaronder het zich in hun internationale betrekkingen onthouden van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat, maar ook haar ernstige bezorgdheid geuit uit over het verlies van mensenlevens, de ontheemding van burgers, de catastrofale vernietiging van infrastructuur en natuurlijke hulpbronnen, het verlies van openbare en particuliere eigendommen en de economische ramspoed als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne¹².
- (3) De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft erkend dat de Russische Federatie ter verantwoording moet worden geroepen voor alle schendingen van het internationaal recht tegen Oekraïne. Voorts heeft zij benadrukt dat de Russische Federatie de juridische gevolgen moet dragen van al haar internationale onrechtmatige daden, waaronder het herstel van de schade die door deze daden is veroorzaakt¹³.
- (4) In dit kader heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties benadrukt dat er, in samenwerking met Oekraïne, een internationaal mechanisme moet worden ingesteld voor de vergoeding van schade, verlies of letsel als gevolg van de internationale onrechtmatige daden van de Russische Federatie in of tegen Oekraïne¹⁴. Daartoe werd aanbevolen een internationaal schaderegister in te stellen dat zou dienen als register, in documentaire vorm, van bewijsmateriaal en informatie over vorderingen in verband met schade, verlies of letsel van alle betrokken

¹⁰ VN-doc. A/ES-11/L.1.

¹¹ VN-doc. A/RES/ES-11/5.

¹² Ibid., overwegingen 2 en 9.

¹³ Ibid., punt 2.

¹⁴ VN-doc. A/RES/ES-11/5, punt 3.

natuurlijke en rechtspersonen en van de staat Oekraïne, als gevolg van internationale onrechtmatige daden van de Russische Federatie in of tegen Oekraïne, en dat het verzamelen van bewijsmateriaal zou bevorderen en coördineren¹⁵.

- (5) Op 12 mei 2023 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa Resolutie CM/Res(2023)3 aangenomen tot instelling van het uitgebreid gedeeltelijk akkoord over het register van schade als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne.
- (6) Ter bevordering van de inspanningen op het gebied van verantwoordingsplicht met het oog op de instelling van een internationaal mechanisme voor de vergoeding van schade, verlies of letsels als gevolg van de internationale onrechtmatige daden van de Russische Federatie in of tegen Oekraïne, hebben de staten gekozen voor een stapsgewijze aanpak, waarbij eerst het schaderegister wordt opgezet, gevolgd door de andere onderdelen van het compensatiemechanisme, namelijk een schadevergoedingscommissie en een compensatiefonds. Deze aanpak kwam tot uiting in het statuut van het schaderegister, waarin wordt erkend dat het register, met inbegrip van zijn digitale platform met alle gegevens over vorderingen en bewijsmateriaal, bedoeld is als eerste onderdeel van het compensatiemechanisme dat, in samenwerking met Oekraïne en relevante internationale organisaties en organen, bij een afzonderlijk internationaal instrument moet worden ingesteld.
- (7) Nadat de Unie op 11 mei 2023 als stichtend geassocieerd lid was toegetreden tot het schaderegister door middel van een kennisgeving aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa, heeft zij op 22 juli 2024 haar status gewijzigd naar deelnemer.
- (8) Op 29 februari 2024 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2024/792 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne vastgesteld, waarmee de medewetgevers onder meer de rechtsgrondslag hebben verschaft voor bijstand aan initiatieven en organen die betrokken zijn bij de ondersteuning en handhaving van de internationale gerechtigdheid in Oekraïne — onder meer de financiële bijdrage van de Unie aan het schaderegister kan hieronder vallen.
- (9) In 2024 hebben het kabinet van de president van Oekraïne, het ministerie van Buitenlandse Zaken van Oekraïne, het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden en het schaderegister voor Oekraïne de staten die de aanneming van Resolutie A/RES/ES-11/5 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties hebben gesteund, uitgenodigd voor voorbereidende vergaderingen over een internationaal instrument tot oprichting van een schadevergoedingscommissie voor Oekraïne in Den Haag, Nederland. De eerste formele onderhandelingsronde zal naar verwachting in maart 2025 plaatsvinden.
- (10) Het secretariaat van het schaderegister heeft een “nulontwerp” opgesteld voor een internationaal instrument tot oprichting van een schadevergoedingscommissie voor Oekraïne. Het “nulontwerp” bevat bepalingen over het mandaat, de functie, de juridische status, de zetel, het lidmaatschap en de deelname, de organisatiestructuur, de financiering en de begroting van de schadevergoedingscommissie, alsook over de procedure voor de beoordeling van vorderingen, het lidmaatschap van de Russische Federatie en de overdracht van de werkzaamheden van het schaderegister.
- (11) Aangezien de Unie er belang bij heeft nogmaals te bevestigen dat zij vastbesloten is ervoor te zorgen dat de Russische Federatie de juridische gevolgen draagt van haar

¹⁵

Ibid., punt 4.

internationale onrechtmatige daden tegen Oekraïne, met inbegrip van de verplichting tot herstel van alle schade, verlies en letsel veroorzaakt door deze daden, is het passend dat de Unie deelneemt aan de onderhandelingen over het internationale instrument tot oprichting van de schadevergoedingscommissie,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie te onderhandelen over een internationaal instrument tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne.

Artikel 2

De onderhandelingen worden gevoerd op basis van de in de bijlage opgenomen onderhandelingsrichtsnoeren.

Artikel 3

De Commissie wordt aangewezen als de onderhandelaar van de Unie.

Artikel 4

De deelname van de Unie aan de in artikel 1 bedoelde onderhandelingen vindt plaats in overleg met het overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU aangewezen bijzonder comité.

De Commissie brengt regelmatig verslag uit aan het in de eerste alinea bedoelde bijzonder comité over de uit hoofde van dit besluit ondernomen stappen, en raadpleegt het comité regelmatig.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter