

Vergaderjaar 2025–2026

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 263

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, over de positieve besluiten van de ministerraad van 21 november jl. met betrekking tot de ondertekening door het Koninkrijk der Nederlanden van het oprichtingsverdrag van de internationale Claimscommissie¹ voor Oekraïne, alsmede het gastlandaanbod ten behoeve van de huisvesting in Nederland van deze Commissie.

Inleidend kader

Het Koninkrijk der Nederlanden vervult een voortrekkersrol op punt 7 («*Restoring Justice for Ukraine*») van de tien punten tellende «*Peace Formula*» van de Oekraïense President Zelensky, in nauwe samenwerking met Oekraïne en partners. Uitgangspunt is: «*No peace without Justice*».

Voor Nederland, Oekraïne en de internationale rechtsorde als zodanig is het van belang dat de Russische Federatie aansprakelijk wordt gehouden voor de zelf begane schendingen van het internationaal recht, internationaal humanitair recht en mensenrechten. Genoegdoening voor geleden schade behoort ook tot de verantwoordelijkheid van Rusland: oftewel *accountability* voor begane misdrijven. De Russische Federatie moet de juridische en financiële gevolgen dragen van al zijn internationaal onrechtmatig handelen, inclusief vergoeding van alle schade veroorzaakt door dergelijk handelen. Dit blijft, ook in de context van de huidige gesprekken over het kunnen beëindigen van het conflict, een belangrijk uitgangspunt.

Totstandkoming van een Claimscommissie

Op 14 november 2022 werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties met 94 voorstemmen resolutie ES-11/5 aangenomen,

¹ De commissie heet in het Nederlands officieel de «Schadevergoedingscommissie», maar is beter bekend als de «Claimscommissie».

getiteld «*Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*». De onderhandelingen over deze resolutie werden mede door Nederland gefaciliteerd. De resolutie roept op tot het oprichten van een internationaal mechanisme voor herstel van schade, verlies en letsel in Oekraïne, alsmede een register om bewijs en claims vast te leggen.

Op basis daarvan is het «Register van schade veroorzaakt door de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne» (hierna: het Schaderegister) bij de Raad van Europa top van 16 en 17 mei 2023 opgericht en in juli 2023 in Den Haag gevestigd. Het is in april 2024 gestart met de registratie van schadeclaims. Het Schaderegister is, conform voornoemde resolutie, de eerste pijler onder een volwaardig compensatiemechanisme voor burgers, bedrijven en Oekraïense overheden dat claims zal behandelen en compensatie zal kunnen toewijzen voor de geleden schade vanwege Russische agressie, welk mechanisme verder zal bestaan uit een Claimscommissie en een (nog op te zetten) schadefonds.

Op 12 september 2025 is op werkniveau de tekst van een oprichtingsverdrag van de Claimscommissie overeengekomen. De Claimscommissie wordt een administratieve entiteit (dus geen rechtbank) die beslist over claims tot compensatie van schade, verlies of letsel veroorzaakt door internationale onrechtmatige handelingen begaan door de Russische Federatie in of tegen Oekraïne. De Claimscommissie zal op basis van het ingebrachte bewijs en de in het verdrag bepaalde criteria bepalen of een claim ontvankelijk is. Wanneer dat het geval wordt geacht, zal de Claimscommissie, mogelijk met behulp van externe experts, vaststellen wat de omvang van de toegebrachte schade in het kader van de ingediende claim is en vervolgens het bedrag aan compensatie vaststellen dat voor iedere individuele schadeclaim verschuldigd is.

De Claimscommissie zal *als organisatie* worden gefinancierd vanuit verplichte financiële bijdragen van verdragspartijen, op basis van berekeningen van de Raad van Europa. Dit betreft dus niet de schades zelf: daarvoor zal het nog op te zetten schadefonds dienen (zie hieronder).

Ondertekening van het oprichtingsverdrag door het Koninkrijk der Nederlanden

De Claimscommissie wordt opgericht bij een «open Raad van Europa verdrag», als zelfstandig internationaal rechtspersoon onder het raamwerk van de Raad van Europa. Een «open Raad van Europa verdrag» houdt in dat ook niet-lidstaten van de Raad van Europa kunnen toetreden. Als gevolg van de toepasselijkheid van het raamwerk van de Raad van Europa, moesten nog de interne Raad van Europa-procedures worden doorlopen, zoals voorlegging aan, en visie van, de Parlementaire Vergadering en het Comité van Ministers. Dit is inmiddels met positief resultaat afgerond. Op 21 november jl. heeft de ministerraad ingestemd met de ondertekening en het inzetten van de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure van het verdrag.

Op 16 december vindt een Ministeriële Conferentie plaats in Den Haag, georganiseerd door de Raad van Europa, in samenwerking met het Koninkrijk der Nederlanden ter oprichting van de Claimscommissie (officiële titel: «*Diplomatic Conference for the Adoption of the Convention Establishing an International Claims Commission for Ukraine*»). Op dat moment zal namens het Koninkrijk het verdrag getekend worden door de Minister van Buitenlandse Zaken onder auspiciën van de secretaris generaal van de Raad van Europa. Ook Oekraïne zal het verdrag ondertekenen, alsmede diverse overige staten en de Europese Unie.

Op 14 juni 2024 heeft de ministerraad het principebesluit genomen inzake de Nederlandse bereidheid tot het gastlandschap van het compensatiemechanisme, waaronder de Claimscommissie, mits aan twee voorwaarden is voldaan: (1) dat er duurzame internationale politieke en financiële steun is en (2) dat er voldoende capaciteit is om de gastlandverantwoordelijkheden te vervullen.

De Claimscommissie kan alleen worden opgericht en operationeel zijn, en daarmee Nederland gastland in de praktijk, wanneer het bovengenoemde oprichtingsverdrag door 25 landen is geratificeerd of goedgekeurd. Hiermee is internationale politieke steun afdoende afgedekt. Daarnaast is in het verdrag een financieel vangnet ingebouwd, inhoudende dat deze toetredende 25 landen gezamenlijk het budget voor de opstartfase van de Claimscommissie dienen te dragen. Het oprichtingsverdrag gebruikt hierbij het Schaderegister als meetlat, waarbij de inschatting is dat 50% van dat budget in 2025 (ruim) genoeg moet zijn voor de opstartfase in het eerste jaar van de Claimscommissie. In de praktijk zou dat betekenen dat de landen een budget van minstens 3,7 miljoen EUR potentieel moeten kunnen dragen volgens het verdrag, terwijl de verwachte kosten voor het eerste jaar van de Claimscommissie worden geschat op 420 000 EUR. Om deze reden is het derhalve uitermate aannemelijk dat alle kosten zullen kunnen worden gedekt door het budget van de organisatie.

Op 21 november jl. heeft de ministerraad geoordeeld dat dit voldoende garanties biedt, en heeft derhalve ingestemd met aanbieding van het definitieve Nederlandse gastlandschap. Daar komt bij dat het gastlandschap van de Claimscommissie past in de grondwettelijke opdracht tot bevordering van de internationale rechtsorde, past bij het Nederlands profiel inzake accountability voor Oekraïne en aansluit bij de reputatie van Den Haag als internationale stad van vrede en recht. Ook dient het de efficiëntie, omdat het de overgang van het Schaderegister naar de Claimscommissie aanzienlijk zal vergemakkelijken, net als het contact en uitwisseling (waar mogelijk en gepast) met andere internationale organisaties die in Den Haag gevestigd zijn en zich richten op *accountability* voor Oekraïne.

Er wordt geen aanvullende financiële claim voorzien, noch overige lasten verwacht die daartoe zouden kunnen leiden, voor het gastlandschap.

Het is voorstelbaar dat de vestiging van de Claimscommissie in Den Haag een impact zal hebben op de nationale veiligheid, waarbij de Claimscommissie 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 Claimscommissie.

De ministerraad is op 21 november jl. ook akkoord gegaan met het starten van onderhandelingen over het zetelverdrag met het toekomstige *Advance Team* (de voorbereidende missie) van de Claimscommissie. Het uit onderhandelde zetelverdrag zal te zijner tijd aan de ministerraad ter goedkeuring worden voorgelegd.

Schadefonds

Na afronding van deze tweede pijler kan gewerkt worden richting de derde pijler onder het compensatiemechanisme, te weten een schadefonds waaruit de door de Claimscommissie toegewezen compensatie

wordt uitgekeerd. Daarbij blijft het uitgangspunt dat de Russische Federatie uiteindelijk de rechtsgevolgen van zijn internationaal onrechtmatige handelen moet dragen, met inbegrip van het bieden van rechtsherstel, inclusief het vergoeden van schade. Op 27 maart 2024 is er tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid afgesproken dat door de internationale gemeenschap uit hoofde van gastlandschap niet naar Nederland kan worden gekeken voor het vullen van het Schadefonds met financiële middelen. Iets vergelijkbaars is ook opgenomen in artikel 21 van het oprichtingsverdrag van de Claimscommissie, namelijk dat wordt verwacht dat de Russische Federatie de door de Claimscommissie krachtens het verdrag vastgestelde en toegekende vergoedingen zal financieren.

Tenslotte

Deze Nederlandse inzet op *accountability* voor Oekraïne is in lijn met de breed gesteunde moties Sjoerdsma (2022)² en Yesilgöz-Omtzigt (2025).³

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

² Kamerstukken II 2022–23, 21 501-20, nr. 1841

³ Kamerstukken II 2024–25, 21 501-20, nr. 2229