

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2026

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2026

Graag bied ik u hierbij de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV): Bijzondere rechtsgevolgen van een regel van dwingend internationaal recht (nr. 51). De CAVV heeft dit advies op mijn verzoek uitgebracht, in het kader van het onderzoek naar het juridische instrumentarium in reactie op de voortdurende agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne.

Het advies van 3 oktober 2025 is als bijlage gevoegd.

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

Kabinetsreactie op het CAVV advies «Bijzondere rechtsgevolgen van een regel van dwingend internationaal recht».

Op 3 oktober 2025 bood de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) mij haar advies *Bijzondere rechtsgevolgen van een regel van dwingend internationaal recht* (bijlage 1) aan.¹ Met waardering heeft de regering kennis genomen van dit advies, dat de CAVV op mijn verzoek heeft uitgebracht.

In dit advies gaat de CAVV in op de vraag of er een rechtsontwikkeling is of zou moeten zijn die leidt tot het bestaan van bijzondere rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend internationaal recht, in aanvulling op de al bestaande rechtsgevolgen van een dergelijke schending. Het bestaan van zulke rechtsgevolgen zou een instrument kunnen bieden om nadere maatregelen te nemen tegen de Russische Federatie in antwoord op haar voortdurende agressie tegen Oekraïne. In het bijzonder het opheffen van immuniteit als een bijzonder rechtsgevolg zou meer mogelijkheden kunnen bieden om de bevroren tegoeden van de Russische Centrale Bank in te zetten.

Na een uiteenzetting van het bestaande internationaal recht alsmede van enkele regels over de totstandkoming van internationaal recht presenteert de CAVV een aantal vaststellingen en aanbevelingen. Het kabinet is de CAVV erkentelijk hiervoor, en kan de uitkomsten volgen, gegeven de door de CAVV gepresenteerde analyse. Ook bieden de vaststellingen en aanbevelingen mogelijkheden tot nadere uitwerking.

De beantwoording van de voorliggende vraag wordt weergegeven in vaststellingen 3 en 4. In vaststelling 3 geeft de CAVV aan dat, volgens de CAVV, het opheffen van immuniteit op dit moment onder internationaal recht geen bijzonder rechtsgevolg is van een ernstige schending van een regel van dwingend internationaal recht. Het Kabinet kan deze conclusie volgen.

Vaststelling 4 geeft vervolgens antwoord op de vraag of een rechtsontwikkeling wenselijk is die opheffen van immuniteit mogelijk maakt in geval van een ernstige schending van een regel van dwingend internationaal recht. De CAVV beantwoordt deze vraag ontkennend. Zij geeft daarvoor zes redenen. Deze komen in wezen neer op de vaststelling dat staatsimmuniteit van groot belang is, ook voor de bescherming van Nederlandse eigendommen in het buitenland, en dat staten vooralsnog geen bereidheid tonen in hun praktijk hiervan te willen afwijken, ook niet in geval van ernstige schendingen van regels van dwingend internationaal recht. De CAVV merkt in dit kader ook op dat het opheffen van immuniteit gezien kan worden als een additionele vorm van eigenrichting en dat maatregelen die het opheffen van de immuniteit van staatseigendommen van «beviende» staten het buitenlands beleid van Nederland kan compliceren. Daarnaast stelt de CAVV vast dat niet alleen vaststaat welke regels de status van dwingend internationaal recht hebben, maar ook dat het bereik en de inhoud van een aantal regels van dwingend internationaal recht nog niet zijn uitgekristalliseerd.

Hoewel het Kabinet de redenering van de CAVV kan volgen, en de belangen die de CAVV schetst erkent, plaats het enkele kanttekeningen bij de conceptuele onderbouwing van de analyse. De CAVV is niet ingegaan op het onderliggende belang bij het handhaven van regels van dwingend internationaal recht. De CAVV merkt, terecht, op dat de vraag naar immuniteit procedureel van aard is, terwijl de vraag naar de schending

¹ Advies Nr. 48 CAVV, «Confiscatie van eigendommen van vreemde staten», 20 december 2024.

van regels van dwingend recht materieel van aard is en vragen van rechtmatigheid of onrechtmatigheid opwerpen.

Ook tekent het kabinet aan dat het feit dat niet compleet duidelijk is welke regels het dwingend internationaal recht omvat geen reden is om geen bijzondere rechtsgevolgen te verbinden aan een schending van een regel die zonder enige twijfel een regel van dwingend recht is, namelijk het verbod op agressie. Van een aantal andere regels is ook evident dat zij tot het dwingend internationaal recht behoren, en deze hadden dan ook als uitgangspunt voor het advies kunnen dienen. De vraag of een regel wel of niet tot het dwingend internationaal recht behoort, en hoe een regel van dwingend internationaal recht tot stand komt, is naar de opvatting van het Kabinet niet relevant voor de vraag naar de rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend internationaal recht.

Over de overige vaststellingen en aanbevelingen merkt het Kabinet het volgende op. De vaststellingen 1 en 2 bevatten de beschrijvingen van bestaand internationaal recht. Deze deelt het Kabinet, in het bijzonder de in het advies opgenomen constatering dat het bepaalde in artikel 41 van de Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid deel uit maakt van het internationaal gewoonterecht.

Vaststellingen 6 en 7 herhalen de in een eerder advies van de CAVV, inzake Confiscatie van eigendommen van vreemde staten (nr. 48), vervatte aanbevelingen over de mogelijkheden voor beslaglegging op dan wel confiscatie van tegoeden van de Russische Federatie, in het bijzonder haar Centrale Banktegoeden. Voor de Kabinetsreactie op deze aanbevelingen verwijst het Kabinet naar zijn kabinetsreactie van 4 maart 2025 op dat advies (Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 V, nr. 63, met onder nummer BZ2511471).

Vaststelling 5 gaat in op de mogelijkheid tot het sluiten van een verdrag of de vorming van een gewoonterechtelijke norm teneinde bijzondere rechtsgevolgen, zoals de opheffing van immuniteit in geval van *ius cogens* schendingen internationaalrechtelijk vast te leggen. Het kabinet zal het advies van de CAVV onder de aandacht brengen van gelijkgezinde staten, maar merkt daarbij op dat de CAVV zelf in vaststelling 4 aangeeft een dergelijke rechtsontwikkeling niet wenselijk en aannemelijk te achten.