

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 V

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

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2025

Graag bied ik u hierbij de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV): «Confiscatie van eigendommen van vreemde staten» (nr. 48).

Het advies, dat ik op 20 december 2024 ontving in de Nederlandse versie, is als bijlage gevoegd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Kabinetsreactie op het CAVV advies «Confiscatie van eigendommen van vreemde staten.»

Op 20 december 2024 bood de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) mij haar advies *Confiscatie van eigendommen van vreemde staten* (bijlage 1) aan.¹ Met waardering heeft de regering kennis genomen van dit advies, dat de CAVV op mijn verzoek heeft uitgebracht. Met CAVV-advies nr. 48 en de kabinetsreactie daarop wordt uitvoering gegeven aan de motie Van der Lee (36 027 (R2160) nr. 12) over een nader advies van de CAVV over de rechtmatigheid van confiscatie van vreemde staatseigendommen in het licht van andere (juridische) regimes dan het VN-verdrag inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen.

In dit advies beschouwt de CAVV de (on)rechtmatigheid van confiscatie van vreemde staatseigendommen onder het internationaal recht, en minder ingrijpende maatregelen, zoals het aanwenden van buitengewone inkomsten op vreemde staatseigendommen voor financiering van een lening aan een andere staat. De achtergrond van het advies is de vraag naar de mogelijkheden tot het inzetten van tegoeden van de Russische Centrale Bank ten behoeve van Oekraïne. Meer specifiek is de vraag of derde staten, waaronder Nederland, onder internationaal recht Russisch staatseigendom zouden mogen confisqueren, als steun aan Oekraïne of om de door de Russische Federatie aan Oekraïne verschuldigde herstelbetalingen te bewerkstelligen. Daarbij tekent het kabinet wel aan dat het bepalen van het standpunt door Nederland hierover een beperkt effect zal hebben op het daadwerkelijk nemen van deze maatregelen: tegoeden van de Russische Centrale Bank bevinden zich niet in Nederland maar voornamelijk in België en Luxemburg. De tenuitvoerlegging van dergelijke dwangmaatregelen zou dus in de eerste plaats aan deze landen zijn.

In haar advies heeft de CAVV drie soorten dwangmaatregelen overwogen: beslaglegging op tegoeden van de Russische Centrale Bank, beslaglegging op of «belasting» van buitengewone inkomsten op geïmmobiliseerde tegoeden van de Russische Centrale Bank, en het gebruik van tegoeden van de Russische Centrale Bank als onderpand voor leningen aan Oekraïne.

Het kabinet deelt de conclusie van de CAVV dat de tegoeden van de Russische Centrale Bank immuniteit genieten onder internationaal recht (punt 1 en 3 van het advies). Derhalve kunnen alle genoemde maatregelen, met uitzondering van een extra afdracht door Centrale Effectenbewaaringen als gevolg van buitengewone inkomsten op geïmmobiliseerde tegoeden van de Russische Centrale Bank (punt 2 van het advies), alleen gerechtvaardigd worden met een beroep op een andere regel van internationaal recht die de schending van deze immuniteit rechtvaardigt. De extra afdracht van de buitengewone inkomsten is inmiddels al ingevoerd.

Het kabinet deelt ook de conclusies van de CAVV over de mogelijke rechtvaardigingen van de in het advies besproken dwangmaatregelen. De CAVV identificeert drie mogelijkheden: (collectieve) zelfverdediging, terrorismebestrijding, en tegenmaatregelen. Ook volgens het kabinet sluit het internationaal recht een beroep op (collectieve) zelfverdediging of terrorismebestrijding uit: de geldende regels voor terrorismebestrijding zijn niet van toepassing (op staatsterrorisme) en bieden geen grondslag voor een uitzondering op immuniteit (punt 6 van het advies); en het recht

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

op zelfverdediging biedt onvoldoende houvast voor niet-militaire maatregelen en niet-omkeerbare maatregelen (punt 5 van het advies).

Het kabinet begrijpt de conclusie van de CAVV dat de rechtvaardiging van de dwangmaatregelen als tegenmaatregel «kwetsbaar» is (punt 4 van het advies), maar het kabinet acht het risico dat dergelijke maatregelen met succes kunnen worden aangevochten voor een (internationale) gerechtelijke instantie minder groot dan de CAVV. Ik licht dit nader toe. De rechtmatigheid van de dwangmaatregelen als tegenmaatregel hangt af van de vraag of Nederland gerechtigd is de maatregel te nemen en of de uitvoering van de maatregel conform de regels over tegenmaatregelen is. De CAVV herhaalt haar positie, gesteund door het kabinet, dat het nemen van tegenmaatregelen in het algemeen belang is toegestaan.² Volgens de CAVV, en ook volgens het kabinet, is Nederland dus gerechtigd de maatregel te nemen. Dit is echter niet een positie die universele steun geniet in de statengemeenschap, en de ontwerpartikelen inzake staatsaansprakelijkheid van de VN Commissie voor Internationaal Recht³ voorzien alleen indirect in dit recht. Daarom acht het kabinet het wenselijk ook andere grondslagen voor het nemen van tegenmaatregelen te betrekken ter rechtvaardiging van dwangmaatregelen. Ter versterking van de positie dat andere staten, waaronder Nederland, en de Europese Unie (EU) als geheel, gerechtigd zijn tegenmaatregelen te nemen zou ook overwogen kunnen worden of zij gekenmerkt kunnen worden als «bijzonder benadeelde staten». Beargumenteerd kan worden dat de agressie van de Russische Federatie de EU en daarmee ook Nederland in het bijzonder benadeeld heeft, vanwege de economische, politieke, en militaire schade die de EU geleden heeft als gevolg van de agressie tegen Oekraïne, waarbij ook in acht kan worden genomen dat Oekraïne een buurland is van de EU. De ontwerpartikelen inzake staatsaansprakelijkheid voorzien direct in het recht van een bijzonder benadeelde staat tot het nemen van tegenmaatregelen. Voor die staten die geen tegenmaatregelen in het algemeen belang aanvaarden, waaronder ook sommige staten binnen de EU, zou dit (ook) een grondslag kunnen zijn.

In de beoordeling of de uitvoering van de tegenmaatregelen voldoet aan het internationaal recht stelt de CAVV dat tegenmaatregelen naast proportioneel ook noodzakelijk zouden moeten zijn. De CAVV lijkt met de term «noodzakelijkheid» hier te bedoelen dat in de uitvoering van een tegenmaatregel aan verschillende procedurele voorwaarden voldaan moet worden, en niet, zoals gebruikelijk in andere leerstukken van het internationaal recht, te suggereren dat een tegenmaatregel de enige effectieve en/of beschikbare maatregel is. Hoewel het kabinet uiteraard onderschrijft dat aan de procedurele voorwaarden voor tegenmaatregelen voldaan moet worden, acht het kabinet de term «noodzakelijkheid» in deze context minder geschikt.

Voorts constateert de CAVV terecht dat een rechtmatige tegenmaatregel vereist dat deze bedoeld is om een staat aan te sporen tot naleving van het internationaal recht. Hoewel de rechtmatigheid van een tegenmaatregel niet beoordeeld wordt op of dit effect ook bereikt wordt, is een tegenmaatregel die dat doel nadrukkelijk niet heeft niet rechtmatig. De CAVV stelt vervolgens dat de voorgestelde dwangmaatregelen tegen de

² Zie hiervoor de Kamerbrief over de stappen in de diplomatieke betrekkingen met de Russische Federatie van 18 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 35 373, nr. 30, en CAVV Advies No. 41, «Rechtsgevolgen van een ernstige schending van ene regel van dwingend recht: de internationale rechten en plichten van staten bij schending van het agressieverbod», 17 november 2022.

³ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, te vinden via: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

Russische Federatie niet uitsluitend bedoeld zijn voor het aansporen tot naleven van haar verplichtingen, waaronder het voorzien in rechtsherstel aan Oekraïne. In plaats daarvan, aldus de CAVV, effectueren de maatregelen deze verplichting, door zelf in het uitblijvende rechtsherstel te voorzien. Dat de beoogde dwangmaatregelen tegen de Russische Federatie niet uitsluitend bedoeld zijn voor aansporing tot naleving maakt ze inderdaad kwetsbaar. Tegelijkertijd acht het kabinet deze kwetsbaarheid niet onoverkomelijk. Zolang de genomen tegenmaatregel omkeerbaar is – dat wil zeggen dat de maatregel ingetrokken kan worden zodra de Russische Federatie weer aan haar verplichtingen jegens Oekraïne voldoet – en zolang de maatregel de Russische Federatie in haar belangen raakt, maakt het feit dat de maatregel meerdere doelen dient niet dat zij niet voldoet aan de voorwaarden.

De VN Commissie voor Internationaal Recht heeft in haar commentaar bij de ontwerpartikelen inzake staatsaansprakelijkheid al opgemerkt dat het nemen van tegenmaatregelen voor risico is van de staat die ze neemt. Het kabinet is daarom zorgvuldig in zijn beoordeling van de rechtmatigheid van alle voorgenomen reacties op de voortdurende agressie tegen Oekraïne en ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht door de Russische Federatie. Ook een eventuele confiscatie van Russisch staatseigendom zal telkens zorgvuldig beoordeeld worden op conformiteit met het internationaal recht. In het licht van de hier besproken kwetsbaarheden, en ook vanwege het feit dat de maatregelen in het algemeen belang getroffen worden, blijft het kabinet zich inzetten om dergelijke maatregelen in collectief verband, bijvoorbeeld in de EU, te nemen.

In dit verband is het relevant dat Nederland, in samenwerking met Oekraïne en het Schaderegister voor Oekraïne, het voortouw heeft 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. In dit kader wordt tevens gesproken over de wijze waarop door een claimscommissie toegekende schadeclaims ook daadwerkelijk kunnen worden uitbetaald. Een optie die daarbij nadrukkelijk in beeld is, is de oprichting van een schadefonds. Indien overeenstemming kan worden bereikt over een rechtsgrondslag daarvoor, dan zou dit fonds de bevroren tegoeden van de Russische Centrale Bank kunnen omvatten.

Tenslotte merkt het kabinet op dat de CAVV, in deze juridische analyse van de confiscatie van de tegoeden van de Russische Centrale Bank, ook kort enkele financieel-economische risico's benoemt, waaronder de risico's voor de stabiliteit van de euro en de mogelijk beperkte herstelbetalingen en terugbetaalcapaciteit van Oekraïne.

Het kabinet herkent een aantal van deze financieel-economische risico's, zoals de risico's voor de reservepositie van de euro en een beperkte terugbetaalcapaciteit van Oekraïne. Het kabinet onderzoekt op dit moment nog de volle breedte van de mogelijke financieel-economische risico's van confiscatie en welke mitigerende maatregelen genomen kunnen worden om deze risico's te beperken. Het kabinet vraagt in de Europese gesprekken over dit onderwerp ook om meer duidelijkheid over de risico's. Er is ook een aantal andere risico's dat de CAVV benoemt waarin het kabinet zich niet herkent. De CAVV benoemt bijvoorbeeld het risico dat de EU de financiële lasten van het EU-aandeel in de ERA-leningen afwentelt op Oekraïne op het moment dat de buitengewone rente inkomsten over de centrale-banktegoeden tenvooren. Lidstaten van de Europese Unie staan echter garant voor deze leningen middels de garanties die zijn afgegeven uit de headroom van het Eigenmiddelenbe-

sluit. De uiteindelijke financiële risico's liggen in dit geval dus niet bij Oekraïne, maar bij de EU Lidstaten. Daarmee zullen de leningen hoe dan ook worden terugbetaald.

Voor het kabinet staat vast dat Rusland uiteindelijk moet betalen voor de schade die het aanricht in Oekraïne. Het kabinet kijkt daarom conform meerdere Kamermoties⁴ serieus naar het onderzoeken van aanvullende mogelijkheden voor het gebruik van de bevroren Russische Centrale-banktegoeden. Hiertoe roept het kabinet in Europees verband en in bilaterale contacten op. Eventuele aanvullende maatregelen zullen genomen moeten worden in EU- en G7-verband. Gedegen onderzoek naar de juridische, en financieel-economische mogelijkheden en risico's blijft hierbij van belang. Het kabinet is voornemens om op ambtelijk niveau een technische groep met verschillende EU landen op te zetten om de details verder uit te werken.

⁴ Moties Krul c.s. (Kamerstuk 36 410 V, nr. 65), Dobbe c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1959), Brekelmans c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 203) en motie Boswijk c.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2962).