

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

36 045 Situatie in Oekraïne

Nr. 2779 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2023

Middels deze brief kom ik graag terug op de toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat AVVN van 12 september jl. (Kamerstuk 26 150, nr. 209) om uw Kamer te informeren over het bevroren van Russische tegoeden en de mogelijkheden om Russische tegoeden te confisqueren (nr. TZ202309-060). Eerder zijn er ook toezeggingen gedaan om hierbij in te gaan op de wijze waarop (1) VN resoluties en uitspraken van het Internationaal Gerechtshof daarin eventueel een rechtsbasis kunnen bieden (nr. TZ202306-244), evenals (2) de situatie in de Verenigde Staten, waar particuliere bevroren tegoeden zijn geconfisqueerd in een strafrechtelijk proces.

Voorop staat dat Rusland zal moeten betalen voor de schade die het aanricht in Oekraïne. Vanuit deze overtuiging heeft het kabinet sinds de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022 in internationaal verband een aanjagende rol gespeeld op het terrein van steun aan Oekraïne, sancties tegen Rusland en *accountability*. Dit blijft het uitgangspunt.

(On)mogelijkheid confiscatie

Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd¹ bestaat enerzijds vanuit een rechtvaardigheidsgevoel de politieke wens dat de staat Rusland, dat het internationaal recht met voeten treedt, moet betalen voor de schade die het aanbrengt in Oekraïne. Anderzijds willen Nederland en de EU, juist om de internationale rechtsorde te beschermen, nu geen maatregelen nemen die op gespannen voet staan met het internationaal recht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het eigendomsrecht en de immuniteit van statelijke actoren. De in de Kamerbrief geschetste uitgangspunten van internationaal recht ten aanzien van confiscatie blijven daarom voorlopig leidend. Deze uitgangspunten zien kortgezegd op de inzet van sancties als preventief instrument, het respecteren van het private eigendomsrecht en de beperkingen die zijn verbonden aan het eventueel aanwenden van vermogen van de Russische staat.

Ontwikkelingen in EU-verband sinds laatste bericht aan uw Kamer terzake

Om confiscatie van particuliere tegoeden als gevolg van overtreding van de sancties, in strafrechtelijke procedures, te harmoniseren heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een herziening van de Confiscatierichtlijn uit 2014. Het kabinet schreef in het BNC-fiche over de confiscatierichtlijn dat dit voorstel, in combinatie met het nieuwe Raadsbesluit om sanctieovertreding toe te

¹ Kamerstuk 21501-02, nr. 2577

voegen aan de lijst EU-misdrijven, confiscatie van bevroren tegoeden van personen/entiteiten op de sanctielijst waarschijnlijk niet dichterbij brengt, met name vanwege de eerder genoemde uitgangspunten ten aanzien van internationaal recht.²

Aangezien aan confiscatie van publieke tegoeden juridische haken en ogen zitten die een grondige discussie vergen, richt de EU-discussie zich voor de korte termijn op het idee van *windfall contribution*. Deze optie houdt in dat de uitzonderlijke opbrengsten in handen van particuliere entiteiten die rechtstreeks voortkomen uit de geïmmobiliseerde Centrale Bank tegoeden van Rusland kunnen worden gebruikt voor de ondersteuning van Oekraïne en het herstel en de wederopbouw van het land, met inachtneming van de toepasselijke contractuele verplichtingen en in overeenstemming met het EU- en het internationaal recht. Dit idee wordt onder aanvoering van de Europese Commissie verder uitgewerkt binnen de Raad van de EU en richt zich op tegoeden van de Russische Centrale Bank, die zich binnen de EU met name bevinden in België, Frankrijk en Luxemburg. Deze discussie en de inzet van het kabinet daarin sluiten aan bij de motie van het lid Krul c.s.³

Deze publieke tegoeden zijn in de EU ‘geïmmobiliseerd’ als gevolg van een verbod op transacties voor of met de Russische Centrale Bank. Gedurende deze immobilisatie genereren deze tegoeden rente bij de financiële instellingen waar ze zich bevinden (in het bijzonder bij Centrale Effectenbewaarinstellingen, zgn. *Central Securities Depositories*, CSD's). De EU onderzoekt of onvoorziene rente-inkomsten die alleen bestaan als gevolg van sancties, middels een zogenaamde *windfall contribution* (ten dele) kunnen worden aangewend voor de wederopbouw voor Oekraïne. Dit proces zal uitmonden in een voorstel van de Europese Commissie dat in de loop van 2024 wordt verwacht.

Het kabinet hanteert in deze discussie het standpunt dat ambitie, zorgvuldigheid en internationale samenwerking samen moeten gaan. Oekraïne verdient onze constante steun. Daarom draagt het kabinet met juridische, financiële en historische kennis bij aan de verkenningen in EU-kader, vanuit de ambitie een mogelijkheid te vinden om de bevroren tegoeden te gebruiken voor de wederopbouw van Oekraïne. Ook de motie van het lid Van der Lee c.s.⁴ is in de kabinetsinzet meegenomen, door het verkennen van mogelijkheden voor een internationale conferentie in EU-verband en het agenderen (door de Europese Commissie) van dit vraagstuk tijdens internationale bijeenkomsten. Nederland heeft het draagvlak voor een dergelijke conferentie verkend tijdens de Raadswerkgroep over dit thema, maar de voorkeur werd gegeven daar op een andere manier invulling aan te geven. Zo heeft er onder Zweeds voorzitterschap een rondetafelgesprek plaatsgevonden, en is het onderwerp structureel onderdeel van gesprekken in G7 verband. Op voorstel van Nederland is daartoe ‘*state of play in international coordination*’ structureel onderdeel geworden van de agenda van deze werkgroep. De Europese Commissie speelt een belangrijke rol in het verdere onderzoek naar de mogelijkheden.

² Kamerstuk 22112, nr. 3467.

³ Kamerstuk 21501-20, nr. 1959.

⁴ Kamerstuk 36045, nr. 142.

Na een eerdere aankondiging van Commissievoorzitter Von der Leyen om na de zomer met een voorstel te komen is inmiddels gekozen voor een stapsgewijze aanpak. Hierbij worden eerst de juridische details uitgewerkt en gewaarborgd dat de financiële instellingen waar de betreffende tegoeden zich bevinden de rente-inkomsten hierover opzij te zetten. Daarna kan een besluit volgen over (deels) beschikbaar stellen van deze rente-inkomsten voor de wederopbouw van Oekraïne. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld wederopbouwdoeleinden of compensatie van geleden schade door Oekraïense burgers, bedrijven en overheden, zoals voorzien in het nog op te richten compensatiemechanisme.

Deze stapsgewijze aanpak sluit aan bij het kabinetsuitgangspunt van zorgvuldigheid. Dit betreft een nieuwe situatie waarbij nauwkeurig dient te worden uitgezocht welke rechten en plichten verbonden zijn aan de geïmmobiliseerde tegoeden en de daarover gegenereerde rente. Zo moet het risico op juridische claims achteraf, waarbij de opbrengst van een eventuele *windfall contribution* teniet wordt gedaan, tot een minimum worden beperkt.

Tenslotte is internationale samenwerking voor het kabinet van essentieel belang. Besluiten die impact hebben op financiële instellingen kunnen verstreckende gevolgen hebben voor het functioneren en de aantrekkelijkheid van de Europese financiële markten en voor de internationale rol van de euro. Daarom zet het kabinet in op samenwerking van de EU met partners daarbuiten, met name de G7. Deze partners bestrijken samen met de EU de belangrijkste valutamarkten, waardoor een gezamenlijk besluit ook direct zorgt voor een bredere financiële spreiding van eventuele consequenties. De VS en het VK⁵ hebben recentelijk aangegeven het EU-idee van *windfall contribution* te steunen. Ook is er in een G7 steunverklaring voorzichtige steun uitgesproken voor (het verkennen van) dit idee⁶.

VS-ontwikkelingen t.a.v. geconfisqueerde goederen gebruiken voor steun aan Oekraïne

In het CD AVVN van 12 september jl. (Kamerstuk 26 150, nr. 209) werd tevens verwezen naar een casus omtrent confiscatie van onder sancties bevroren particuliere tegoeden in de Verenigde Staten. Dit betreft de uitkomst van een strafrechtelijke procedure die werd ingesteld naar aanleiding van het overtreden van sancties uit 2014. Daarin werd vastgesteld dat er, in overtreding van de sancties, financiering had plaatsgevonden aan de door Rusland bezette gebieden in Oekraïne. Confiscatie was hierin een middel bij de tenuitvoerlegging van de straf. Na dit vonnis is door de VS eenmalig besloten om de (bescheiden) geconfisqueerde middelen ten goede te laten komen aan Oekraïne.

De minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

⁵ <https://www.reuters.com/world/europe/yellen-signals-support-windfall-tax-frozen-russian-assets-2023-09-21/>

⁶ [G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement](#)