



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.2.2025
COM(2025) 42 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

**om bemyndigelse af Europa-Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at
deltage i forhandlingerne om det internationale instrument til oprettelse af den
internationale kravskommission for Ukraine**

BEGRUNDELSE

Med denne henstilling anmoder Kommissionen Rådet om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om det internationale instrument til oprettelse af den internationale kravskommission for Ukraine (i det følgende benævnt "instrumentet til oprettelse af kravskommissionen"), hvis formål er at behandle, vurdere og træffe afgørelse om berettigede krav, der er indført i registret over skader forvoldt af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine, og fastsætte det kompensationsbeløb, der i hvert enkelt tilfælde skal betales.

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Den 14. november 2022 vedtog De Forenede Nationers Generalforsamling resolution ES-11/5¹ ("FN's Generalforsamlings resolution") med titlen "Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine" (fremme afhjælpning af og erstatning for aggression mod Ukraine), hvori Generalforsamlingen anerkendte, at Den Russiske Føderation skal drages til ansvar for alle krænkelse af folkeretten i eller mod Ukraine, herunder dens aggression i strid med De Forenede Nationers pagt, samt enhver krænkelse af den humanitære folkeret og den internationale menneskerettighedslovgivning, og at den skal bære de retlige konsekvenser af alle sine folkeretsstridige handlinger, herunder yde erstatning for krænkelse og skader forvoldt af disse handlinger.

I resolutionen anerkendes det endvidere, at der er behov for i samarbejde med Ukraine at oprette en international mekanisme til erstatning for skader eller tab som følge af Den Russiske Føderations folkeretsstridige handlinger i eller mod Ukraine; det anbefales endvidere i resolutionen, at medlemsstaterne i samarbejde med Ukraine opretter et internationalt skadesregister, hvori der indføres relevant dokumentation og oplysninger om erstatningskrav for alle berørte fysiske og juridiske personers samt staten Ukraines skader eller tab, som Den Russiske Føderation har forvoldt gennem sine folkeretsstridige handlinger i eller over for Ukraine, og at fremme og koordinere indsamlingen af bevismateriale.

I overensstemmelse med FN's Generalforsamlings resolution vedtog staterne en trinvis tilgang og valgte først at oprette registret og derefter de øvrige elementer i erstatningsmekanismen, nemlig en kravskommission og en kompensationsfond. Denne tilgang er afspejlet i statutten for skadesregistret, hvori det fastsættes, at registret, herunder dets digitale platform med alle registrerede data om erstatningskrav og bevismateriale, er den første komponent i den erstatningsmekanisme, der skal oprettes ved et særskilt internationalt instrument i samarbejde med Ukraine².

Den 12. maj 2023 vedtog Europarådets Ministerkomité resolutionen om den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine (i det følgende benævnt: "skadesregister" eller "register")³.

Skadesregistret blev bekendtgjort på Europarådets 4. topmøde mellem stats- og regeringschefer i Reykjavik (16.-17. maj 2023) og det tjener som en fortegnelse over dokumentation og oplysninger om erstatningskrav for alle berørte fysiske og juridiske

¹ FN's Generalforsamlings resolution A/RES/ES-11/5, OP2-OP4

² Tillæg til resolution CM/Res(2023) af 12. maj 2023, vedtægter for registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine, artikel 2.5.

³ Resolution CM/Res(2023)3 om den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine (vedtaget af Ministerkomitéen den 12. maj 2023 på ministerrepræsentanternes 1466. møde).

personers samt staten Ukraines skader eller tab, som Den Russiske Føderation siden den 24. februar 2022 har forvoldt gennem sine folkeretsstridige handlinger i eller over for Ukraine.

Unionen tilsluttede sig den udvidede delaftale om registret over skader som associeret medlem ved en kommissionsafgørelse, som blev vedtaget den 11. maj 2023, jf. artikel 212 i TEUF⁴. Den 22. juli 2024 vedtog Rådet afgørelsen om ændring af Unionens status fra associeret medlem til deltager⁵ for derved at bekræfte Unionens faste opbakning til registret, bl.a. via indbetaling af det årlige obligatoriske bidrag.

Ved at oprette skadesregistret fulgte Europarådet og registrets stiftere op på FN's Generalforsamlings resolution.

På ministerkonferencen "Genopretning af retfærdighed for Ukraine" den 2. april 2024, hvor registret officielt påbegyndte sine aktiviteter, blev interesserede stater enige om snart at afholde et møde for at drøfte et udkast til instrument til oprettelse af en kravskommission som et næste skridt hen imod en kompensationsmekanisme for Ukraine.

Skadesregistrets sekretariat udarbejdede efterfølgende et "første udkast" til instrumentet til oprettelse af kravskommissionen (i det følgende benævnt "udkast til instrument") og afholdt sammen med Ukraine og Nederlandene forberedende møder for at udveksle foreløbige synspunkter om et sådant udkast og yderligere reviderede udgaver heraf (9.-10. juli 2024, 12.-13. september 2024 og 13.-15. november 2024 samt 28.-30. januar 2025). De 94 stater, der stemte for ovennævnte resolution fra FN's Generalforsamling, blev inviteret til møderne. På møderne blev delegationerne opfordret til at anmode om et mandat til at deltage i en kommende diplomatisk konference med henblik på at vedtage og undertegne instrumentet til oprettelse af kravskommissionen, under hensyn til, at det kan tage form af et juridisk bindende internationalt instrument.

I overensstemmelse med de relevante bestemmelser i udkastet til instrumentet skal kravskommissionen være et administrativt organ, der kan behandle, vurdere og træffe afgørelse om berettigede krav og fastsætte det kompensationsbeløb, der i hvert enkelt tilfælde skal betales. Med henblik herpå fastsættes det i udkastet til instrumentet, at registrets arbejde skal overføres til kravskommissionen, inklusive de faciliteter og ressourcer der er nødvendige for dens administrative opbygning.

Udkastet til instrument er udarbejdet ud fra den forudsætning, at der endnu ikke er opnået enighed om den institutionelle ramme for den fremtidige kravskommission eller dens virkemåde og forvaltning. På de forberedende møder, der er blevet afholdt indtil videre, drøftede de deltagende stater følgende muligheder for oprettelsen af en kravskommission: i) i Europarådets regi gennem en konvention fra Europarådet, ii) gennem et selvstændigt internationalt instrument til oprettelse af erstatningskommissionen eller iii) gennem et selvstændigt internationalt instrument til oprettelse af kravskommissionen, som dog stadig ville være afhængig af sekretariatsstøtte fra Europarådet (den såkaldte "hybride model"). De formelle forhandlinger om instrumentet til oprettelse af kravskommissionen forventes ikke desto mindre at begynde i marts 2025.

Formålet med denne henstilling er derfor at sikre Unionens rettidige deltagelse i de kommende forhandlinger om instrumentet til oprettelse af kravskommissionen, hvor der vil

⁴ C(2023) 3241 af 11.5.2023.

⁵ Rådets afgørelse (EU) 2024/2045 af 22. juli 2024 om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Europarådets organer til Den Europæiske Unions status i den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine (EUT L, 2024/2045, 24.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2045/oj>).

blive opnået enighed om instrumentets art, kravskommissionens egenskaber og alle relevante regler vedrørende dets ramme, forvaltning og virkemåde.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Unionens deltagelse i forhandlingerne om instrumentet til oprettelse af kravskommissionen er i overensstemmelse med dens engagement i at sikre, at skader forvoldt af Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine og andre krænkelser af folkeretten kompenseres behørigt. Dette engagement fremgår allerede af Unionens deltagelse, først som stiftende associeret medlem og derefter som deltager, i den udvidede delaftale om oprettelse af skadesregistret

Deltagelsen i oprettelsen af kravskommissionen supplerer desuden flere initiativer, som er sat i værk på EU-plan siden februar 2022, og som har til formål at sikre, at den Russiske Føderation holdes ansvarlig for sin angrebskrig mod Ukraine, og at personer, som er ansvarlige for internationale forbrydelser begået i og mod Ukraine, bliver retsforfulgt. Unionen har navnlig gjort det muligt at oprette Det Internationale Center for Retsforfølgning af Aggressionsforbrydelsen mod Ukraine (ICPA) i Eurojust. Eurojust har bistået de nationale myndigheder, der deltager i det fælles efterforskningshold og ICPA, gennem sin skræddersyede operationelle, tekniske, logistiske og finansielle støtte, herunder via sin database med bevismateriale om de alvorligste internationale forbrydelser. Dette forslag er ligeledes i overensstemmelse med Unionens deltagelse i internationale fora og strukturer, der skal forbedre samarbejdet mellem nationale kompetente myndigheder, som efterforsker internationale forbrydelser begået i og mod Ukraine, og sikre, at der ikke er straffrihed for sådanne forbrydelser. Disse fora omfatter Den Rådgivende Gruppe vedrørende Masseforbrydelser, der er oprettet af Det Forenede Kongerige, EU og USA, og som letter eksperterets bistand til Ukraines anklagemyndighed, samt dialoggruppen, der fungerer som en international koordineringsplatform for initiativer vedrørende støtte til Ukraines efterforsknings- og retsforfølgningskapacitet, internationale organisationers og civilsamfundsorganisationers tiltag. .

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Unionens urokkelige støtte til Ukraine viser, at der er fælles vilje til at følge demokratiske principper og beskytte den regelbaserede verdensorden og freden i Europa. Dette forslag er derfor i overensstemmelse med andre EU-politikker, som har til formål at beskytte verdensordenen og freden i Europa, navnlig i forbindelse med den aktuelle angrebskrig mod Ukraine. Unionen har tilsluttet sig skadesregistret som en fulgyldig deltager, hvilket er i tråd med Europarådets lange samarbejde inden for menneskerettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder, demokrati og retsstatsprincippet.

For at nå disse mål har forordningen om Ukraine faciliteten⁶, der er vedtaget på grundlag af artikel 212 i TEUF, til formål at "støtte initiativer, organer og organisationer, der er involveret i at støtte og håndhæve demokrati, international retfærdighed og korruptionsbekæmpelse i Ukraine" (artikel 3, litra i)) og "styrke overholdelsen af folkeretten" (artikel 3, litra h)).

Endelig har Unionen, navnlig med henblik på at beskytte freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed, i overensstemmelse med FN-pagten vedtaget et hidtil uset antal restriktive foranstaltninger over for Den Russiske Føderation for at øge Den Russiske Føderations omkostninger ved dens ulovlige handlinger og forpurre dens evne til at fortsætte sin aggression. For at forbedre håndhævelsen af de restriktive foranstaltninger har Unionen

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukraine faciliteten (EUT L, 2024/792, 29.2.2024).

bl.a. nedsat en "Freeze and Seize"-Taskforce og vedtaget et direktiv, der ensretter definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger⁷. Kommissionen har udnævnt en EU-sanktionsudsending for at sikre fortsatte drøftelser på højt plan med tredjelande og undgå unddragelse eller omgåelse af Unionens restriktive foranstaltninger, navnlig dem, der er vedtaget over for Rusland, og den har offentliggjort retningslinjer til de nationale myndigheder og private aktører om, hvordan de relevante EU-regler på området skal fortolkes.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

I henhold til artikel 218, stk. 3, i TEUF skal Kommissionen forelægge "henstillinger for Rådet, som derefter vedtager en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og, afhængigt af emnet for den påtænkte aftale, om udpegelse af Unionens forhandler eller chefen for Unionens forhandlingsdelegation".

I henhold til artikel 218, stk. 4, i TEUF kan Rådet "give forhandleren direktiver og udpege et særligt udvalg, som der skal føres samråd med under forhandlingerne".

I henhold til Domstolens faste retspraksis⁸ afhænger det materielle retsgrundlag primært af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element. Denne henstilling har til formål at sikre, at Unionen bemyndiges til at deltage i forhandlingerne om instrumentet til oprettelse af kravskommissionen.

Oprettelsen af kravskommissionen har til formål at yde den nødvendige tekniske og finansielle bistand til et tredjeland, nemlig Ukraine, for at sikre, at Den Russiske Føderation drages fuldt ud til ansvar for sin angrebskrig mod Ukraine, og at der ydes behørig erstatning for alle skader og tab forvoldt alle berørte fysiske og juridiske personer samt staten Ukraine, herunder dens regionale og lokale myndigheder, statsejede eller kontrollerede enheder, som følge af Den Russiske Føderations internationalt ulovlige handlinger i eller mod Ukraine. Det endelige mål med instrumentet til oprettelse af kravskommissionen er derfor at håndtere de administrative, finansielle, proceduremæssige, retlige og politiske spørgsmål i forbindelse med kravskommissionen for at sikre, at Den Russiske Føderation yder fuld erstatning som fastsat i kravskommissionens mandat og virkemåde i det første udkast til det internationale instrument, og som er i overensstemmelse med målet i artikel 212 i TEUF. Dette er også i overensstemmelse med både det materielle retsgrundlag for Rådets afgørelse om ændring af Unionens status fra associeret medlem til deltager i skadesregistret, som er vedtaget på grundlag af artikel 212 i TEUF, og med Unionens planlagte årlige bidrag til kravskommissionen i henhold til forordningen om oprettelse af Ukraine-faciliteten, som yder finansiell bistand ligeledes på grundlag af artikel 212 i TEUF.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1226 af 24. april 2024 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger og om ændring af direktiv (EU) 2018/1673 (EUT L, 2024/1226, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>).

⁸ Dom af 24. juni 2014 (Store Afdeling), Europa-Parlamentet mod Rådet, C-658/11, præmis 55-57, og Domstolens dom i sag C-130/10 Europa-Parlamentet mod Rådet, præmis 80.

Samtidig viser konteksten for dette initiativ og præamblen til det første udkast, at den påtænkte kravskommission tilstræber målet om at sikre overholdelse af folkeretten og at drage Den Russiske Føderation til ansvar for sine ulovlige handlinger. Som det fremgår af FN's Generalforsamlings resolutioner, der er omhandlet i præamblen til udkastet til instrumentet, vil denne mekanisme blive oprettet for at reagere på den aggressionsforbrydelse, som Den Russiske Føderation har begået mod Ukraine, i klar modstrid med artikel 2, stk. 4, i FN-pagten. Oprettelsen af mekanismen er en del af det internationale samfunds bestræbelser på at sikre international fred og sikkerhed. Fra EU's side svarer deltagelsen i denne mekanisme til målene for EU's optræden udadtil, jf. artikel 21, stk. 2, i TEU.

Henstillingen er baseret på artikel 212 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF og fastsætter, at Kommissionen udnævnes til Unionens forhandler.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

I overensstemmelse med artikel 216, stk. 1, i TEUF henhører Unionens deltagelse i forhandlingerne om instrumentet til oprettelse af kravskommissionen under Unionens eksterne kompetence.

I overensstemmelse med artikel 212, stk. 3, andet afsnit, i TEUF berører Unionens forhandling om en international aftale ikke medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og til at indgå sådanne aftaler. I betragtning af EU's og dets medlemsstats fælles mål om at sikre, at Den Russiske Føderation betaler for sine krigsskader, bør både Unionen og de medlemsstater, der beslutter sig for det, deltager i disse forhandlinger.

- **Proportionalitetsprincippet**

Unionens mål med dette forslag som beskrevet ovenfor kan kun nås, ved at Unionen deltager i forhandlingerne om instrumentet til oprettelse af kravskommissionen.

- **Valg af instrument**

Unionens deltagelse i forhandlingerne om instrumentet til oprettelse af kravskommissionen skal fastsættes ved en rådsafgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger, ved at udpege Unionen som forhandler og udstede direktiver til forhandleren i henhold til artikel 218, stk. 3 og (4), i TEUF.

3. **RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER**

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interessenter**

Ikke relevant.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Ikke relevant.

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant.

- **Målerettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine er en alvorlig krænkelse af folkeretten som medfører, og har allerede medført, voldsomme skader i Ukraine og for den ukrainske befolkning. Dette forslag har til formål at styrke Unionens forpligtelse til at sikre, at der via kravskommissionen kan ydes behørig erstatning for sådanne skader, herunder skader som følge af Den Russiske Føderations krænkelse af grundlæggende rettigheder såsom retten til liv, retten til respekt for menneskets integritet og retten til ejendom, samt forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Som fastsat i udkastet til instrumentet, skal Den Russiske Føderation i overensstemmelse med folkeretten afholde kravskommissionens omkostninger. I udkastet til instrument er det imidlertid fastsat, at indtil Den Russiske Føderation har opfyldt denne forpligtelse, skal kravskommissionen finansieres gennem medlemmernes årlige bidrag samt frivillige bidrag. Disse bidrag betragtes som forskud på betalinger, som Den Russiske Føderation skylder i henhold til folkeretten, og som skal inddrives hos Den Russiske Føderation. Mere specifikt skal de årlige bidrag fra medlemmerne fastsættes af Forsamlingens finansudvalg på grundlag af den skala, som De Forenede Nationer har vedtaget for sit almindelige budget. I henhold til udkastet til instrument forventes medlemmerne ikke at bidrage til den kompensationsfond, der oprettes for at fuldbyrde de afgørelser, der træffes af kravskommissionen om tildeling af erstatning.

Hvis Unionen har til hensigt at deltage som medlem i instrumentet til oprettelse af kravskommissionen, skal den derfor betale et årligt bidrag. Yderligere oplysninger om den finansielle indvirkning for Unionen findes i den finansieringsoversigt, der er vedlagt som bilag til forslaget.

Forordning (EU) 2024/792 om oprettelse af Ukraineinitiativet udgør retsgrundlaget for Unionens bidrag til kravskommissionen indtil 2027. På grundlag af målene i forordning (EU) 2024/792, især i henhold til kapitel V, fastsættes det i artikel 34, stk. 3, i nævnte forordning, at "[b]ilstand i henhold til dette kapitel skal også styrke kapaciteten til konfliktforebyggelse, fredsopbygning og håndtering af behov før og efter en krise, herunder gennem tillidsskabende foranstaltninger og processer, der fremmer retfærdighed, sandhedssøgning, omfattende postkonfliktrehabilitering med henblik på et inklusivt og fredeligt samfund samt indsamling af beviser for forbrydelser begået under krigen. Der kan ydes finansiering i henhold til dette kapitel til initiativer og organer, der er involveret i støtte til og håndhævelse af international retfærdighed i Ukraine". Da instrumentet til oprettelse af kravskommissionen har til formål at håndhæve international retfærdighed i Ukraine ved at bidrage til en mekanisme, der skal kompensere for de skader, som Ukraine og dets befolkning har lidt som følge af Den Russiske Føderations krænkelse af folkeretten, udgør artikel 34, stk. 3, i forordning (EU) 2024/792, det relevante retsgrundlag for Unionens ydelse af et finansielt bidrag til kravskommissionen indtil 2027.

Budgetposten for denne udgift er 16 06 03 01 — EU-tiltrædelsesbistand og andre foranstaltninger, hvor det i den tilhørende budgetanmærkning er forklaret, at denne post "skal også dække støtte til [...] samt andre foranstaltninger, der supplerer EU's indsats, såsom ansvarliggørelsesmekanismer i forbindelse med Ruslands angrebskrig".

Hvad angår gennemførelsesmetoden finder artikel 245 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (omarbejdning)⁹, som giver Unionen mulighed for at betale medlemsgebyrer til organer, som den er medlem af, anvendelse på Unionens bidrag til kravskommissionen.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Med hensyn til foranstaltninger til rapportering kan Rådet udpege et særligt udvalg, jf. artikel 218, stk. 4, i TEUF, som bør høres med henblik på at føre forhandlingerne. Hvis dette udvalg udpeges, skal Kommissionen aflægge regelmæssigt rapport til det om de skridt, der iværksættes i henhold til denne afgørelse, og høre det regelmæssigt.

Kommissionen aflægger efter anmodning fra Rådet rapport til Rådet om forhandlingsprocessen og resultaterne af forhandlingerne, herunder skriftligt.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Ved artikel 1 gives Kommissionen bemyndigelse til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om den internationale aftale om oprettelse af den internationale kravskommission for Ukraine. I artikel 1 fastsættes det endvidere, at forhandlingerne føres på grundlag af Rådets forhandlingsdirektiver, der er vedlagt i bilaget til afgørelsen.

Artikel 2 indeholder bestemmelser om udpegelsen af Kommissionen som Unionens forhandler.

Artikel 3 indeholder bestemmelser om udpegelsen af et særligt udvalg, som der skal føres samråd med under forhandlingerne.

I artikel 4 fastsættes det, at afgørelsen er rettet til Kommissionen.

Artikel 5 indeholder bestemmelser om afgørelsens ikrafttræden.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (omarbejdning) (EUT L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af Europa-Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om det internationale instrument til oprettelse af den internationale kravskommission for Ukraine

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 212 sammenholdt med artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Efter Den Russiske Føderations uprovokerede og uberettigede angrebskrig mod Ukraine¹⁰ vedtog FN's Generalforsamling den 14. november 2022 resolution ES-11/5 med titlen "Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine" (fremme afhjælpning af og erstatning for aggression mod Ukraine)¹¹.
- (2) Ud over at minde om staternes forpligtelser i henhold til artikel 2 i De Forenede Nationers pagt, herunder forpligtelsen til i deres mellemfolkelige forhold at afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt; det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed, udtrykte Generalforsamlingen alvorlig bekymring over tabet af menneskeliv, tvangsfordrivelse af civilbefolkningen, katastrofal ødelæggelse af infrastruktur og naturressourcer, tab af offentlig og privat ejendom og økonomisk katastrofe forvoldt af Den Russiske Føderations aggression over for Ukraine¹².
- (3) De Forenede Nationers Generalforsamling anerkendte, at Den Russiske Føderation skal drages til ansvar for alle krænkelser af folkeretten mod Ukraine. FN's Generalforsamling understregede endvidere, at Den Russiske Føderation skal bære de retlige konsekvenser af alle sine internationalt retsstridige handlinger, herunder yde erstatning for skader og tab, forvoldt af disse handlinger¹³.
- (4) Inden for disse rammer understregede De Forenede Nationers Generalforsamling, at der er behov for i samarbejde med Ukraine at oprette en international mekanisme til erstatning for skader eller tab som følge af Den Russiske Føderations folkeretsstridige handlinger i eller mod Ukraine¹⁴. Med henblik herpå anbefales det, at der oprettes et internationalt skadesregister til registrering af relevant dokumentation og oplysninger om erstatningskrav for alle berørte fysiske og juridiske personers samt staten Ukraines skader og tab, som Den Russiske Føderation

¹⁰ UN DOC A/ES-11/L.1.

¹¹ UN Doc A/RES/ES-11/5.

¹² Ibid., betragtning 2, 9.

¹³ Ibid., præmis 2.

¹⁴ UN Doc A/RES/ES-11/5 præmis 3.

har forvoldt gennem sine folkeretsstridige handlinger i eller over for Ukraine, og at fremme og koordinere indsamlingen af bevismateriale¹⁵.

- (5) Den 12. maj 2023 vedtog Europarådets Ministerkomité resolution CM/Res(2023)3 om den udvidede delaftale om registret over skader forvoldt af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine.
- (6) For at videreføre bestræbelserne på ansvarliggørelse i retning af oprettelsen af en international mekanisme til erstatning for skader og tab i lyset af Den Russiske Føderations folkeretsstridige handlinger i eller mod Ukraine vedtog staterne en trinvis tilgang og valgte først at oprette registret, og derefter de øvrige elementer i erstatningsmekanismen, nemlig en kravskommission og en kompensationsfond. Denne tilgang er afspejlet i skadesregistrets vedtægter, hvori det fastsættes, at registret, herunder dets digitale platform med alle registrerede data om erstatningskrav, er den første komponent i den erstatningsmekanisme, der skal oprettes ved et særskilt internationalt instrument i samarbejde med Ukraine og relevante internationale organisationer og organer.
- (7) Den 11. maj 2023 tilsluttede Unionen sig skadesregistret som stiftende associeret medlem ved en notifikation til Generalsekretæren for Europarådet, og ændrede derefter sin status til deltager den 22. juli 2024.
- (8) Den 29. februar 2024 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2024/792 om oprettelse af Ukrainefaciliteten, hvorved fælleslovgiverne bl.a. har skabt et retsgrundlag for at yde bistand til initiativer og organer, der er involveret i at støtte og håndhæve international retfærdighed i Ukraine ved f.eks. at dække Unionens finansielle bidrag til skadesregistret.
- (9) I 2024 indbød Ukraines præsidents kabinet, Ukraines udenrigsministerium, Kongeriget Nederlandenes udenrigsministerium og skadesregistret for Ukraine de stater, der støttede vedtagelsen af FN's Generalforsamlings resolution A/RES/ES-11/5 til forberedende møder om et internationalt instrument til oprettelse af en kravskommission for Ukraine i Haag i Nederlandene. Den første formelle forhandlingsrunde forventes at finde sted i marts 2025.
- (10) Skadesregistrets sekretariat udarbejdede et "første udkast" til et internationalt instrument til oprettelse af en kravskommission for Ukraine. Det første udkast omfatter bestemmelser om kravskommissionens mandat, virkemåde, retlige status, hjemsted, medlemskab og deltagelse, organisationsstruktur, finansiering og budget samt om proceduren for behandling af krav, Den Russiske Føderations medlemskab og overførsel af skadesregistrets arbejde.
- (11) I betragtning af at det er i Unionens interesse at bekræfte sit faste tilsagn om at sikre, at Den Russiske Føderation bærer de retlige konsekvenser af sine folkeretsstridige handlinger mod Ukraine, bl.a. forpligtelsen til at yde erstatning for skader og tab forvoldt af disse handlinger, bør Unionen deltage i forhandlingerne om det internationale instrument om oprettelse af kravskommissionen —

¹⁵ Ibid., præmis 4.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kommissionen bemyndiges herved til på Den Europæiske Unions vegne at føre forhandlinger om det internationale instrument til oprettelse af den internationale kravskommission for Ukraine

Artikel 2

Forhandlingerne føres på grundlag af de forhandlingsdirektiver, der er fastsat i bilaget.

Artikel 3

Kommissionen udpeges herved som Unionens forhandler.

Artikel 4

Unionens deltagelse i de i artikel 1 omhandlede forhandlinger sker i samråd med det særlige udvalg, der er udpeget i overensstemmelse med artikel 218, stk. 4, i TEUF.

Kommissionen aflægger regelmæssigt rapport til det særlige udvalg, jf. første afsnit, om de skridt, der iværksættes i henhold til denne afgørelse, og hører det regelmæssigt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*