



Rådet for  
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 3. juni 2024  
(OR. en)

10683/24

---

---

Interinstitutionel sag:  
2024/0125(NLE)

---

---

COSCE 2  
COEST 343  
RELEX 754  
JAI 942  
COJUR 56

## **FORSLAG**

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| fra:            | Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen                                                                                                                                                                                                                          |
| modtaget:       | 30. maj 2024                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| til:            | Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union                                                                                                                                                                                                                                     |
| Komm. dok. nr.: | COM(2024) 224 final                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Vedr.:          | Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om den holdning, der skal indtage på Unionens vegne i Europarådets organer til ændringen af Den Europæiske Unions status fra associeret medlem til deltager i den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine |

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2024) 224 final.

Bilag: COM(2024) 224 final



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.5.2024  
COM(2024) 224 final

2024/0125 (NLE)

Forslag til

## **RÅDETS AFGØRELSE**

**om den holdning, der skal indtage på Unionens vegne i Europarådets organer til ændringen af Den Europæiske Unions status fra associeret medlem til deltager i den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine**

## **BEGRUNDELSE**

Dette forslag vedrører ændringen af Den Europæiske Unions status fra associeret medlem til deltager i den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine ("skadesregister" eller "register").

### **1. BAGGRUND FOR FORSLAGET**

#### **• Forslagets begrundelse og formål**

Den 12. maj 2023 vedtog Europarådets Ministerkomité resolutionen om den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine<sup>1</sup>.

Skadesregistret tjener som en fortegnelse over dokumentation og oplysninger om erstatningskrav for alle berørte fysiske og juridiske personers såvel som staten Ukraines skader eller tab, som Den Russiske Føderation siden den 24. februar 2022 har forårsaget gennem sine folkeretsstridige handlinger i eller over for Ukraine.

På grund af tidspres forud for Europarådets 4. topmøde 16.-17. maj 2023 i Reykjavik, hvor oprettelsen af skadesregistret blev bekendtgjort, var den eneste måde, hvorpå Unionen kunne blive stiftende medlem af skadesregistret, at tilslutte sig den udvidede delaftale som associeret medlem i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i statutten for nævnte udvidede delaftale.

Efter Rådets politiske beslutning om at støtte et sådant skridt<sup>2</sup> vedtog Kommissionen den 11. maj 2023 en afgørelse i henhold til artikel 220 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) om bemyndigelse af Kommissionens formand til at underrette Europarådets generalsekretær om Unionens hensigt om som et første skridt at tilslutte sig den udvidede delaftale om registret over skader som et stiftende associeret medlem<sup>3</sup>. Unionens deltagelse som associeret medlem i den udvidede delaftale skabte ingen og havde heller ikke til formål at skabe nogen retlige forpligtelser for Unionen i henhold til folkeretten.

Pr. dags dato har 43 stater udover Unionen tilsluttet sig skadesregistret – 40 som deltagere<sup>4</sup>, heraf 26 medlemsstater<sup>5</sup>, og tre som associerede medlemmer<sup>6</sup>.

Associerede medlemmer, der yder frivillige bidrag til registret svarende til det beløb, de ville skulle betale, hvis de var deltagere, nyder fulde rettigheder som deltagere i det regnskabsår, hvori de ydede bidraget, jf. overensstemmelse med artikel 5, stk. 7, i statutten for skadesregistret. Unionen har allerede betalt et frivilligt bidrag på 1 mio. EUR for 2023 og har givet tilsagn om at betale det årlige anbefalede bidrag for 2024. Den nyder derfor i øjeblikket samme rettigheder som deltagerne.

---

<sup>1</sup> 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 12.5.2023 på ministerrepræsentanternes 1466. møde).

<sup>2</sup> I/A-punktsnote 9016/23, 5.5.2023.

<sup>3</sup> C(2023) 3241, 11.5.2023.

<sup>4</sup> Albanien, Andorra, Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Det Forenede Kongerige, Estland, Finland, Frankrig, Georgien, Grækenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Letland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Nederlandene, Nordmakedonien, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, San Marino, Schweiz, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ukraine og Østrig.

<sup>5</sup> Ungarn har ikke tilsluttet sig skadesregistret.

<sup>6</sup> Canada, Japan og USA.

Da det er i Unionens interesse at sikre, at Den Russiske Føderation bærer de retlige konsekvenser af sine folkeretsstridige handlinger, og da oprettelsen af skadesregistret udgør et første vigtigt skridt til at sikre rettidig erstatning til ofrene, bør Unionen status i den udvidede delaftale nu ændres fra associeret medlem til deltager for derved at bekræfte Unionens faste opbakning til registret, bl.a. via betalingen af det årlige obligatoriske bidrag.

Ændringen af statussen har ud over den politiske betydning for skadesregistret også praktiske fordele, da garantien for et obligatorisk finansielt bidrag fra Unionen skaber finansiell stabilitet for registret.

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

Ændringen af Unionens status i den udvidede delaftale om registret over skader er i overensstemmelse med Unionens forpligtelse til at sikre, at skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine og andre krænkelser af folkeretten kompenseres behørigt, hvilket allerede fremgår af Unionens tidligere deltagelse i samme udvidede delaftale som et stiftende associeret medlem. Det fremgik allerede af Kommissionens afgørelse af 11. maj 2023, som gav Kommissionens formand bemyndigelse til at meddele Europarådets generalsekretær, at Unionen havde til hensigt at tilslutte sig den udvidede delaftale om registret over skader som associeret medlem, at denne status kun var et første skridt i Unionens deltagelse i den udvidede delaftale.

Deltagelsen i skadesregistret supplerer desuden flere initiativer, som er sat i værk på europæisk plan siden slutningen af 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. Navnlig kan nævnes oprettelsen af Det Internationale Center for Retsforfølgning af Aggressionsforbrydelsen mod Ukraine (ICPA) i Eurojust. Dette forslag er ligeledes i overensstemmelse med Unionens deltagelse i forskellige fora og strukturer, f.eks. Dialoggruppen og Den Rådgivende Gruppe vedrørende Masseforbrydelser, 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.

- **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 bl.a. vedtaget hidtil usete 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 håndhævelse af disse restriktive foranstaltninger har Unionen bl.a. nedsat en "Freeze and Seize"-Taskforce og vedtaget ved et direktiv, der ensretter definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger<sup>7</sup>. Kommissionen har udnævnt en EU's sanktionsudsending for at sikre fortsatte drøftelser på højt plan med tredjelande og undgå unddragelse eller omgåelse af Unionens restriktive foranstaltninger, og

---

<sup>7</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/... om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger og om ændring af direktiv (EU) 2018/1673 (endnu ikke offentliggjort).

den har offentliggjort retningslinjer til de nationale myndigheder og private aktører om, hvordan de relevante EU-regler på området skal fortolkes.

Unionens deltagelse i den udvidede delaftale om registret over skader er desuden i tråd med Unionens og Europarådets lange samarbejde inden for menneskerettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder, demokrati og retsstatsprincippet.

## **2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**

### **• Retsgrundlag**

I henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF vedtager Rådet afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Det skal bemærkes, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten<sup>8</sup> allerede udgør retsgrundlaget for Unionens bidrag til skadesregistret.

Det materielle retsgrundlag afhænger 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. Det foreliggende forslag har et primært formål, nemlig Unionens samarbejde med det skadesregister, der er oprettet inden for Europarådets institutionelle ramme. Skadesregistret spiller en væsentlig rolle med hensyn til at støtte og håndhæve international ret i Ukraine, da det udgør det første skridt i retning af en international erstatningsordning for ofre for Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine. Initiativet gennemføres inden for rammerne af principperne i og målene med Unionens optræden udadtil, navnlig i forbindelse med dens tilsagn om at sikre, at den Russiske Føderation holdes fuldt ud ansvarlig for sin angrebskrig mod Ukraine. Det materielle retsgrundlag for dette forslag er derfor artikel 212 i TEUF.

Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 212 sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

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

Samarbejdet mellem Unionen og skadesregistret og Unionens forestående medlemskab i den udvidede delaftale om registret over skader henhører under Unionens eksterne enekompetence, jf. artikel 3, stk. 2, i TEUF. Dette forslag er derfor ikke underlagt nærhedstjek.

### **• Proportionalitetsprincippet**

Unionens mål med hensyn til dette forslag som beskrevet ovenfor kan kun nås ved, at Unionen indtræder som deltager i en bindende international aftale, hvorved den pålægges en langsigtet forpligtelse til at betale et årligt obligatorisk bidrag.

---

<sup>8</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten (EUT L, 2024/792, 29.2.2024).

- **Valg af retsakt**

Deltagelsen i den udvidede delaftale om registret over skader har i betragtning af dens overordnede struktur og præskriptive ordlyd retsvirkninger, og Unionens holdning skal derfor fastlægges ved en rådsafgørelse, jf. artikel 218, stk. 9, i TEUF. Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ.

### **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.

- **Måltrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine er en krænkelse af folkeretten 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 skadesregistret kan ydes behørig kompensation 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**

Unionens status som deltager i den udvidede delaftale om registret over skader medfører en finansiell forpligtelse til at betale det årlige obligatoriske bidrag.

I henhold til artikel 10, stk. 3, i statuten for skadesregistret er både det årlige obligatoriske bidrag for deltagerne og det anbefalede frivillige bidrag fra associerede medlemmer baseret på kriterierne for fastlæggelse af den årlige skala for bidrag til Europarådets almindelige budget.

Registret er oprettet for en foreløbig periode på tre år i overensstemmelse med resolutionen om den udvidede delaftale om registret over skader. Der skal efter udløbet af den foreløbige periode på tre år, dvs. i maj 2026, ses på, hvordan registret fungerer, for at tage stilling til det videre virke.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten<sup>9</sup> udgør retsgrundlaget for Unionens bidrag til skadesregistret. På grundlag af målene i forordning (EU) 2024/792, især bistand i henhold til kapitel V, fastsættes det i artikel 34, stk. 3, i forordning (EU) 2024/792, at "[b]istand 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 den udvidede delaftale om registret over skader 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, fastsættes det relevante retsgrundlag i artikel 34, stk. 3, i forordning (EU) 2024/792, i overensstemmelse med hvilket Unionen kan yde sit finansielle bidrag til den udvidede delaftale om registret over skader.

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 er det artikel 239 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 2018/1046 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget<sup>10</sup>, som giver Unionen mulighed for at betale medlemsgebyrer til organer, som den er medlem af, der finder anvendelse på Unionens obligatoriske bidrag til registret, og den er allerede blevet anvendt på betalingen af Unionens frivillige bidrag for 2023 til registret.

Den 16. november 2023 blev det årlige budget for 2024 vedtaget af konferencen af deltagere i registret over skader. Unionens bidrag for 2024 var sat til 845 863,71 EUR og den tilhørende indkaldelse af midler blev sendt til Unionen. Bidraget bør betales inden den 1. juli 2024 i overensstemmelse med ovennævnte bestemmelser.

## **5. ANDRE FORHOLD**

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

Ikke relevant.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

---

<sup>9</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten (EUT L, 2024/792, 29.2.2024).

<sup>10</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018).

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

Artikel 1 omfatter den holdning, der skal indtages på Unionens vegne til ændringen af Unionens status fra associeret medlem til deltager i den udvidede delaftale om registret over skader.

Artikel 2 indeholder bestemmelser om afgørelsens ikrafttræden.

Forslag til

## **RÅDETS AFGØRELSE**

**om den holdning, der skal indtage på Unionens vegne i Europarådets organer til ændringen af Den Europæiske Unions status fra associeret medlem til deltager i den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 212 sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og  
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den 14. november 2022 vedtog De Forenede Nationers Generalforsamling en resolution, hvori det anerkendes, at der er behov for at oprette en international mekanisme til erstatning for skader eller tab som følge af Den Russiske Føderations folkeretsstridige handlinger mod Ukraine. Det anbefales endvidere i resolutionen, at medlemsstaterne i samarbejde med Ukraine opretter et internationalt register over skader, hvori registreres relevant dokumentation og oplysninger om erstatningskrav.
- (2) Den 12. maj 2023 vedtog Europarådets Ministerkomité resolutionen om den udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine.
- (3) I skadesregistret registreres dokumentation og oplysninger om erstatningskrav for alle berørte fysiske og juridiske personers såvel som staten Ukraines skader eller tab, som Den Russiske Føderation siden den 24. februar 2022 har forårsaget gennem sine folkeretsstridige handlinger i eller over for Ukraine.
- (4) 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 220 i TEUF, og samme dag meddelte Generalsekretæren for Europarådet. Kommissionen havde forud for vedtagelsen af afgørelsen hørt Rådet om Unionens deltagelse som stiftende associeret medlem af registret over skader, og Rådet gav sin politiske godkendelse af afgørelsen om at deltage.
- (5) Det fremgik allerede i Kommissionens afgørelse af 11. maj 2023, hvorved Unionen tilsluttede sig den udvidede delaftale om registret over skader, at Unionens status som associeret medlem kun skulle være første skridt i Unionens deltagelse i nævnte udvidede delaftale.
- (6) Den 29. februar 2024 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2024/792 om oprettelse af Ukraineinitiativet, hvorved de to lovgivere bl.a. har skabt retsgrundlag for at finansiere initiativer og organer, der er involveret i at støtte og håndhæve international retfærdighed i Ukraine.

- (7) I betragtning af at det er i Unionens interesse 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 forårsaget af disse handlinger, at bekræfte sit faste tilsagn om at deltage i skadesregistret samt at nyde de fulde rettigheder som deltager, bør Unionens status ændres fra associeret medlem til deltager i den udvidede delaftale om registret over skader.
- (8) Deltagere i den udvidede delaftale om registret over skader skal betale et årligt obligatorisk bidrag til registret over skader. For Unionens vedkommende bør denne betaling foretages i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten –

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### *Artikel 1*

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne, skal være at meddele ændringen af Unionens status fra associeret medlem til deltager i den "udvidede delaftale om registret over skader forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine".

#### *Artikel 2*

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne*  
*Formand*