

Vergaderjaar 2006–2007

30 999

Voorstel van wet van het lid Van Velzen inzake een verbod op clustermunitie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft als doel het opslaan, de overdracht, het gebruik, de ontwikkeling, de productie, het ter beschikking stellen, het verhandelen, het vervoeren, het verwerven en het voorhanden hebben van clustermunitie te verbieden. Clustermunitie is alle munitie die zich om haar functie te vervullen losmaakt van een moederbom en bedoeld is om op een bepaald ogenblik te ontploffen nadat zij is gelanceerd of uitgestoten uit een moederbom met verspreidingsmunitie. Deze verspreidingsmunitie wordt ook submunitie genoemd. In theorie zou deze submunitie bij contact met het doel meteen moeten ontploffen. De basis clustermunitie bestaat uit een omhulsel dat meerdere exemplaren, soms tot 2000 stuks, submunitie bevat. Eventueel uitgerust met parachute of andere vertragende middelen wordt de submunitie na het openen van de «moederbom» over een groot gebied verspreid.

In de ruim 6 decennia dat clustermunitie gebruikt wordt heeft dit wapen een technologische vlucht genomen en is het berucht geworden door de verwoestende effecten tegen personen, dieren, gebouwen, kort gezegd de hele infrastructuur van een gebied, tijdens en ná een oorlog. Het onmiddellijke gevaar van clustermunitie wordt veroorzaakt doordat het is ontworpen om een groot gebied te bestrijken: de grote dichtheid van ontplofbare onderdelen in een groot gebied treft zonder onderscheid militaire doelwitten en burgers (combattanten en non-combattanten). Uit onderzoek blijkt dat in de praktijk het gebied dat bij een clusterbombardeement geraakt wordt veel groter is dan door producenten en gebruikers verondersteld wordt¹. Het secundaire gevaar schuilt in het hoge percentage blindgangers dat tot in lengte van jaren na een conflict slachtoffers eist. De theorie dat de submunitie bij contact zou moeten ontploffen blijkt in de praktijk onjuist. In de praktijk is er een hoog percentage blindgangers dat als een landmijn in het landschap achterblijven, met veel burgerslachtoffers als gevolg. Naar schatting zijn er wereldwijd 100.000 slachtoffers van clustermunitie gevallen².

In tegenstelling tot de oorspronkelijke ontploffing lijken de gevolgen van niet-ontploffte clustermunitie die na het conflict blijft liggen, meer onderscheid te maken: ze treft namelijk vrijwel alleen burgers. Uit recent onder-

¹ *Cluster Munition in Kosovo, Analysis of use, contamination and casualties: Report by Landmine action*, februari 2007 In Kosovo bleek het gemiddelde te verwachten getroffen areaal bij een bombardement niet 13 712 m² te zijn maar 133 405 m² als daarbij «*additional errors associated with weapon delivery by aircraft*» werden meegenomen.

² Onder andere The Guardian, 3 november 2006 <http://www.guardian.co.uk/armstrade/story/0,,1938494,00.html> en Handicap International rapport van November 2006 «*Fatal Footprint, The Global Human Impact of Cluster Munitions*», te vinden op: <http://nl.handicapinternational.be/index.php?action=article&numero=419&PHPSESSID=76456fbf32c12008ef953a9294f7a8be>

zoek¹ blijkt dat in de 24 onderzochte landen en streken 98 procent van alle geregistreerde slachtoffers van clustermunities burgers zijn van wie vele werden verwond of gedood op plaatsen waar ze elke dag komen. Mannen lopen het meeste risico. Zij vertegenwoordigen 84 procent van de slachtoffers, van wie 40 procent bestaat uit jongens onder de 18 jaar. Hoewel de speelgoedachtige vorm en kleur van submunitie menig spelend kind fataal wordt, worden deze jongens erg vaak getroffen terwijl ze een inkomen proberen te verdienen voor hun familie, door dieren te hoeden of water of hout te verzamelen. Er zijn weliswaar geen harde gegevens beschikbaar, toch wijst het aantal slachtoffers dat valt tijdens activiteiten om in het levensonderhoud te voorzien op forse directe economische gevolgen voor gemeenschappen en landen die te maken hebben met clustermunities.

Internationale context

In de negentiger jaren van de vorige eeuw ontstond een discussie tussen verschillende landen over de desastreuze humanitaire gevolgen van het gebruik van landmijnen. In 1997 werd het Verdrag van Ottawa² van kracht dat kort gezegd landmijnen verbiedt. Dit Verdrag is inmiddels door 143 staten ondertekend en door 125 landen, waaronder Nederland³, geratificeerd. Het Verdrag hanteert een erg nauwe definitie voor antipersoneelsmijnen, waarbij uitgegaan wordt van de intentie waarmee een wapen wordt geproduceerd en gebruikt en niet van de reële effecten van gebruik. Een antipersoneelsmijn is volgens deze definitie een wapen dat gemaakt is om te exploderen na per ongeluk te zijn aangeraakt. Door deze definitie valt de clustermunities, waarvan de submunitie in theorie direct zou moeten ontploffen, niet onder het Verdrag van Ottawa. Clustermunities zonder falende submunitie bestaan niet en hoewel dit slag submunitie niet specifiek ontworpen is om te dienen als antipersoneelsmijn is dit in de praktijk wel het geval. Het ligt dus voor de hand om in het verlengde van het verbod op antipersoneelsmijnen ook clustermunities te verbieden.

Behalve een brede coalitie van non gouvernementele organisaties (ngo's) zowel in Nederland als in het buitenland, sloten ook een aantal prominente leden zich aan bij de groeiende beweging van voorstanders van een verbod op clustermunities. Kenmerkend daarbij is de voormalige Amerikaanse president Jimmy Carter die daarover het volgende stelde «*As the American-led force has expanded targets to inhabited areas and resorted to the use of anti-personnel cluster bombs, the result has been damage to hospitals, offices and residences of a half-dozen ambassadors, and the killing of hundreds of innocent civilians and an untold number of conscripted troops*».⁴

Er zijn inmiddels enkele landen die Nederland zijn voorgegaan in een verbod op clustermunities. Australië kondigde in april 2006 af dat clustermunities verboden is⁵ en het Vaticaan stelde in april 2005⁶ een moratorium in op het gebruik van clustermunities. België, dat in 1995 als eerste land een verbod op antipersoneelsmijnen afkondigde, nam in februari 2006 een wet⁷ aan met een totaalverbod op clustermunities en werd daarmee opnieuw voorloper. Op 28 oktober 2004⁸ heeft het Europese Parlement opgeroepen tot een moratorium met betrekking tot gebruik, opslag, productie, overdracht of uitvoer van clustermunities.

Tijdens een aantal bijeenkomsten rond de «Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons»⁹ waarbij gesproken werd over explosieve oorlogsresten ontstond een kopgroep van landen die ijverden voor een verbod op clustermunities. De regering van Noorwegen nam het voortouw in het bij elkaar krijgen van landen om deze noodzakelijke stap te bespreken om het internationaal een zo breed

¹ Handicap International rapport van November 2006 «*Fatal Footprint, The Global Human Impact of Cluster Munitions*», te vinden op: <http://nl.handicapinternational.be/index.php?action=article&numero=419&PHPSESSID=76456fbf32c12008ef953a9294f7a8be>

² De volledige tekst van het Verdrag van Ottawa, de «Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction» is te vinden op de website van het Internationale Rode Kruis: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/385ec082b509e76c41256739003e636d/d11fff4b9c85b0f41256585003caec3?OpenDocument>.

³ Tractatenblad 2004, 227.

⁴ «Have We Forgotten the Path to Peace?» by Jimmy Carter, New York Times, May 27, 1999.

⁵ <http://parlinfoweb.aph.gov.au/piweb/Repository/Legis/Bills/Linked/05120600.pdf>

⁶ Code: ZE05082304, Date: 2005-08-23, Holy See Calls for elimination of Cluster Bombs. <http://www.zenit.org/english/d.d.23augustus2005>.

⁷ Belgisch Staatsblad, 176e jaargang, nr. 184, 9 juni 2006, derde editie.

⁸ Resolutie van het Europees Parlement over clustermunities, nr. P6_TA(2004)0048.

⁹ De tekst van het originele verdrag (1980) vind je hier: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/500?OpenDocument>.

mogelijk karakter te geven. Zij zijn van mening dat het nodig is om met een kopgroep van start te gaan om tot een internationale afspraak te komen.

Op 23 februari 2007 verklaarden 46 landen, bijeen op een conferentie in Oslo, onder andere dat zij in 2008 een internationaal wettelijk bindend instrument van kracht willen laten gaan¹ dat voorziet in het verbod op het gebruik, productie, vervoer en in voorraad houden van clustermunities die onaanvaardbare schade aan burgers toebrengt. Tevens werd afgesproken dat deelnemende staten aan de conferentie, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, op landelijk niveau stappen zullen ondernemen die deze problemen tegemoet zullen treden. De Nederlandse regering ondertekende de slotverklaring maar is tot op heden niet voornemens een nationaal moratorium op het gebruik van clustermunities in te stellen, laat staan een verbod². Dit wetsvoorstel is bedoeld om Nederland niet langer langs de kant te laten staan maar actief deelnemer aan de kopgroep te laten zijn die moet zorgen voor een internationaal verbod. Vooruitlopend op een internationaal verbod is het dus nodig dat Nederland een unilateraal verbod afkondigt op dit type munitie en daardoor samen met andere landen het momentum creëert om tot een internationaal (aanvullend) verdrag te komen.

Nederland koploper?

Nederland wil koploper zijn in ontwikkelingen in het internationale recht. Dat streven is ook vastgelegd in artikel 90 van onze grondwet, waarin wordt gesteld dat Nederland streeft naar bevordering van de internationale rechtsorde. Nederland heeft in de gehele 20ste eeuw initiatieven genomen ter bevordering van het internationale recht, zoals door de huisvesting van het Internationaal Gerechtshof, het Internationaal Strafhof, het Joegoslavië-tribunaal en de Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) en door aanjager te zijn bij het tot stand komen van veel internationale regelgeving rond onder andere humanitair en oorlogsrecht. Een Nederlands verbod op clustermunities en de taak van de Nederlandse regering om actief bij te dragen aan een wereldwijd verbod op clustermunities past in deze traditie en beleidslijn. Het versterkt de positie van Nederland als voorvechter van het internationale recht.

Betere clustermunities vormen geen oplossing

In dit wetsvoorstel wordt er voor gekozen elke vorm van clustermunities te verbieden. Sommige overheden argumenteren dat, om de problematiek van de burgerslachtoffers door clustermunities tegen te gaan, clustermunities niet verboden maar verbeterd moet worden.

Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer zei daarover in 2003: «*Horrible as it may sound, this world needs better clusterbombs*»³

Door te zorgen dat er per moederbom minder falende submunities is, zouden de problemen veroorzaakt door clustermunities aangepakt kunnen worden. Dit is een veronderstelling die niet op de realiteit is gebaseerd en die er slechts toe zal leiden dat er, in afwachting van deze «betere clustermunities» nog langer met clustermunities en bijbehorende blindgangers gewerkt zal worden. In de praktijk blijkt namelijk dat er door fabrikanten weinig tot geen feitelijke onderbouwing gegeven wordt voor hun claim dat een specifieke soort clustermunities een vastgesteld percentage blindgangers per moederbom heeft. De percentages die de fabrikanten aangeven blijken daarnaast geen indicatie te zijn voor het percentage blindgangers bij gebruik in een specifieke omgeving. Uit onderzoek blijkt dat het percentage blindgangers in de praktijk vrijwel altijd vele malen hoger ligt dan bij productie werd aangenomen.

¹ De tekst van de verklaring van Oslo van 23/2/2007 is te vinden op de website van de Noorse regering: [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Oslo%20Declaration%20\(final\)%2023%20February%202007.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Oslo%20Declaration%20(final)%2023%20February%202007.pdf)

² <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2007/03/Kamerbrief-over-het-verslag-van-de-conferentie-in-.html> Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan Tweede Kamer, dd 15 maart 2007 Kenmerk DVB/WW-115/07.

³ http://www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2003/11/reducing_the_threat_of_explosive_remnants_of_warx_the_dutch_approach.html

Opvallend daarbij is het gebruik van de M85 granaat door Israël in het conflict met Libanon in de zomer van 2006. De M85 wordt tot de modernste clustermunitie gerekend die zichzelf had moeten neutraliseren. De ervaringen in Libanon wijzen uit dat deze doelstelling niet wordt gehaald¹.

Geen acceptabel percentage menselijk leed

Mocht het al mogelijk zijn een vast percentage blindgangers per moederbom te bewerkstelligen en mocht het al mogelijk zijn een politieke afspraak te maken welk percentage blindgangers acceptabel zou zijn, dan nog hangt alles af van de hoeveelheid clustermunitie die ingezet worden en de hoeveelheid submunitie die elke moederbom bevat. Bij een massale inzet van clustermunitie is 1 procent blindgangers en de gevolgen daarvan waarschijnlijk onacceptabel. Ook blijkt dat er niet een één op één verhouding bestaat tussen de hoeveelheid blindgangers en de hoeveelheid burgerslachtoffers. Een acceptabel percentage blindgangers afspreken is daarmee doodlopende discussie, net zoals de discussie over of het mogelijk is een acceptabel percentage menselijk leed af te spreken.

Deze wet verbiedt dus elke vorm van clustermunitie. Dit geldt dus ook voor moderne clustermunitie die op afstand in- dan wel uitgeschakeld kan worden en high-tech submunitie met beperkte werkingstijd of die zichzelf vernietigt als hij geen doel treft. De beschikbaarheid van clustermunitie met een lager percentage blindgangers per moederbom verlaagt de psychologische drempel om een dergelijk wapen te gebruiken. Een verkleind blindgangerpercentage alleen biedt geen garantie dat het aantal slachtoffers daalt. Ook clustermunitie met een blindgangerpercentage van bijvoorbeeld minder dan 1 procent vormt een permanent en dodelijk gevaar. Voor betrokkenen is het niet duidelijk of er op de grond blindgangers liggen of dat niet-geëxplodeerde resten met een kans van 40, 10 of 1 procent waarschijnlijkheid zullen ontploffen als ze worden aangeraakt. Ieder stuk clustermunitie kan dodelijk zijn, ook lang na een conflict. Ook moet verondersteld ongevaarlijke clustermunitie op een even voorzichtige manier worden opgeruimd en vernietigd.

«1-procentsbeleid» niet effectief

Hoewel de Verenigde Staten een beleid hebben opgesteld dat er slechts clustermunitie met minder dan 1% blindgangers ingezet zal worden, blijft zij gebruik maken van in het verleden onbetrouwbaar gebleken submunitie en heeft zij de voorraad clustermunitie met een hoger percentage blindgangers niet vernietigd². Volgens John Flanagan, voormalig Programma Manager van het Verenigde Naties Mine Action Coordination Centre in Kosovo heeft de in Kosovo ingezette clustermunitie een faalpercentage van ongeveer 12 procent, maar kan dit op sommige locaties oplopen tot 30%.³ Na de Operation Allied Force (Kosovo) hebben het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in Irak en Afghanistan 500 000 stuks submunitie ingezet van hetzelfde type dat in Kosovo werd benut⁴.

De inzet van clustermunitie: geschiedenis

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd voor het eerst gebruik gemaakt van clustermunitie. Het was Duitsland dat tijdens de luchtaanvallen tegen het Verenigd Koninkrijk de zogeheten vlinderbom inzette. Die vinding werd in drie versies uitgevoerd en werd met minmaal zes stuks submunitie, oplopend tot 108 stuks, in een granaat verpakt en afgeworpen. Deze kleine bommen bevatten 225 gram trinitrotolueen (TNT) en waren doorgaans dodelijk voor iedereen die binnen een straal van 25 meter aanwezig was. Tot een afstand van 150 meter kon het voorbijgangers verwonden.

¹ Human Rights Watch. First look at Israel's use of cluster munitions in Lebanon in July–August 2006.

² Cluster Munition in Kosovo, Analysis of use, contamination and casualties: Report by Landmine action, february 2007-03-28.

³ Idem.

⁴ See Human Rights Watch (2002) *Fatally Flawed: Cluster bombs and their use by the United States in Afghanistan*, p. 1 and (2003) *Off Target: The conduct of the war and civilian casualties in Iraq*, p. 56.

Verskillende Engelse plaatsen zijn met dit wapen gebombardeerd, wat leidde tot grote verwoestingen door explosies en branden. Dit weerhield andere landen er niet van al tijdens en vooral na de Tweede Wereldoorlog het idee en het model verder te ontwikkelen en in te zetten in conflicten.

- In Vietnam komen meer dan dertig jaar na het einde van de oorlog jaarlijks nog 300 mensen om door ontplofte delen van Amerikaanse clustermunities.
- Tijdens de oorlog in Irak in 1991 hebben geallieerde strijdkrachten, te weten de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Saoedi-Arabië zo'n 61 000 moederbommen ingezet.
- In Servië en Kosovo in 1999 zijn 1756 moederbommen met ongeveer 295 000 stuks submunitie ingezet zijn. Ook de Nederlandse luchtmacht heeft daarbij clustermunities ingezet, te weten de CBU87 met BLU97 submunitie, waarbij er in totaal 33 330 stuks submunitie werden verspreid¹.
- De Verenigde Staten wierpen in de winter van 2001 op 2002 in Afghanistan 1228 moederbommen met daarin zo'n 250 000 stuks submunitie af².
- Ook Rusland heeft in de jaren 1994 tot en met 1996 op grote schaal clustermunities in Tsjetsjenië ingezet.
- Tijdens de oorlog in Irak in 2003 hebben de Verenigde Staten en Groot-Brittannië bijna 13 000 moederbommen met bijna 2 miljoen stuks submunitie ingezet, waarvan een groot gedeelte in bewoonde gebieden terecht kwam³.
- Israël heeft in Libanon meerdere malen clustermunities in gezet in het conflict in juli en augustus 2006. Volgens de Verenigde Naties werden in de laatste dagen van de oorlog 90% van in totaal 3 miljoen stuks submunitie ingezet. Schattingen over het aantal blindgangers lopen op tot 350 000. In de eerste vier weken na het ingaan van de wapenstilstand werden er 25 000 blindgangers onschadelijk gemaakt. Zeker 30 mensen werden gedood en 184 verwond door clustermunities⁴. Opvallend daarbij is het gebruik van de M85 granaat door Israël. De M85 wordt tot de modernste clustermunities gerekend die zichzelf had moeten neutraliseren. De ervaringen in Libanon wijzen uit dat deze doelstelling niet wordt gehaald⁵.

¹ Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan Tweede Kamer, dd 15 maart 2007 Kenmerk DVB/WW-115/07.

² December 2002, onderzoek van Human Rights Watch: «United States/Afghanistan – Fatally Flawed: clusterbombs and their use by the United States in Afghanistan» te vinden op <http://www.stopclustermunitions.org/files/HRW%20Fatally%20Flawed.pdf>

³ *Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq* – Human Rights Watch 2003 te vinden op <http://www.stopclustermunitions.org/files/HRW%20Off%20Target.pdf>

⁴ http://www.hrw.org/campaigns/israel_lebanon/clusters/index.htm

⁵ Human Rights Watch. First look at Israel's use of cluster munitions in Lebanon in July–August 2006.

⁶ <http://www.stopclustermunitions.org/dokumenti/dokument.asp?id=19>

⁷ Een overzicht van producerende landen, landen die clustermunities bezitten, landen waar de munitie is gebruikt <http://www.stopclustermunitions.org/map.asp?s=0>

⁸ Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan Tweede Kamer, dd 15 maart 2007 Kenmerk DVB/WW-115/07, Kamerstukken II 2006/07, 21 501-02, nr. 735.

Wereldwijd worden thans in 34 landen in totaal 210 verschillende typen clustermunities gemaakt, waaronder granaten, bommen en raketten. Clustermunities worden in zeker 71 landen in voorraad gehouden en is in zeker 23 landen gebruikt⁶. Dertien landen hebben zeker 50 verschillende typen clustermunities verkocht en doorgeleverd naar tenminste 60 landen. Ook Nederland heeft clustermunities in voorraad en tijdens deelname aan luchtbombardementen in Kosovo daadwerkelijk gebruikt⁷.

Kosovo: inzet niet effectief en veel nevenschade

Door het gebruik van clustermunities in een specifiek gebied nader te bestuderen is het mogelijk conclusies te trekken over bijvoorbeeld de effectiviteit van de inzet van dit specifieke type munitie. In Kosovo werden meer dan 234 123 stuks submunitie gebruikt. Hierbij werden meer dan 8 345 stuks submunitie tijdens de vlucht gedumpt zonder dat daarbij op een specifiek doel werd gericht. Ook de Nederlandse luchtmacht heeft daarbij clustermunities ingezet, te weten de CBU87 met BLU97 submunitie, waarbij in totaal 33 330 stuks submunitie werden verspreid⁸.

De meeste clustermunities werd tegen mobiele doelen ingezet (bijvoorbeeld tanks) waarbij uit een analyse van deze aanvallen bleek dat deze aanvallen weinig strategische impact hadden. Van de 269 aanvallen blijkt uit de data dat er maar bij 75 aanvallen een bepaalde mate van schade

aan de mobiele doelen werd gedaan¹. De effectiviteit noch noodzaak van de inzet van clustermunities wordt hier dus niet aangetoond.

In de eerste 31 maanden van de post-conflict periode bleek dat van alle ongevallen met achtergebleven explosieven, 84% van de ongevallen werd veroorzaakt door clustermunities. Ook bleek dat de ongevallen met clustermunities een veel ernstigere afloop hadden dan die met landmijnen. Bij ongevallen met clustermunities bleek 32 procent een dodelijke afloop te hebben tegenover 8 procent bij anti-personeelsmijnen². Hieruit blijkt de noodzaak om juist omwille van de gevolgen voor de burgerbevolking het verbod op landmijnen uit te breiden met een verbod op clustermunities.

Tijdens de 78 dagen durende aanval op Kosovo bleek dat Nederland het gebruik van clustermunities opschortte vanwege «onbedoelde nevenschade»: «Zolang de operationele commandant van de desbetreffende vredesoperatie zich houdt aan het mandaat en de gestelde voorwaarden is er geen directe Nederlandse bemoeienis met het operationele optreden van de eenheid. Als daarvoor zwaarwegende redenen bestaan, kan de regering echter tussentijds aanvullende voorwaarden stellen. Dit was bijvoorbeeld tijdens de Kosovo-oorlog het geval, toen vanwege de risico's van onbedoelde nevenschade besloten is het gebruik van clusterbommen door Nederlandse eenheden op te schorten»³.

Uit de data die de NAVO heeft vrijgegeven bleek dat de theoretische oppervlakte waarover submunitie van een specifiek type clustermunities, de CBU87, zich zou horen te verspreiden bij gebruik, namelijk 13 712 vierkante meter, dit in de praktijk opliep tot 133 405 vierkante meter. Ook bij analyse van 217 rapporten die na het ontminnen van een getroffen gebied werden opgemaakt (zogenaamde clearance records) bleek dat deze gebieden gemiddeld veel groter waren dan op basis van de theorie voorspeld werd (namelijk 142,080 m²).

Uit de gegevens kan opgemaakt worden dat in Kosovo de inzet van clustermunities in strategisch opzicht niet effectief is gebleken voor gerichte aanvallen, dat het totaal getroffen oppervlak vele malen groter is dan het in theorie zou moeten zijn.

Gevolgen voor de Nederlandse voorraad clustermunities

Nederland beschikt over twee typen clustermunities, de vliegtuigbom CBU-87 en de raket m-261 van de Apachehelikopter⁴ die, krachtens deze wet, zo spoedig mogelijk worden vernietigd.

Het artilleriekanon/houwitser M-109 wordt nu al gefaseerd afgestoten. Het aantal operationele M-109 houwitseren bij de Koninklijke Landmacht is al aanzienlijk afgenomen. Om deze reden stoot Defensie, in gedeelten, de voorraad DPICM M483A1 artilleriegranaten af. Als gevolg van deze wet zal indien er nog voorraad voorhanden is, de vernietiging van de DPICM granaten versneld worden.

Ook de vernietiging van de Nederlandse voorraad M-26⁵ raketten met submunitie zal, indien er nog voorraad voorhanden is, versneld vernietigd worden als gevolg van deze wet.

De BL755-clusterbommen hebben het einde van hun technische levensduur bereikt en zouden volgens de informatie van het ministerie van defensie al afgestoten zijn. Vanwege hun technologische veroudering kwamen deze wapens niet in aanmerking voor verkoop aan een ander land. De gehele voorraad BL755 clusterbommen zou daarom worden vernietigd. Dit zou naar verwachting eind 2006 al zijn voltooid⁶.

¹ Cluster Munition in Kosovo, Analysis of use, contamination and casualties: Report by Landmine action, februari 2007.

² Cluster munitions in Kosovo – Analysis of use, contamination and casualties Landmine Action, februari 2007 ISBN-10: 0-9551923-5-8.

³ http://www.mindef.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/2000/4/311000_command.aspx

⁴ Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan Tweede Kamer, dd 15 maart 2007 Kenmerk DVB/WW-115/07. Kamerstukken II 2006/07, 21 501-02, nr. 735.

⁵ <http://www.designation-systems.net/dusrm/app4/mlrs.html>

⁶ Kamervragen ingezonden d.d.5 augustus 2005, Aanhangsel 109, vergaderjaar 2005–2006.

In 1999 heeft de Nederlandse luchtmacht voor het laatst gebruik gemaakt van clustermunition, namelijk de CBU-87 in Kosovo. De Nederlandse regering wil door middel van het Initial Navigation System (INS) streven naar zo hoog mogelijk precisie en wenst nader onderzoek te verrichten naar het verhogen van de betrouwbaarheid van de submunition¹. Als gevolg van voorliggende wet zal de CBU 87 worden vernietigd en zullen de technische aanpassingen niet worden uitgevoerd.

De verantwoordelijkheid voor de ontmanteling van clustermunition

Deze wet beoogt niet alleen een verbod op clustermunition, maar ook een zorgplicht voor diegene die ze heeft ingezet (in deze de Nederlandse Staat) om alle submunition die is achtergebleven na een conflict op te ruimen. In Kosovo daalde het aantal slachtoffers pas nadat systematische opruiming begon waarbij de gemiddelde tijd voor het ontminnen van een gebied neer kwam op 18 uur per aangetroffen stuk submunition². Het ontminnen is daar tot op de dag van vandaag niet afgerond.

De verantwoordelijkheid voor niet ontploft materieel aan het einde van een conflict vastgelegd in Protocol V van de VN Conventie over Conventionele Wapens, dat in november 2003 is overeengekomen³. Het Vijfde protocol bepaalt het informeren, markeren en opruimen en vernietigen van diverse soorten achtergelaten oorlogsresten. Voorliggende wet gaat een stap verder door een verbod af te kondigen op het afwerpen van.

Uitzondering voor opleiding

Ook met een (inter)nationaal verbod op clustermunition zullen er wereldwijd nog veel gebieden zijn waar de oorlogsresten van eerdere conflicten zorgen voor slachtoffers. Het is daarom wenselijk een uitzondering in de wet op te nemen, waardoor het mogelijk blijft om clustermunition te bezitten in het kader van de opleiding of bijscholing van specialisten en militairen die deelnemen aan operaties die tot doel hebben de gevaren te beperken in gebieden waar clustermunition ligt, die clustermunition opruimen of onschadelijk maken.

Strafbaarstelling

Deze wet stelt het opslaan, de overdracht, het gebruik, de ontwikkeling, de productie, het ter beschikking stellen, het verhandelen, het vervoeren, het verwerven en het voorhanden hebben van clustermunition strafbaar. Clustermunition is in de regel in overheidshanden, waardoor een strafbaarstelling strikt gezien niet noodzakelijk is. De reden dat deze strafbaarstelling toch is opgenomen is om burgers die zich schuldig maken aan overtreding van artikel 2 te kunnen vervolgen. Hierbij valt te denken aan burgers die zich schuldig maken aan het handelen in clustermunition vanuit Nederland.

Een mooie taak voor de minister van Buitenlandse Zaken

Tenslotte draagt artikel 8 van deze wet de minister van Buitenlandse Zaken op zorg te dragen voor de actieve bevordering van een internationaal verbod op clustermunition. Dit om te voorkomen dat er slechts enkele landen een nationaal verbod instellen waar het streven is om een zo breed mogelijk gedragen internationaal verbod te bewerkstelligen.

¹ Zie antwoorden 10 en 11 op Kamervragen ingezonden d.d. 5 augustus 2005, Aanhangsel 109, vergaderjaar 2005–2006.

² Cluster Munition in Kosovo, Analysis of use, contamination and casualties: Report by Landmine action, february 2007.

³ <http://www.ccw-treaty.com/KeyDocs/MainDocs/Protocol-V-E.pdf>

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Met de definitie van cluster munitie wordt bepaald dat alle technisch verschillende vormen cluster munitie onder deze wet vallen.

Artikel 2

Dit artikel verbiedt respectievelijk het direct of indirect opslaan, overdragen, gebruiken, ontwikkelen, produceren, ter beschikking stellen, verhandelen, vervoeren, verwerven en voorhanden hebben van cluster munitie.

Het in het artikel gemaakte onderscheid tussen direct of indirect heeft betrekking op het verschil tussen zelf handelen en doen handelen. Hieronder valt bijvoorbeeld ook het overdragen van inlichtingen (know-how) omtrent het ontwikkelen van cluster munitie.

Artikel 3

In dit artikel wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat ter handhaving van deze wet opsporingsambtenaren zijn aangewezen. Ook geeft dit artikel specifieke bevoegdheden aan de opsporingsambtenaren in het kader van de opsporing. Zo mogen zij te allen tijde plaatsen doorzoeken ter inbeslagname, indien zij redelijkerwijs de aanwezigheid van cluster munitie kunnen vermoeden. Ook mogen zij vervoermiddelen onderzoeken en verpakkingen van goederen, waaronder reisbagage, openen. Tevens kunnen zij daarvoor vatbare voorwerpen in beslag nemen.

Artikel 4

Dit artikel geeft de strafbaarstelling van het overtreden van deze wet. Bovendien wordt vastgelegd dat het hier een misdrijf betreft.

Artikel 5

Dit artikel bevat een zorgplicht voor de Minister van Defensie. De plicht houdt in dat de minister ervoor moet zorgen dat de cluster munitie die de krijgsmacht ter beschikking heeft, moet worden vernietigd. De minister zal vervolgens de Staten-Generaal jaarlijks inlichten over het verloop van dit vernietigingsproces totdat alle cluster munitie is vernietigd.

Artikel 6

De minister dient zorg te dragen voor het opruimen van niet-ontplofte cluster munitie in gebieden waar de krijgsmacht is ingezet in internationale missies en cluster munitie heeft gebruikt. In verband met inventarisatie van deze gebieden en hoeveel tijd dit in beslag gaat nemen, zendt de minister een plan van aanpak naar de Tweede Kamer. In vervolg op dit plan van aanpak bericht de minister de Tweede Kamer tevens elke twee jaar over de stand van zaken omtrent het opruimen en vernietigen van cluster munitie.

Artikel 7

Met het oog op de doelstelling van deze wet wordt aan de minister van Buitenlandse Zaken een zorgplicht opgelegd om in een internationale situatie een internationaal verbod op cluster munitie voor te staan.

Artikel 8

Dit artikel bepaalt welke uitzonderingen er zijn met betrekking tot deze wet. Het eerste lid heeft met name betrekking op het vervoer, voorhanden hebben, opslaan en andere handelingen met betrekking tot clustermunitie indien deze handelingen worden verricht in opdracht van de minister in het kader van de vernietiging van de bij de krijgsmacht aanwezige clustermunitie. Het tweede lid is bedoeld om een kleine voorraad van clustermunitie aan te houden om specialisten en militairen, van bijvoorbeeld de explosieven opruimingdienst, op te leiden om deze clustermunitie op te kunnen ruimen.

Artikel 9

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet, welke op een zo kort mogelijke termijn na bekrachtiging wordt beoogd.

Van Velzen