

Vergaderjaar 2007–2008

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Nr. 833

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2008

Graag informeren wij u met deze brief over de uitkomst van de diplomatieke conferentie in Dublin over een internationaal verdrag over cluster-munitie die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt.

Op 23 februari 2007 onderschreven 46 landen, inclusief Nederland, de zogenaamde Oslo Verklaring. Deze verklaring riep op tot de totstandkoming, in 2008, van een juridisch-bindend instrument over cluster-munitie die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt. Ruim vijftien maanden later, op 30 mei 2008, hebben 111 Staten in Dublin overeenstemming bereikt over de tekst van een Conventie over Cluster-munitie. Op 3 december a.s. zal de Conventie in Oslo worden ondertekend.

De regering is verheugd over het in Dublin bereikte resultaat, waarmee een goede balans is gevonden tussen enerzijds de reikwijdte van het verbod op cluster-munitie en anderzijds een zo groot mogelijk draagvlak voor het nieuwe verdrag, conform de wens die op 21 mei jongstleden door de Tweede Kamer is uitgesproken.

De Conventietekst biedt een adequaat antwoord op de humanitaire zorgen over het gebruik van cluster-munitie. Met de verdragstekst die na intensieve onderhandelingen op 30 mei jongstleden is overeengekomen worden nieuwe, vergaande normen gesteld die een eind maken aan het gebruik van cluster-munitie die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt.

Het menselijke leed dat door het gebruik van cluster-munitie in het verleden is veroorzaakt, kan niet meer worden teruggedraaid, maar met het nieuwe verdrag worden alle mogelijke maatregelen genomen om toekomstig leed te voorkomen. Bovendien worden landen verplicht extra inspanningen te plegen op het gebied van detectie, ruiming en vernietiging van cluster-munitie. Ook op het gebied van slachtofferhulp zijn belangrijke bepalingen opgenomen. De regering verwelkomt deze bepa-

lingen en beschouwt het nieuwe verdrag als een belangrijke nieuwe internationaalrechtelijke norm.

Ter voorbereiding van de Dublin conferentie vonden drie bijeenkomsten plaats in achtereenvolgens Lima, Wenen en Wellington, die de basis legden voor dit resultaat. Voorafgaand aan en tijdens de conferentie in Dublin heeft de regering verschillende malen met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen, waaronder in het Algemeen Overleg van 15 mei en bij het Verslag Algemeen Overleg van 21 mei jongstleden. In het licht van de zich in Dublin aftekenende overeenstemming over het verdrag als geheel, inclusief de bepalingen over interoperabiliteit, heeft de regering besloten akkoord te gaan met de verdragstekst.

Het uitgangspunt van de onderhandelingen in Dublin, de Verklaring van Wellington, heeft uiteindelijk geresulteerd in een vergaand verbod op clustermunitie met explosieve submunities. Alle typen clustermunitie die – voor zover bekend – tot op heden in conflicten zijn ingezet zullen onder de verbodsbepaling gaan vallen.

De verdragstekst bevat verreikende bepalingen, onder andere op het gebied van slachtofferhulp, en is daarmee een belangrijke stap vooruit in de ontwikkeling van het humanitair oorlogsrecht. Ook het artikel aangaande ruiming en vernietiging van ongeëxplodeerde clustermunitie heeft een brede strekking.

Daarnaast is een bepaling opgenomen waardoor militaire samenwerking met niet-Partijstaten mogelijk blijft (het zogenaamde interoperabiliteitsartikel). Opname van een dergelijke bepaling was voor Nederland en voor een groot aantal gelijkgezinde landen een belangrijke voorwaarde om met het eindresultaat te kunnen instemmen. Het verdrag bevat geen overgangperiode en stelt tevens uitdrukkelijk dat geen voorbehouden kunnen worden gemaakt.

Teneinde een overzicht te verschaffen van de reikwijdte van het nieuwe verdrag, worden in deze brief de meest relevante bepalingen nader toegelicht. De regering zal zo spoedig mogelijk een goedkeuringswetsvoorstel met een Memorie van Toelichting inclusief een uitputtende artikelgewijze behandeling aanbieden aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. De volledige verdragstekst is reeds in het Engels, Spaans en Frans beschikbaar op www.clustermunitionsdublin.ie (document CCM/77). Ook wordt in deze brief een toelichting gegeven op de directe consequenties van de Conventie van Dublin voor de twee typen clustermunitie – CBU-87 en M-261 – in bezit van de Nederlandse krijgsmacht.

Verbodsbepaling

De kern van het verdrag is de verbodsbepaling in artikel 1. Dit artikel bepaalt onder andere dat het verboden is voor landen die zich bij het verdrag aansluiten om clustermunitie in te zetten, te ontwikkelen, te produceren of anderszins te verwerven, op te slaan of over te dragen. Soortgelijke verbodsbepalingen zijn eerder opgenomen in andere ontwapeningsverdragen, zoals bijvoorbeeld de Ottawa Conventie over antipersoneelsmijnen.

De verbodsbepaling ten aanzien van clustermunitie strekt zich ook uit tot het assisteren bij, aanmoedigen van of aansporen tot een activiteit die op grond van het verdrag verboden is. Dit brengt bijvoorbeeld in de praktijk met zich mee dat het voor Staten, die partij zijn bij dit verdrag, niet is

toegestaan om anderen te assisteren in de ontwikkeling, productie of verwerving van clustermunities.

De verbodsbepaling geldt ook voor kleine bommen die specifiek ontworpen zijn om vanuit aan vliegtuigen bevestigde containers of houders te worden verspreid.

Samenwerking met niet-Partijstaten

Een aantal landen dat clustermunities produceert en/of bezit, waaronder China, India, Pakistan, Rusland, Israël en de Verenigde Staten, heeft niet deelgenomen aan het Osloproces, noch aan de onderhandelingen in Dublin. Het is niet de verwachting dat deze landen op korte termijn zullen toetreden tot het nieuwe verdrag. Met het oog hierop bevat het nieuwe verdrag een artikel om enerzijds aanvaarding van deze norm te bevorderen en anderzijds militaire samenwerking met niet-Partijstaten te kunnen continueren.

Het uitgangspunt van dit artikel is dat Staten die partij zijn bij het verdrag, niet-Partijstaten zullen aanmoedigen om toe te treden tot het nieuwe verdrag. Bovendien zullen Staten die partij zijn bij het verdrag trachten om niet-Partijstaten te ontmoedigen om clustermunities te gebruiken.

Met deze inspanningsverplichting als uitgangspunt en niettegenstaande de verbodsbepaling zoals vastgesteld in artikel 1 van het verdrag, blijft militaire samenwerking met niet-Partijstaten toegestaan, ook in operaties waarbij de inzet van clustermunities niet kan worden uitgesloten. Hierbij geldt wel een aantal in het verdrag nader omschreven randvoorwaarden.

Aan de ene kant waren er landen zoals Indonesië en Mexico, maar ook bijvoorbeeld Oostenrijk, die teleurgesteld waren over de opname van dit artikel, terwijl er aan de andere kant landen waren, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Japan, Australië en Canada, voor wie het artikel niet ver genoeg ging. In het algemeen werd begrip getoond voor landen die veel optreden in gezamenlijke militaire operaties met landen die waarschijnlijk niet spoedig partij bij het verdrag zullen worden. Zonder een dergelijke bepaling zou militaire samenwerking, inclusief gezamenlijke militaire operaties niet goed mogelijk zijn en zouden Partijstaten het risico lopen het verdrag te schenden. Hierdoor zou men vatbaar zijn voor de internationale regels inzake staatsaansprakelijkheid en eventuele nationale wetgeving inzake individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Ook voor Nederland was een adequate bepaling inzake interoperabiliteit een essentiële voorwaarde om akkoord te gaan met de verdragstekst. De regering is van mening dat met de thans opgenomen bepaling een juiste balans is gevonden tussen de plicht van Partijstaten om de verbodsbepaling uit te dragen en na te leven én de noodzaak voor landen om in het kader van crisisbeheersingsoperaties en bondgenootschappelijk optreden de militaire samenwerking met niet-Partijstaten te kunnen continueren.

Definitie

Over de definitie van clustermunities hebben intensieve discussies plaatsgevonden in Dublin. Immers, op basis van de definitie wordt de reikwijdte van het verbod bepaald. De uiteindelijk in de onderhandelingen overeengekomen definitie van clustermunities omvat vrijwel alle bekende typen clustermunities en komt daarmee dicht in de buurt van een totaalverbod.

In de verdragstekst wordt onder clustermunities alle conventionele munitie verstaan die is ontwikkeld om explosieve submunities te verspreiden die

elk minder wegen dan 20 kg. Daarbij gaat het uitdrukkelijk niet om munitie die is ontwikkeld om bijvoorbeeld rook of antiradarsneeuw te verspreiden, om elektrische effecten te bereiken of om munitie die is ontwikkeld voor luchtverdediging. Het verdrag richt zich daarmee op die clustermunitie die na inzet explosieve oorlogsresten op de grond kan achterlaten en zodoende humanitair leed kan veroorzaken.

Om de definitie van de te verbieden clustermunitie duidelijk af te bakenen, is met de effecten van deze wapens in het achterhoofd besloten om munitie die voldoet aan alle volgende cumulatieve criteria niet onder de definitie van clustermunitie te laten vallen en dus ook niet onder de verbodsbepaling:

- bevattende minder dan 10 submunitie's;
- waarvan iedere submunitie méér dan 4 kilogram weegt;
- waarbij iedere submunitie is ontworpen om een individueel object (het doel) te detecteren en aan te vallen;
- waarbij iedere submunitie beschikt over een elektronisch zelfvernietigingsmechanisme;
- en waarbij iedere submunitie beschikt over een elektronisch zelfdeactiveringsmechanisme.

Munitie met bovenstaande eigenschappen wijkt op essentiële punten af van de meeste bestaande typen clustermunitie, die de potentie hebben humanitair leed te veroorzaken, doordat zij bij inzet grote aantallen kleine submunitie's al dan niet willekeurig over een groot oppervlak verspreiden, waarbij afhankelijk van het gebruikte type de kans bestaat dat aanzienlijke aantallen submunitie's niet ontploffen. Deze onontpofte submunitie's vormen vaak nog jaren na afloop van het conflict een gevaar voor de burgerbevolking.

In het licht van de zich in Dublin aftekenende overeenstemming over het verdrag als geheel, inclusief de bepaling over interoperabiliteit, acht de regering bovenstaande definitie van te verbieden clustermunitie aanvaardbaar en in overeenstemming met de Oslo-verklaring die leidend was voor de Nederlandse inzet in Dublin.

De clustermunitie van de Nederlandse krijgsmacht

De Nederlandse krijgsmacht beschikt op dit moment over de CBU-87 vliegtuigbom voor de F-16 en de M261 raketkop voor de Apache gevechtshelikopter. Beide typen clustermunitie worden door het nieuwe verdrag verboden. De krijgsmacht zal deze clustermunitie daarom niet meer inzetten.

Bij iedere aanschaf van munitie wordt zorgvuldig de operationele meerwaarde beoordeeld. Ook de Nederlandse clustermunitie is bij de aanschaf op deze wijze beoordeeld en is operationeel noodzakelijk geacht. Het wegvallen van deze typen heeft negatieve gevolgen voor de slagkracht van de krijgsmacht.

Clustermunitie is een gebiedsdekkend wapen en heeft als operationeel kenmerk dat in korte tijd en met een geringe logistieke inspanning meerdere tegenstanders in een groot gebied kunnen worden uitgeschakeld. Bovendien is clustermunitie bij uitstek geschikt voor conflicten met een hoog geweldsniveau. De komende periode zal worden bezien hoe de operationele consequenties als gevolg van het wegvallen van de huidige typen clustermunitie het beste kunnen worden ondervangen.

Opslag en vernietiging

Artikel 3 verplicht Staten die partij zijn bij het verdrag om de cluster-munitie die onder de verbodsbepaling valt te scheiden van munitie voor operationele inzet en binnen acht jaar na inwerkingtreding te vernietigen. Wanneer de eerste termijn voor vernietiging niet gehaald kan worden, kan een partij, in uitzonderlijke situaties, nog tweemaal verlenging aanvragen bij de Bijeenkomst van Partijstaten of de Herzieningsconferentie van het verdrag. Bij ieder verzoek kan maximaal vier jaar verlenging worden aangevraagd.

Met het oog op de training van onder meer detectie en ruiming van onontpofte oorlogsresten, kan onder het verdrag een beperkte voorraad cluster-munitie en submunitie onder strenge voorwaarden worden aangehouden. De komende periode zal worden bezien of en zo ja, hoeveel van de huidige voorraad cluster-munitie Nederland met dit oogmerk zal willen behouden. De regering zal zich inspannen om de rest van de Nederlandse voorraad cluster-munitie zo spoedig mogelijk en binnen de door het verdrag gestelde termijn te laten vernietigen.

De regering is voornemens de te vernietigen cluster-munitie aan te melden bij de NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA). Via de NAMSA kunnen meerdere NAVO-landen hun cluster-munitie gezamenlijk laten vernietigen. De cluster-munitie zal voor vernietiging eerst worden gedemilitariseerd, zodat deze niet meer als munitie kan worden ingezet. Het energetisch materiaal wordt daarbij gescheiden van de andere onderdelen en vervolgens verbrand of eventueel hergebruikt. Indien voor verbranding wordt gekozen zijn de Europese milieuriichtlijnen van toepassing.

Ruiming

In artikel 4 nemen alle Staten die partij zijn bij het nieuwe verdrag de verplichting op zich om cluster-munitie die als onontpofte oorlogsresten op het grondgebied onder hun rechtsmacht of zeggenschap is achtergebleven op het moment dat het verdrag in werking treedt, binnen tien jaar te ruimen en te vernietigen. Hierbij is, zo nodig, uitstel met maximaal vijf jaar mogelijk. Daarnaast dienen de Partijstaten onder andere alles te doen wat binnen hun vermogen ligt om de betreffende gebieden waar zich onontpofte oorlogsresten bevinden in kaart te brengen en de lokale bevolking voor te lichten over de gevaren van niet-ontpofte cluster-munitie.

Dit artikel bevat tevens een bepaling met terugwerkende kracht. Partijstaten worden uitdrukkelijk aangemoedigd om alle mogelijke assistentie te verlenen bij het ruimen en vernietigen van onontpofte cluster-munitie op het grondgebied van een andere Staat, partij bij het verdrag, die is ontstaan door toedoen van de eerstgenoemde Partijstaat nog voordat die Partij bij deze Conventie was.

Nederland is een grote donor op het terrein van ruiming en vernietiging en zal deze inspanningen continueren. In 2007 heeft Nederland in totaal meer dan € 17 miljoen aan gespecialiseerde organisaties gedoneerd. Deze middelen worden ingezet voor de ruiming en detectie van alle onontpofte oorlogsresten, inclusief mijnen. Bovendien heeft de Nederlandse regering ruime donaties ter beschikking gesteld aan HALO-trust ten behoeve van de ruiming van explosieve oorlogsresten in Servië (zie ook de antwoorden op Kamervragen van 1 oktober 2007 met kenmerk 2070800970 over cluster-munitie).

Slachtofferhulp

Het nieuwe verdrag bevat vergaande bepalingen betreffende slachtofferhulp en kan worden gezien als een verdere stap in de ontwikkeling van het humanitair oorlogsrecht. Veel deelnemende landen alsook het ICRC en de NGO-gemeenschap, hebben hier hun tevredenheid over geuit. Niet alleen vanwege de brede definitie van het begrip slachtoffer (min of meer een ieder die op enigerlei wijze geschaad is door clustermunities, alsmede geschade families en gemeenschappen), maar ook vanwege de gedetailleerde en veelomvattende uitwerking en omschrijving van de slachtofferhulp zelf en de verplichtingen voor Partijstaten. In eerste instantie liggen deze verplichtingen bij de Staten onder wiens jurisdictie de slachtoffers zich bevinden, maar in het kader van internationale samenwerking is er ook een verantwoordelijkheid voor andere Staten die daartoe de mogelijkheid hebben.

Internationale samenwerking en assistentie

In artikel 6 van het verdrag zijn gedetailleerde bepalingen opgenomen ten aanzien van internationale samenwerking en het verlenen en ontvangen van assistentie. Deze assistentie is met name van belang in de context van de verplichtingen ten aanzien van de vernietiging van voorraden, ruiming en vernietiging van explosieve overblijfselen van clustermunities en slachtofferhulp. Op aandringen van onder andere Nederland, Duitsland en een aantal andere grote donoren is in dit artikel tevens vastgelegd dat ontvangende landen assistentieverlening zoveel mogelijk moeten faciliteren.

Overgangperiodes en inwerkingtreding

Het verdrag bevat geen overgangperiode. Tevens stelt het verdrag uitdrukkelijk dat geen voorbehouden kunnen worden gemaakt. Het verdrag wint hiermee duidelijk aan kracht. Tegelijkertijd moet worden erkend dat het ontbreken van een overgangperiode een aantal gelijkgezinde landen voor praktische problemen stelt. Nederland houdt er dan ook rekening mee dat niet alle landen hun ratificatieproces op korte termijn na ondertekening in Oslo kunnen afronden, omdat zij nog niet meteen aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Het verdrag treedt in werking zes maanden nadat 30 landen geratificeerd hebben. Hoewel een aantal landen momenteel de resultaten van Dublin nog bestudeert, is het de verwachting dat naast Nederland, het overgrote deel van de in Dublin aanwezige landen in Oslo zal tekenen op 3 december en vervolgens de ratificatieprocedure start.

Convention on Certain Conventional Weapons

Een verbod op clustermunities die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt, zoals in Dublin overeengekomen, zou sterk aan effectiviteit winnen als belangrijke producenten en/of gebruikers partij zouden worden. Omdat dit in de nabije toekomst niet te verwachten is, zal de Nederlandse regering zich blijven inzetten in het kader van de «Convention on Certain Conventional Weapons» (CCW). Deze inzet zal niet alleen gericht zijn op de totstandkoming van een nieuw Protocol over clustermunities, maar ook op de universalisatie van Protocol V over Explosieve Oorlogsresten.

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en de President van het Internationale Rode Kruis verwelkomden het nieuwe verdrag als een nieuwe internationale standaard in het humanitair oorlogsrecht. Nederland hoopt dat alle 111 in Dublin aanwezige landen in staat zullen zijn om

in Oslo op 3 december het verdrag te ondertekenen en zal zich hiervoor in bilaterale contacten inspannen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop