

Ministerie van  
Buitenlandse Zaken  
Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Ministerie van Defensie

Plein 4  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Binnenhof 4  
Den Haag

<i>Uw Kenmerk</i>	<i>Ons Kenmerk</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Datum</i>
	DVB-WW/191/08		16 april 2008

*Betreft* clustermunitie

Graag informeren wij u met deze brief over de inzet van Nederland gedurende de laatste bijeenkomst in het kader van het Oslo proces in Dublin van 19 tot en met 30 mei, waar de formele diplomatieke onderhandelingen over een verdrag over clustermunitie zullen plaatsvinden.

Gedurende de vierde en laatste voorbereidende conferentie over clustermunitie in het kader van het 'Oslo proces', heeft de Nederlandse regering de Wellington Verklaring onderschreven. Hiermee heeft de Nederlandse regering nogmaals steun uitgesproken voor de totstandkoming, in 2008, van een juridisch bindend instrument over clustermunitie die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt. Dit is in lijn met de aanvaarding, in Oslo op 23 februari 2007, van de zogenaamde 'Oslo Verklaring' door Nederland en 45 andere landen.

Indien de onderhandelingen in Dublin succesvol kunnen worden afgerond, zal in december 2008 in Oslo een nieuw verdrag over clustermunitie ondertekend kunnen worden.

#### *Conceptverdrag en compendium*

In de door Nederland gesteunde Wellington Verklaring wordt verwezen naar een conceptverdragstekst en een compendium. Beide zijn het product van de vier opeenvolgende 'issue based discussions' in Oslo, Lima, Wenen en Wellington en zullen als basis worden gebruikt voor de formele onderhandelingen in Dublin. Het compendium bevat alternatieve tekstvoorstellen van diverse landen, waaronder de voorstellen van de 'gelijkgezinde landen'. Nederland heeft samen met andere gelijkgezinde landen gedurende de Wellington Conferentie benadrukt dat de voorstellen zoals gevat in het compendium als volwaardige alternatieven dienen te worden besproken.

De bijeenkomst in Dublin zal worden voorgezeten door Ierland, hierbij ondersteund door de andere landen van de zogenaamde 'kerngroep' (Nieuw Zeeland, Noorwegen, Peru, Mexico, Oostenrijk en de Heilige Stoel). Landen dienen, teneinde volwaardig deel te kunnen nemen

aan de onderhandelingen in Dublin, de Wellington Verklaring te onderschrijven. Tevens kunnen NGO's en andere landen als waarnemers deelnemen.

Tijdens de Wellington Conferentie bleek dat alle daar aanwezige landen inmiddels uitgaan van een verdrag dat gebaseerd is op een algemeen verbod met uitzonderingen. De Nederlandse inzet voor Dublin is dan ook op basis van deze opzet geformuleerd. In de uitzonderingsbepalingen zal nader omschreven moeten worden welke clustermunities uitgezonderd blijft van het algemene verbod. Op deze wijze zal, conform de Oslo-verklaring, een onderscheid worden gemaakt tussen clustermunities die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt, en dient te worden verboden, en clustermunities die van een verbod dient te worden uitgezonderd.

De huidige conceptverdragstekst bevat op dit moment slechts een aantal minimale uitzonderingen. Zo is overeenstemming over het feit dat clustermunities met een niet-explosieve lading (bijvoorbeeld rookbommen) van het algemene verbod dient te worden uitgezonderd. In Wellington is nader gesproken over aanvullende criteria die bepalend kunnen zijn bij het formuleren van verdere uitzonderingen op de verbodsbepaling. Toen is een hoge betrouwbaarheid als één van de criteria genoemd die in Nederlandse optiek als zelfstandig criterium voor aanvaardbare clustermunities zou moeten gelden. Verder lijkt er overeenstemming te bestaan in de groep van gelijkgezinden dat clustermunities met een beperkt aantal submunities niet onder het algemeen verbod zou moeten vallen. Betrouwbaarheid, precisie en het aantal submunities spelen een belangrijke rol bij het bepalen welke clustermunities onder een verbod dient te vallen. Deze factoren bepalen namelijk het uiteindelijke effect van clustermunities op het moment en na afloop van inzet.

#### *Onderzoek Ministerie van Defensie*

De afgelopen periode hebben deskundigen van het Ministerie van Defensie in samenwerking met TNO en het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) onder meer onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om betrouwbaarheid en precisie als criteria voor de aanvaardbaarheid van clustermunities te hanteren. Een hoge betrouwbaarheid is van belang voor het voorkomen van explosieve oorlogsresten, die vooral na het conflict een risico kunnen vormen voor de burgerbevolking. Precisie is van belang om de kans op burgerslachtoffers en nevenschade bij inzet, tijdens een gewapend conflict, te kunnen beperken.

Door de veelheid aan mogelijke inzetsituaties is het lastig de betrouwbaarheid van een clusterwapen éénduidig vast te stellen. Het blijkt bovendien zeer kostbaar om middels een *lot acceptance test* statistische zekerheid te verkrijgen over een zeer hoge betrouwbaarheid. Daarom acht de regering een algemeen betrouwbaarheids criterium in een toekomstig verdrag hanteerbaar noch wenselijk. Beter is om technische eigenschappen die een hoge betrouwbaarheid waarborgen op te nemen in een verdrag. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verbeterde ontstekingen, of zelfvernietigings- of zelfneutraliseringsmechanismen in de submunities. In Dublin zal de regering zich inzetten om in een verdrag de grens tussen aanvaardbare en niet-aanvaardbare clustermunities te trekken op basis van dergelijke objectief vast te stellen technische criteria.

Wat betreft precisie is vooral het te verwachten uitwerkingsgebied, de zogenaamde 'footprint', van belang. Indien de footprint voldoende nauwkeurig is te bepalen voordat een clusterwapen wordt ingezet, kan de kans op burgerslachtoffers worden beperkt. Hierdoor is het mogelijk inzet van een clusterwapen zorgvuldig af te wegen. Een keuze voor inzet kan dus mede afhankelijk zijn van de zekerheid waarmee de footprint vooraf is te bepalen. Deze

footprint is echter ook afhankelijk van de weersomstandigheden en de nauwkeurigheid van de systemen van het wapenplatform. Een verbod op clustermunie op basis van de mate waarin de footprint kan worden voorspeld, heeft daarom een beperkte meerwaarde. De regering zet daarom in op aanvullende inzetbeperkingen op het gebruik van clustermunie.

Daarnaast is nader bezien voor welk type doelen en onder welke omstandigheden clustermunie geschikt is en of voor dergelijke doelen alternatieven beschikbaar zijn. Voor bepaalde typen doelen, zoals verspreide gepantserde eenheden en luchtafweerinstallaties, is geen operationeel realistisch alternatief beschikbaar. Voor andere doelen, zoals bijvoorbeeld geparkeerde vliegtuigen, kunnen, door een substantiële extra inspanning, zoals de inzet van extra vliegtuigen in combinatie met een vergroting van de logistieke capaciteit van de operatie en met inachtneming van hogere directe risico's van eigen eenheden en burgerbevolking, bepaalde typen munitie een soortgelijk effect bereiken. Ook wordt in bepaalde specifieke omstandigheden voor inzet van clustermunie gekozen, bijvoorbeeld bij een aanval op bewegende doelen, wanneer het zicht slecht is. Precisiemunitie heeft in dergelijke gevallen onvoldoende kans op effect. In dergelijke situaties kan clustermunie het enige reële effectieve middel zijn.

#### *Beoordeling clustermunie in de Nederlandse krijgsmacht*

De Nederlandse krijgsmacht beschikt op dit moment over twee typen clustermunie, namelijk de CBU-87 vliegtuigbom voor het F16 jachtvliegtuig en de M261 raketkop voor de AH-64 Apache gevechtshelikopter. Het Ministerie van Defensie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verbeteren van de systemen van de F16 en de Apache. Door deze investeringen kan de footprint van de clusterwapens vooraf accuraat worden voorspeld. De regering is daarom van mening dat de footprint van de clustermunie in de Nederlandse krijgsmacht voldoende zeker te bepalen is om verantwoorde inzet onder bepaalde omstandigheden mogelijk te maken.

De CBU-87 bestaat uit een container met 202 submunities. De submunities zijn uitgerust met een mechanische ontsteking en beschikken niet over een zelfdestructie- of zelfneutraliseringsmechanisme. Daarmee voldoet het wapen niet aan de door de regering gewenste uitzonderingen in een mogelijk verbod op clustermunie die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt.

Eerder heeft de regering besloten de CBU-87 en de M261 tot nader order niet te gebruiken behoudens uitzonderlijke omstandigheden en de Kamer tijdig te informeren indien inzet aan de orde is. Dit besluit blijft voor de CBU-87 gehandhaafd tot de krijgsmacht beschikt over een adequaat alternatief, dan wel het tijdstip waarop de CBU-87 op grond van verbodsbepalingen in een toekomstig verdrag moet worden afgeschaft.

De regering streeft naar uiteindelijke afschaffing van de CBU-87. Indien de uitkomst van de conferentie in Dublin leidt tot een verbod op de CBU-87, zal dit de regering er niet van weerhouden zich bij het verdrag aan te sluiten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de verdragsonderhandelingen een mogelijke overgangstermijn voor verboden clustermunie onderwerp van discussie is. Aldus kunnen landen de gelegenheid krijgen zich direct bij het verdrag aan te sluiten en zich daarmee te committeren aan afschaffing van bepaalde typen clustermunie, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de slagkracht van de krijgsmacht. Op korte termijn zal worden bezien hoe op adequate wijze de operationele gevolgen van het verwijderen van de CBU-87 uit het arsenaal ondervangen kunnen worden.

De M261 raketkop beschikt over 9 submunitieën. Door het lage aantal submunitieën is de te verwachten footprint beperkt en zal het aantal achtergebleven explosieve oorlogsresten niet substantieel hoger zijn dan bij inzet van unitaire munitie. De regering acht het daarom niet noodzakelijk de M261 te verbieden.

#### *De Nederlandse inzet nader omschreven*

Nederland sluit zich aan bij de groep van gelijkgezinde landen die een verbod nastreven op cluster munitie die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt. Humanitaire overwegingen zijn richtinggevend om te komen tot een verdrag over cluster munitie. Dat betekent dat het huidige arsenaal van de krijgsmacht niet bepalend is voor het Nederlandse standpunt. De regering zal een afweging maken tussen humanitaire overwegingen aan de ene kant en het belang van de operationele slagkracht van de krijgsmacht aan de andere kant. Daarmee kiest de Nederlandse regering er voor vast te houden aan de Oslo-verklaring. In een verdrag dient volgens de regering de grens tussen aanvaardbare en niet-aanvaardbare cluster munitie te worden getrokken door objectieve technische criteria voor cluster munitie vast te stellen. Hierbij denkt de Nederlandse regering aan moderne, elektrische ontstekingen, omdat deze betrouwbaarder zijn dan mechanische, en aan zelfdestructie- en zelfneutraliseringsmechanismen voor cluster munitie met veel submunitieën. Gezien de huidige stand van de techniek betekent dit dat bijvoorbeeld de huidige generatie *sensor fused* wapens volgens de Nederlandse regering niet onder een verbod moet vallen. Dergelijke wapens zijn uitgerust met sensoren om doelen te herkennen, moderne ontstekingen en beschikken over een zelfdestructie- of zelfneutraliseringsmechanisme. Hierdoor wordt de kans op explosieve oorlogsresten sterk verminderd.

Cluster munitie met weinig submunitieën verschilt in beperkte mate van unitaire munitie in het veroorzaken van onbedoelde nevenschade en burgerslachtoffers. De footprint van een dergelijk wapen is beperkt en het risico van onontpofte oorlogsresten in absolute termen blijft binnen een acceptabele grens. Hoewel ieder maximum arbitrair kan worden vastgesteld, lijkt bij voor Nederland belangrijke partners in het Oslo proces een maximum van 10 submunitieën aanvaardbaar te zijn. Nederland zal zich in Dublin bij deze groep aansluiten.

Behalve bovenstaande criteria als uitzonderingsbepalingen op het verbod, acht Nederland het wenselijk om te komen tot preciezer voorschriften voor het gebruik van cluster munitie. Hoewel er binnen het internationale recht voldoende instrumenten voorhanden zijn die het gebruik van wapens reguleert, heeft de praktijk uitgewezen dat nadere bepalingen voor cluster munitie wenselijk zijn. De regering zet daarom in op beperkingen voor het gebruik van cluster munitie, waarbij protocol III van het Conventionele Wapenverdrag als voorbeeld kan dienen.

De Nederlandse regering acht het van belang dat optreden in bondgenootschappelijk verband ook in het hoogste deel van het geweldsspectrum mogelijk en werkbaar blijft. Toetreding van alle NAVO bondgenoten tot een nieuw verdrag acht de regering echter voorlopig onwaarschijnlijk. Hierdoor kunnen in het toekomstige optreden met bondgenoten interoperabiliteitsproblemen ontstaan. Zoals beschreven in de brief van 11 maart 2008 (Kamerstuk 21501-02, nr. 802 ) aan uw Kamer is het voor Nederland en gelijkgezinde landen van belang dat een bepaling in het verdrag wordt opgenomen die deze mogelijke interoperabiliteitsproblemen voorkomt.

#### *Draagvlak en betekenis*

Of bovenstaande standpunten op voldoende steun van de kerngroep en de overige deelnemers

aan het Oslo proces kunnen rekenen zal in Dublin moeten blijken. Over een groot aantal zaken dient overeenstemming te worden bereikt, waaronder de retro-activiteit van artikel 4 (ruiming), het op voorraad houden van clustermunities voor onderzoek en training en inwerkingtreding. De regering acht de kans op een succesvolle afsluiting van Dublin met een betekenisvol en internationaal breed gedragen verdrag groot, indien overeenstemming kan worden bereikt over relevante uitzonderingen op de verbodsbepaling en de militaire interoperabiliteitskwesitie.

Voor de uiteindelijke effectiviteit van het verdrag is het van groot belang dat relevante landen willen en kunnen deelnemen. Daarom hecht Nederland veel waarde aan een toekomstig verdrag dat breed wordt gedragen door relevante EU- en NAVO-partners die betrokken zijn bij het Oslo-proces. Nederland zal dan ook in de voorbereidingen op en gedurende de onderhandelingen in Dublin nauw samenwerken en optreden met de zogenaamde “gelijkgezinde” landen. Deze groep heeft een vaste kern van een aantal landen dat clustermunities produceert en/of bezit, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Canada, Zweden, Zwitserland en Japan. De steun van deze landen voor een nieuw verdrag zal in belangrijke mate de uiteindelijke effectiviteit bepalen.

Veel landen die clustermunities produceren en/of bezitten, zoals China, India, Pakistan, Rusland en de Verenigde Staten, hebben tot nu toe niet deelgenomen aan het Oslo-proces en de verwachting is dat zij ook in Dublin niet aanwezig zullen zijn. Een verbod op clustermunities die onaanvaardbaar humanitair leed veroorzaakt zou sterk aan effectiviteit winnen als deze landen partij zouden zijn. Om deze reden blijft de regering zich tevens inzetten in het kader van de ‘Convention on Certain Conventional Weapons’ (CCW).

De minister van Buitenlandse Zaken,

Drs. M.J.M. Verhagen  
De minister van Defensie,

E. van Middelkoop