

STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN

Boudewijnlaan 30 bus 81, 1000 Brussel

T: +32 2 553 01 81

F: + 32 2 553 50 76

sariv@iv.vlaanderen.be

<http://www.sariv.be>

Mevrouw Patricia Ceysens
Vlaams minister van Economie, Ondernemen,
Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel
Martelaarsplein 7
1000 Brussel

uw bericht van
11 maart 2009

uw kenmerk
PC/JH/AS/ST/fs/09
071/0240

ons kenmerk
Advies 2009/10

bijlagen

vragen naar / e-mail
Eva Haeverans
eva.haeverans@iv.vlaanderen.be

telefoonnummer
02 553 54 45

datum
26 maart 2009

Betreft: Briefadvies betreffende het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag inzake clustermunitie, opgemaakt in Dublin op 30 mei 2008

Mevrouw de minister,

Op haar vergadering van 6 maart 2009 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag inzake clustermunitie (Convention on Cluster Munitions / CCM), opgemaakt in Dublin op 30 mei 2008, en gelastte u advies in te winnen bij de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Raad"). De Raad ontving op 17 maart 2009 de adviesaanvraag. Na bespreking op zijn vergadering van 23 maart 2009 keurde de Raad onderhavig briefadvies goed.

1. Omschrijving

Clustermunitie is munitie samengesteld uit een container die meer dan één explosieve lading bevat. Wanneer de munitie wordt afgevuurd, opent de container zich in de lucht waardoor de explosieve ladingen – submunitie – zich over een grote oppervlakte verspreiden. Clustermunitie veroorzaakt vaak onaanvaardbare menselijke schade, niet alleen tijdens een gewapend conflict, maar ook nadat het conflict is beëindigd, onder de vorm van ontplofbare oorlogsresten.¹ Het gebruik van clustermunitie gaat in tegen de vereisten van het internationaal humanitair recht, omdat bij het inzetten van dit type munitie in bevolkte gebieden veelal geen onderscheid kan worden gemaakt tussen militaire en civiele doelen.² Dit bewustzijn en een aantal recente controversiële voorbeelden (o.a. de bombardementen op het zuiden van Libanon in de zomer van 2006) voedden de campagne om clustermunitie te verbannen. Noorwegen startte in februari 2007 het Oslo-proces, dat culmineerde in een slotconferentie in Dublin in mei 2008, waar de CCM door 107 staten werd aangenomen.

¹ De Raad verwijst hierbij naar zijn advies 2008/7 over het Protocol inzake ontplofbare oorlogsresten.

² Zie o.m. *Observations on the legal issues related to the use of cluster munitions, submitted by the International Committee of the Red Cross*, CCW/GGE/2007/WP.8, 25 juni 2007.

2. Inhoud

De CCM bestaat uit een preambule en 23 artikelen. Het verdrag verbiedt het gebruik, de ontwikkeling, de productie, de verwerving, de opslag, het bezit en de overdracht van clustermunitie. Zoals de nota aan de Vlaamse Regering stelt, is de tekst van de CCM niet verzwakt door uitzonderingsmaatregelen of het inbouwen van een overgangperiode. Het gaat werkelijk om een uitbanning van nagenoeg een gehele categorie van wapens. De CCM zal op de eerste dag van de zesde maand die volgt op de maand waarin de dertigste akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding neergelegd is, in werking treden. Inmiddels ondertekenden reeds 96 landen het verdrag en werd het door 5 staten geratificeerd.³

In zijn advies over het Protocol inzake ontplofbare oorlogsresten (Advies 2008/7), een aanvullend protocol bij het VN-Verdrag van 10 oktober 1980 inzake bepaalde conventionele wapens (Convention on Certain Conventional Weapons / CCW)⁴, beklemtoonde de Raad dat dit Protocol m.b.t. de kwestie clustermunitie niet ver genoeg ging. De Raad drukte zijn hoop uit dat de onderhandelingen in mei 2008 te Dublin tot een sterk verwoord verdrag inzake clustermunitie zouden leiden. De Raad is verheugd met het resultaat dat met de CCM werd bereikt in niet minder dan 15 maanden sinds de start van het Oslo-proces, namelijk de onmiddellijke en onvoorwaardelijke uitbanning van clustermunitie.

Verdragspartijen moeten tevens bestaande voorraden binnen acht jaar vernietigen (artikel 4).⁵ De gebieden met resten van clustermunitie moeten binnen tien jaar opgeruimd zijn (artikel 4). Ten slotte voorziet de CCM in een allesomvattend pakket inzake slachtofferhulp – zowel fysiek, psychisch als maatschappelijk – voor niet enkel de slachtoffers, maar eveneens voor de getroffen families en gemeenschappen (artikel 5).

3. Bemerkingen

Hoewel de Raad de CCM toejuicht, wenst hij drie bemerkingen te formuleren aangaande punten die een impact kunnen hebben op het succes van het verdrag.

(i) In de eerste plaats stipuleert de begripsomschrijving van “clustermunitie” in de CCM dat o.m. niet onder clustermunitie wordt verstaan, munitie die, teneinde niet-onderscheidende effecten binnen het gebied en de risico's van onontpofte submunities te vermijden, alle volgende kenmerken bezit: “elk stuk bevat minder dan tien explosieve submunities, elke explosieve submunitie weegt meer dan vier kilogram, elke explosieve submunitie is ontworpen om een enkel object (het doel) te detecteren en aan te vallen, elke explosieve submunitie is uitgerust met een elektronisch zelfvernietigingsmechanisme en zelfdeactivatiemechanisme” (artikel 2 §2c). Hoewel het gaat om een strenge definitie menen sommige experts dat er momenteel twee types voldoen aan deze vereisten, namelijk de Duitse SMARt 155 en de Frans/Zweedse BONUS.⁶ De Raad merkt echter op dat het door technologische ontwikkelingen mogelijk is dat staten in de toekomst gelijkaardige “clustermunitie” ontwikkelen die voldoet aan de vereisten vervat in de CCM. Volgens sommige bronnen zouden Duitse wapenfabrieken zich bijvoorbeeld reeds toespitsen op de zogeheten “intelligente clustermunitie” die voldoet aan de eisen van de CCM.⁷

(ii) In de tweede plaats merkt de Raad op dat de VS op de deelnemers van het Oslo-proces druk uitoefenden om een paragraaf in te lassen over de zgn. interoperabiliteit. Dit betreft de kwestie of de CCM-verdragspartijen militair mogen samenwerken met staten die geen partij zijn bij het verdrag. Door die druk is er een artikel 21 in de CCM ingevoegd dat het mogelijk maakt dat “staten die partij zijn, hun militair personeel of hun onderdanen op militair gebied samenwerken en militaire operaties uitvoeren met staten

³ *Convention on Cluster Munitions*, 26.03.2009. [<http://www.clusterconvention.org/>]

⁴ Overeenkomst inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben, opgemaakt te Genève op 10 oktober 1980, instemmingswet van 6 december 1994 (*Belgisch Staatsblad* 26 februari 1998).

⁵ De Memorie van Toelichting meldt dat in België de Federale Overheidsdienst Defensie in 2007 een contract heeft gesloten voor de vernietiging van de Belgische voorraden. Daarin is voorzien dat alle clustermunitie tegen midden 2009 zal vernietigd worden.

⁶ J. ABRAMSON, “Will Oslo be the next Ottawa? The cluster munitions debate” in *The Journal of ERW and mine action*, 12.2, (winter 2008/09), p. 2 ; CLUSTER MUNITION COALITION, *CMC briefing paper on the Convention on Cluster Munitions*, s.d.

⁷ AKTIONSBÜNDNIS LANDMINE, *Cluster munitions: is Germany really a leader in banning killer bombs?*, 08.12.2008. [<http://www.landmine.de/en.titel/en.search.output/index.html?entry=en.news.117a24873b6c0000>]

die geen partij zijn bij dit verdrag die mogelijk deelnemen aan activiteiten die verboden zijn voor een staat die partij is." Militaire samenwerking blijft derhalve mogelijk, zelfs wanneer er clustermunities gebruikt wordt, zolang de verdragspartij niet "uitdrukkelijk om het gebruik van clustermunities verzoekt in gevallen waarin de keuze van de te gebruiken munitie uitsluitend bij hem ligt."⁸

(iii) Ten slotte merkt de Raad op dat de CCM niet werd ondertekend door de grootste producenten en bezitters van clustermunities: de VS, Rusland, Israël, China, India en Pakistan. Hierdoor verkleint de impact van het verdrag aanzienlijk. Gelet op de overweldigende steun voor de CCM in de internationale gemeenschap onderschrijft de Raad de redenering dat deze landen zichzelf isoleren.⁹ De VS heeft echter onlangs een positieve stap gezet inzake clustermunities door de export van clustermunities te beperken tot clustermunities waarvan minder dan 1 procent van zijn submunities niet-ontploft achterblijft. Aangezien naar verluidt een erg kleine fractie aan die 1 procentstandaard voldoet, zou het gaan om een omvangrijk exportverbod.¹⁰

De Raad wijst er verder op dat er parallelle onderhandelingen gaande zijn, namelijk binnen het kader van de hogergenoemde CCW. Die onderhandelingen zouden eventueel kunnen uitmonden in een afzonderlijk protocol inzake clustermunities – Protocol VI – met mogelijk de steun van de reeds opgesomde belangrijke producenten en bezitters van clustermunities, die zich afzijdig hielden bij het Oslo-proces. Hoewel de Raad verkiest dat landen zoals de VS, China, India, Israël, Pakistan en Rusland de CCM zouden onderschrijven, kan een "Protocol VI" – hoewel waarschijnlijk zwakker qua inhoud – bijdragen tot het beoogde resultaat van het bannen van clustermunities en het reduceren van de humanitaire impact ervan. Op die manier zou er een gelijkaardige dynamiek kunnen ontstaan naar analogie met antipersoonsmijnen. De grootste producenten en bezitters van antipersoonsmijnen, zoals China, India, Israël, de VS, Pakistan en Rusland, zijn inzake deze categorie wapens gebonden door het geamendeerde protocol II bij de CCW. In tegenstelling tot het Verdrag van Ottawa van 1997 bant het geen landmijnen, maar voorziet het in gebruiksbepalingen en regelingen inzake hun zelfvernietigingsmechanisme en detecteerbaarheid. Toch zorgt de combinatie van beide akkoorden dat er een soort virtuele ban inzake het gebruik van antipersoonsmijnen ontstaat.

Hoewel er mogelijk een succesvolle dynamiek kan ontstaan, onderlijnt de Raad het belang van compatibiliteit tussen het te onderhandelen "Protocol VI" en de CCM. Ook het Europees Parlement riep de EU-lidstaten via zijn resolutie van 20 november 2008 op "niets te ondernemen waardoor de CCM en zijn bepalingen zouden kunnen worden omzeild of in gevaar zouden kunnen worden gebracht" en drong er met name "bij alle EU-lidstaten op aan een eventueel protocol bij de CCW op grond waarvan het gebruik van clustermunities zou zijn toegestaan niet aan te nemen, goed te keuren of vervolgens te ratificeren, aangezien dit niet verenigbaar zou zijn met het verbod op clustermunities overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van de CCM."¹¹ De Raad spoort de Vlaamse Regering ertoe aan ook bij de federale overheid aan te dringen op waakzaamheid hieromtrent. De Raad drukt de hoop uit dat de werking van de CCM niet ondergraven wordt door een eventueel protocol bij de CCW.¹²

4. Vlaamse betrokkenheid

Zoals de nota aan de Vlaamse Regering aanhaalt, raakt de CCM aan de Vlaamse bevoegdheden, gezien de in-, uit- en doorvoer van wapens een gewestelijke bevoegdheid is. De CCM verplicht elke staat die partij is onder geen enkele omstandigheid rechtstreeks of onrechtstreeks clustermunities te verwerven of aan derden over te dragen. De voormelde nota vermeldt dat artikel 5 inzake de bijstand aan slachtoffers van de CCM raakt aan de bevoegdheden van de gemeenschappen, maar die bevoegdheden eerder marginaal zijn. De Raad vraagt zich echter af of artikel 5 wel enigszins betrekking heeft op de bevoegdheid welzijn

⁸ C. POITEVIN, "La Convention sur les armes à sous-munitions est née – quand le désarmement va de pair avec l'action humanitaire" in *GRIP – Note d'analyse*, 05.06.2008, p. 4 ; R. ALLEY, "Banning cluster munitions" in *New Zealand International Review*, september – oktober 2008, p. 17 ; J. ABRAMSON, *l.c.*, pp. 1-2.

⁹ R. ALLEY, *l.c.*, p. 13.

¹⁰ "Obama stopt export van clustermunities" in *De Morgen*, 13.03.2009.

¹¹ EUROPEES PARLEMENT, *Resolutie over het Verdrag tegen clustermunities*, 20 november 2008, §7.

¹² J. ABRAMSON, *l.c.*, pp. 3-4 ; HUMAN RIGHTS WATCH, *Human Rights Watch observations on the Convention on Conventional Weapons (CCW) draft protocol on cluster munitions*, Genève, september 2008 ; INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *ICRC reaffirms strong support for Convention on Cluster Munitions, official statement*, 03.11.2008.

van de Vlaamse gemeenschap, gezien artikel 5 stipuleert dat elke staat die partij is “slachtoffers van clustermunitie in gebieden die onder zijn rechtsmacht of zeggenschap vallen [...] op adequate wijze hulp [...]” verleent. Het tweede lid van artikel 5 heeft betrekking op het nakomen van de verplichtingen ingevolge het eerste lid van dit artikel, dus opnieuw m.b.t. verdragspartijen die slachtofferhulp verlenen in gebieden onder hun rechtsmacht of zeggenschap.

De Raad stipt aan dat volgens artikel 7 elke verdragsluitende partij binnen de 180 dagen na de inwerkingtreding van de CCM de secretaris-generaal van de VN zal rapporteren over een aantal zaken. Die informatie moet jaarlijks geactualiseerd worden en meegedeeld worden aan de secretaris-generaal van de VN vóór 30 april. Hoewel de rapporteringsverplichtingen waarschijnlijk hoofdzakelijk slaan op federale defensiebevoegdheden zijn er toch raakvlakken met Vlaamse bevoegdheden, zoals de rapporteringen inzake in-, uit- en doorvoer van wapens. Het komt de Raad voor dat er bijgevolg intern Belgische afspraken moeten worden gemaakt over deze rapportering. Hierbij kunnen eveneens afspraken gemaakt worden over wie namens België zal deelnemen aan de vergaderingen van de verdragsluitende staten (artikel 11) en de toetsingsconferenties (artikel 12). Uit de documenten die de Raad ter beschikking werden gesteld naar aanleiding van de adviesaanvraag blijkt niet of dergelijke afspraken reeds zijn getroffen.

5. Pioniersrol van België

De Raad brengt in herinnering dat de CCM aansluit bij de pioniersrol die België tracht te spelen in de strijd tegen wapens die volgens het internationaal humanitair recht “overbodig lijden” veroorzaken, o.m. antipersoonsmijnen, wapens met verarmd uranium en clustermunitie. België was het eerste land dat via de wet van 9 maart 1995 een verbod op het gebruik van antipersoonsmijnen, valstrikmijnen en soortgelijke mechanismen instelde. Op internationaal vlak kwam men pas later tot een akkoord, namelijk via het Verdrag van Ottawa van 1997 inzake het verbod op het gebruik, de aanleg van voorraden, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen en inzake de vernietiging van deze wapens. Ook m.b.t. wapens met verarmd uranium kan België als koploper worden beschouwd. De wet van 11 mei 2007 stelt een verbod op wapensystemen met verarmd uranium in. Tot op heden heeft dit verbod internationaal nog geen weerklank gekregen. Ten slotte is die Belgische pioniersrol ook van toepassing op clustermunitie. Door de wet van 18 mei 2006 tot aanvulling van artikel 4 van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie wordt het gebruik van “submunitie” verboden. De nationale wetgeving anticipeerde derhalve op de CCM. Tevens speelt België een voortrekkersrol door een verbod op investeringen in clustermunitie in te stellen, namelijk via de wet van 20 maart 2007 inzake het verbod op de financiering van de productie, het gebruik en bezit van antipersoonsmijnen en submunitie.¹³ Ook tijdens het Oslo-proces engageerde België zich actief, door onder meer het organiseren van een regionale conferentie over clustermunitie in oktober 2008. Ook Belgische niet-gouvernementele organisaties zoals Handicap International Belgium, Pax Christi International, Netwerk Vlaanderen en Vrede vzw ijverden succesvol via de “Cluster Munition Coalition” voor een internationaal verbod.

6. Conclusie

Gelet op wat voorafgaat sluit de Raad zich aan bij dit voorontwerp van decreet en beklemtoont hij het belang van een snelle ratificatieprocedure. Het komt de Raad voor dat België alvast goed van start ging door op 3 december 2008, de dag waarop de CCM in Oslo werd opengesteld voor ondertekening, als één van de eerste landen het verdrag te ondertekenen. De Raad spoort aan om dit dossier nog onder deze Vlaamse legislatuur af te ronden zodat België zich kan plaatsen bij de eerste dertig ratificaties die nodig zijn om de CCM in werking te laten treden. Tevens dient de Vlaamse overheid afspraken te maken met de federale overheid inzake rapportage en vertegenwoordiging, zoals hoger aangegeven.

Door de sterk verwoorde CCM en het grote aantal goedkeuringen – waarvan ongeveer 50% producenten, bezitters, gebruikers en getroffen van clustermunitie – meent de Raad dat het Verdrag inzake clustermunitie het potentieel heeft een doeltreffend internationaal instrument te zijn en de kans op burgerslachtoffers aanzienlijk verkleint. De hoger gemaakte bemerkingen betreffende een aantal punten

¹³ S. DE BETHUNE, *De Belgische wetgeving inzake clustermunitie: waar een klein land groot kan zijn*, toespraak op de studiedag over ‘wapens met submunities’ van het Studiecentrum voor Militair Recht en Oorlogsrecht i.s.m. FOD Buitenlandse Zaken, 05.03.2009.

die een weerslag op het welslagen van het verdrag kunnen hebben, vergen evenwel blijvende aandacht. Ten slotte vraagt de Raad ook aandacht voor de verdere onderhandelingen over "Protocol VI", dat samen met de CCM mogelijk tot een virtuele ban van clustermunitie kan leiden, maar de CCM niet mag uithollen.

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. dr. Jan Wouters
Voorzitter