

Vergaderjaar 1994–1995

**23 900 V**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1995**

**Nr. 44**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 mei 1995

In antwoord op het verzoek van 7 april jongstleden van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en van Defensie hebben wij de eer U te informeren over de voorbereidingen van **de eerste toetsingsconferentie van het Conventionele Wapensverdrag**, die van 25 september tot 13 oktober van dit jaar in Wenen wordt gehouden. Ook wordt ingegaan op **exportmoratoria en de vernietiging van landmijnen**.

Te Uwer informatie moge dienen dat de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie een notitie aan de Tweede Kamer voorbereiden, waarin uitgebreider wordt ingegaan op de landmijnenproblematiek. Deze notitie zal de Kamer voor het zomerreces toegaan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Defensie,  
J. J. C. Voorhoeve

Stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen van de eerste toetsingsconferentie van het Conventionele Wapensverdrag, exportmoratoria en de vernietiging van landmijnen, naar aanleiding van een vraag van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken en de Vaste Kamercommissie voor Defensie.

### **Inleiding**

Op verschillende fronten zijn politieke initiatieven ontplooid tegen de proliferatie van landmijnen in het algemeen en het gebruik van anti-personeelmijnen in het bijzonder. De versterking van het Conventionele Wapensverdrag en de instelling van exportmoratoria zijn daarvan de belangrijkste voorbeelden.

### **Het Conventionele Wapensverdrag**

Het Conventionele Wapensverdrag (CWV) uit 1980 verbiedt of beperkt het gebruik van wapens die buitensporig leed veroorzaken of een niet-onderscheidende werking hebben. Het verdrag is op 2 december 1983 in werking getreden en omvat drie protocollen, waarvan het tweede het gebruik van landmijnen betreft. Het eerste protocol verbiedt het gebruik van wapens met deeltjes die in het menselijk lichaam niet met röntgenapparatuur kunnen worden opgespoord. Het derde protocol beperkt het gebruik van brandwapens. Het verdrag is geworteld in de traditie van het humanitaire oorlogsrecht dat beoogt methoden en middelen van oorlogvoering te verbieden of te beperken. In tegenstelling tot wapenbeheersingsovereenkomsten bevat het CWV geen getalsmatige bepalingen en geen verboden op productie, opslag, overdrachten etc. Het CWV is het enige internationaal-juridische instrument dat expliciet het gebruik van landmijnen reguleert. Nederland heeft het CWV en de drie protocollen op 10 april 1981 ondertekend. De ratificatie was op 18 juni 1987 een feit, waarna ons land zes maanden later, op 18 december 1987, partij werd bij het CWV.

Het CWV heeft de verspreiding en het misbruik van landmijnen in de afgelopen jaren niet kunnen keren. Daarvoor hebben te weinig landen het verdrag geratificeerd en zijn de materiële bepalingen die het bevat ontoereikend gebleken. Frankrijk heeft daarom in 1993 de Secretaris-Generaal van de VN verzocht een toetsingsconferentie over het CWV te beleggen, vooral gericht op de versterking van het protocol over landmijnen. Nederland heeft het Franse initiatief van meet af aan gesteund. De voornaamste beleidsdoelen die Nederland zich in het kader van de toetsingsconferentie heeft gesteld, zijn uitbreiding van het aantal verdragsstaten, aanscherping van het verdragsregime ten aanzien van landmijnen en uitbreiding van het verdrag met een protocol over blindmakende laserwapens.

Van het begin af aan zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie nauw betrokken geweest bij de voorbereidingen van de toetsingsconferentie. Vertegenwoordigers van beide departementen hebben deelgenomen aan de vier voorbereidende bijeenkomsten van regeringsdeskundigen die vanaf februari 1994 in Genève zijn gehouden. Tijdens de derde en vierde zitting zijn zij bijgestaan door de commandant van het Explosieven Opruimings Commando (EOCKL) in Culemborg. Personeel van het EOCKL is de afgelopen jaren ingezet in VN-mijnenruimingsprogramma's. Tijdens de derde voorbereidende bijeenkomst maakte een vertegenwoordigster van het Nederlandse Rode Kruis deel uit van de Nederlandse delegatie. De laatste voorbereidende bijeenkomst had plaats in Genève van 9 tot 21 januari jl. De toetsingsconferentie zelf wordt gehouden in Wenen, van 25 september tot 13

oktober dit jaar. 49 landen, waaronder de VS en het VK die de ratificatie op tijd, te weten voor 25 maart jl., hebben afgerond, kunnen als verdragspartij aan de conferentie deelnemen.

### **Het landmijnen-protocol**

Het tweede protocol bij het CWV handelt over landmijnen. Nederland streeft er naar de huidige materiële bepalingen in het protocol te versterken alsmede een aantal nieuwe artikelen eraan toe te voegen. De aanscherping van regels over landmijnen dient naar Nederlandse opvatting ten minste vijf onderdelen te betreffen.

De uitbreiding van de werking van het Protocol (liefst van het hele verdrag) van interstatelijke tot intra-statelijke conflicten dient prioriteit te krijgen. Het landmijnenprobleem wordt grotendeels veroorzaakt door interne conflicten, die nu geheel buiten het toepassingsbereik van het verdrag vallen aangezien het verdrag alleen van toepassing is op conflicten tussen verdragspartijen.

Ten tweede moeten de beperkingen en verboden ten aanzien van het gebruik van landmijnen, in het bijzonder anti-personeelmijnen (ap-mijnen), worden uitgebreid.

Ten derde zouden aan het protocol verificatiebepalingen moeten worden toegevoegd. Nu ontbreekt in het verdrag elke vorm van verificatie.

Ten vierde heeft de Nederlandse delegatie zich in Genève sterk gemaakt voor de bescherming van VN-eenheden en humanitaire missies.

Ten vijfde pleit Nederland voor restricties op de overdracht van landmijnen.

### **Stand van zaken**

De resultaten van de vier expertbijeenkomsten in Genève zijn samengevat in een tekst, die de basis zal zijn voor de onderhandelingen in Wenen. Ten aanzien van de hierboven vermelde vijf Nederlandse prioriteiten is hieronder de stand van zaken weergegeven.

#### *Uitbreiding reikwijdte*

Over de uitbreiding van de reikwijdte van het verdrag van inter-statelijke tot interne gewapende conflicten bestaat nog geen consensus. Met name China, Cuba en India verzetten zich er tegen. Zij vrezen buitenlandse inmenging in interne aangelegenheden en beroepen zich op hun soevereiniteit.

#### *Verboden en beperkingen*

Wat de materiële verboden en beperkingen, uiteindelijk de kern van het protocol, betreft: een algeheel verbod op de produktie, opslag en overdracht van bepaalde soorten landmijnen is vermoedelijk niet haalbaar. Weliswaar heeft een klein aantal landen, waaronder Zweden, Ierland en Mexico, zich uitgesproken vóór een totaal verbod van ap-mijnen, maar consensus hierover lijkt niet mogelijk.

Het gebruik van ap-mijnen, mits in overeenstemming met het internationale recht, is legitiem. Onder tal van militair-operationele omstandigheden zijn ap-mijnen het aangewezen verdedigingsmiddel en zijn er geen alternatieve middelen beschikbaar. Ook de Nederlandse krijgsmacht heeft, in afwachting van alternatieven, nog behoefte aan ap-mijnen, zij het in veel kleinere aantallen dan voorheen. Een aantal landen, waaronder Nederland en de VS, heeft verklaard principieel voorstander te zijn van een totaalverbod op de produktie, de opslag en het gebruik van

ap-mijnen. Dit is echter een einddoel dat op korte termijn niet te realiseren is. Vooral nog zijn de inspanningen erop gericht misbruik van ap-mijnen, d.w.z. het gebruik tegen burgers, tegen te gaan.

De voorbereidende bijeenkomsten in Genève hebben aangetoond dat aanscherping van de verdragsregels ten aanzien van het gebruik van ap-mijnen mogelijk is. Zo lijkt zich een consensus af te tekenen over het vereiste dat alle ap-mijnen voldoende metaal moeten bevatten om ze detecteerbaar te maken. Ap-mijnen mogen bovendien niet detoneren als ze worden gedetecteerd. Tevens zullen ap-mijnen moeten zijn voorzien van een zelfvernietigingsmechanisme waardoor ze na verloop van tijd zichzelf onschadelijk maken. Deze laatste verplichting zal vermoedelijk niet gelden voor ap-mijnen die zijn gelegd in een mijnenveld dat is omheind, constant wordt gemarkeerd en bewaakt en na afloop van het gewapende conflict wordt geruimd, zodat de burgerbevolking er zo min mogelijk last van ondervindt. Alle ap-mijnen die niet in een bewaakt mijnenveld worden gelegd, zoals verstrooibare en verschietbare mijnen die per definitie moeilijker zijn te lokaliseren, moeten wél zijn voorzien van een zelfvernietigingsmechanisme.

Nederland is voorstander van een absoluut verbod op alle ap-mijnen zonder zelfvernietigings- of zelf-deactiveringsmechanisme, ook wel «domme» mijnen genoemd. De meeste landen steunen echter om militair-operationele redenen de hierboven beschreven constructie, die het gebruik van «domme» ap-mijnen met een vrijwel onbeperkte levensduur toestaat in afgebakende, bewaakte mijnenvelden. Zulke mijnen worden vooral gebruikt in permanente mijnenvelden, die door veel landen worden beschouwd als essentieel onderdeel van de verdediging van (soms uitgestrekte) landgrenzen.

Een aantal landen, waaronder Nederland en de VS, streeft er met VN-hulporganisaties, het Internationale Rode Kruis en andere NGO's naar de eisen van zelfvernietiging en detecteerbaarheid op alle mijnen, dus ook anti-tankmijnen (at-mijnen), van toepassing te doen zijn. Ook het niet-onderscheidende gebruik van at-mijnen veroorzaakt immers veel schade en leed onder de burgerbevolking, ook na beëindiging van een conflict. Bovendien bemoeilijken at-mijnen humanitaire missies. Het huidige landmijnenprotocol spreekt slechts over landmijnen en maakt geen onderscheid tussen ap- en at-mijnen. Met name mijnenproducerende landen verzetten zich tegen striktere beperkingen op het gebruik van at-mijnen.

#### *Verificatie*

Een verschil van mening doet zich ook voor bij verificatie, een onderwerp dat veel Westelijke landen na aan het hart ligt. Zij pleiten voor een indringend verificatieregime. Enkele niet-gebonden landen en China hebben alternatieve voorstellen gepresenteerd die niet verder gaan dan vertrouwenwekkende maatregelen.

#### *Bescherming VN-troepen*

De bescherming van VN- en humanitaire missies is mede een direct Nederlands belang gezien het grote aantal Nederlandse militairen dat in verschillende delen van de wereld werkzaam is. In het CWV wordt waarschijnlijk een verwijzing opgenomen naar het «Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel», dat op 9 december 1994 door de AVVN met Resolutie 49/59 is aangenomen. Tekstvoorstellen die op initiatief van de Nederlandse delegatie zijn ingediend, worden breed gesteund, ook door sommige niet-gebonden landen.

### *Overdrachten*

Nederland heeft het initiatief genomen om het tweede protocol bij het CWV te versterken met bepalingen over de beperking van de overdracht van landmijnen. Dit voorstel, dat samen met veertien andere landen is ingediend, behelst:

- Een verbod op de overdracht van landmijnen naar niet-statelijke entiteiten;
- een verbod op de overdracht van landmijnen naar staten die geen partij zijn bij het CWV en het tweede protocol;
- een algeheel verbod op de overdracht tussen verdragspartijen van landmijnen waarvan het gebruik in alle omstandigheden is verboden (bijvoorbeeld niet-detecteerbare mijnen).

De beperking van de overdracht van landmijnen kan in Nederlandse optiek bijdragen aan het verder terugdringen van het inhumane en niet-onderscheidende gebruik van deze wapens. Veel landen hebben tijdens de Geneefse bijeenkomsten hun steun uitgesproken voor de Nederlandse pogingen de overdracht van mijnen te beperken. Met de steun van de veertien co-sponsors zal Nederland zich in Wenen hiervoor inzetten. Een aantal mijnenproducerende en -exporterende landen – de Volksrepubliek China voorop – stelt zich echter kritisch op, zodat de uitkomst tijdens de toetsingsconferentie op dit punt ongewis is.

### **Een protocol over blindmakende laserwapens**

Zweden en het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) hebben het initiatief genomen om een protocol aan het CWV toe te voegen dat het gebruik van blindmakende laserwapens verbiedt. Tijdens de laatste zitting in Genève is gebleken dat een verbod op blindmakende laserwapens, die nog niet op grote schaal worden geproduceerd, op brede steun kan rekenen. De verspreiding van dergelijke wapens is voor vrijwel iedereen een angstaanjagend vooruitzicht. Het is niet de bedoeling toepassingen van lasertechnologie tegen materiële doelen te verbieden. Doelrichtmiddelen en anti-sensor lasers blijven bijvoorbeeld toegestaan. Het gebruiksverbod richt zich op laserwapens die specifiek zijn ontworpen en ontwikkeld om (permanent) te verblinden. Nederland steunt het voorstel van Zweden en het ICRC voor een verbod op blindmakende laserwapens en is nauw betrokken bij de redactie van het protocol.

### **Moratorium**

Naar het oordeel van de regering is een onderscheidend of selectief moratorium op de export van landmijnen een passend middel om de universaliteit van het CWV te bevorderen. Door het moratorium te richten op staten die geen partij zijn bij het verdrag en het mijnenprotocol, wordt een premie gesteld op toetreding. Als een land zich formeel bindt aan de internationaal-juridische regels ten aanzien van het gebruik van landmijnen, behoudt het in beginsel toegang tot de markt voor ap-mijnen om te voorzien in zijn defensieve behoefte. Algehele moratoria lopen in wezen vooruit op een situatie waarin een totaalverbod op het gebruik van landmijnen is gerealiseerd. Zolang dat niet zo is, zijn de aanschaf en het gebruik van landmijnen, mits in overeenstemming met het internationale recht, legitiem. Algehele moratoria bergen het risico in zich dat landen zich gedwongen zien de productie van mijnen (opnieuw) zelf ter hand te nemen, waardoor de verspreiding van landmijnen eerder minder dan meer beheersbaar zou worden.

Nederland heeft mede aan een onderscheidend moratorium de voorkeur gegeven omdat het sinds het einde van de jaren zestig niet

geheel in de eigen behoefte aan landmijnen heeft kunnen voorzien en dus mede op het buitenland is aangewezen. Momenteel bereidt de Koninklijke Landmacht een mijnenstudie voor, waarin onder meer de behoefte aan deze wapensystemen wordt beoordeeld en vastgesteld. Zeker is dat het om veel kleinere aantallen gaat dan voorheen. Bij de verwerving van nieuwe landmijnen moet de krijgsmacht anticiperen op de aanpassingen die het CWV waarschijnlijk later dit jaar zal ondergaan.

Tegen deze achtergrond heeft de minister van Buitenlandse Zaken in september 1993 een moratorium afgekondigd op de export van ap-mijnen naar landen die het CWV en het tweede protocol niet hebben geratificeerd.

### **Vernietiging**

In aanvulling hierop heeft de minister van Defensie in september 1993 de afstoting van overtollige landmijnen opgeschort in afwachting van de uitkomsten van de toetsingsconferentie over het CWV. Dit was een logische stap gezien het feit dat in ons land geen landmijnen worden geproduceerd, en dat export daarom uitsluitend overtollige landmijnen van Defensie zou kunnen betreffen. Alle landmijnen, zowel ap- als at-mijnen, zijn daarop verwijderd uit de catalogus met overtollig defensiematerieel dat voor verkoop is bestemd.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van Buitenlandse Zaken heeft de minister van Defensie, naar aanleiding van een motie van mevrouw Sipkes (GroenLinks), op 30 november jl. de Kamer toegezegd alle overtollige landmijnen op een milieuverantwoorde manier te vernietigen. Het gaat om ongeveer 400 000 stuks en de kosten van vernietiging zijn ruwweg 10 miljoen gulden. Dit Nederlandse initiatief heeft ook internationaal de aandacht getrokken.

Inmiddels is met België overeengekomen de vernietiging van ap-mijnen gezamenlijk aan te pakken. Het is nog niet te zeggen wat dit betekent voor de kosten van vernietiging. Zodra meer bekend is over de vernietiging van de overtollige landmijnen, wordt u daarover ingelicht.

### **De EU**

Ter voorbereiding van de toetsingsconferentie werken de Europese partners intensief samen. De Algemene Raad gaf in zijn vergadering van 10 en 11 april jl. de aanzet tot een gemeenschappelijk optreden op drie, gerelateerde, terreinen:

- deelneming aan een VN-mijnenruimingsconferentie die van 5 tot 7 juli a.s. in Genève wordt gehouden. De EU draagt ook bij aan de organisatiekosten van de conferentie en stort een bijdrage in het VN-mijnruimingsfonds;
- gezamenlijk EU-optreden bij (de voorbereiding van) de toetsingsconferentie van het CWV;
- instelling van een EU-moratorium op de export van ap-mijnen.

Het bleek niet mogelijk consensus te bereiken over het Nederlandse voorstel de gezamenlijke inspanningen van de vijftien in het kader van het CWV te richten op alle landmijnen, zowel ap- als at-mijnen. Het Nederlandse standpunt werd weliswaar gedeeld door Zweden, Denemarken, Ierland en Duitsland, maar voor andere partners, met name Oostenrijk en Italië, was verdere beperking van het gebruik van at-mijnen ongewenst. Het gemeenschappelijk optreden beperkt zich daarom tot de kleinste gemene deler: ap-mijnen. Dit geldt evenzeer voor demarches die de vijftien in het kader van het gemeenschappelijk optreden bij andere staten

ondernemen. Uiteraard staat het individuele EU-lidstaten vrij initiatieven te nemen die beogen ook het gebruik van at-mijnen verder aan banden leggen.

Het Nederlandse streven is er tijdens de toetsingsconferentie onverminderd op gericht ook het misbruik van at-mijnen zoveel mogelijk terug te dringen. Daartoe zal nauw worden samengewerkt met gelijkgezinde landen, binnen en buiten de EU.

Het gemeenschappelijk optreden omvat ook een gemeenschappelijk moratorium van de EU-lidstaten op de export van ap-mijnen. Dit moratorium omvat een algeheel verbod op de export van niet-detecteerbare ap-mijnen en ap-mijnen zonder zelfvernietigingsmechanisme. Daarenboven verbiedt het EU-moratorium de export van alle overige ap-mijnen naar staten die het CWV en het tweede protocol niet hebben geratificeerd. Zoals eerder beschreven staat dit laatste element ook centraal in het destijds door Nederland ingestelde moratorium, dat aan het EU-moratorium zal worden aangepast.