

Vergaderjaar 2010–2011

32 187 (R1902)

Goedkeuring van het op 30 mei 2008 te Dublin totstandgekomen Verdrag inzake clustermunities (Trb. 2009, 45)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 november 2010

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar voorlopig verslag van 21 september 2010 met betrekking tot het voorbereidend onderzoek aangaande het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het bovengenoemde Verdrag. In deze memorie van antwoord worden de vragen van de commissie beantwoord.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering al een begin heeft gemaakt met het wettelijk verbod om te investeren in de productie van clustermunities, al of niet via een strafbaarstelling van zulke investeringen.

Naar aanleiding van de op 8 december 2009 door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Van Velzen en Van Dam inzake een verbod voor Nederlandse financiële instellingen om te investeren in clustermunities (Kamerstukken II 2009/10, 22 054, nr. 155), heeft het vorige kabinet gemeld een dergelijk verbod niet in te zullen stellen (Kamerstukken II 2009/10, 22 054, nr. 18).

Het Verdrag inzake clustermunities bindt juridisch gezien alleen staten die partij zijn; op individuele burgers of private instellingen is het Verdrag niet van toepassing. Wel zijn staten krachtens artikel 9 van het Verdrag verplicht maatregelen te nemen die activiteiten die onder het Verdrag verboden zijn ook binnen hun jurisdictie of op hun grondgebied voorkómen en tegengaan. Uit het Verdrag kan echter geen verbod op het investeren in clustermunities worden afgeleid. Derhalve is het instellen van een dergelijk verbod juridisch niet verplicht. Hoewel staten de vrijheid hebben te beslissen verdragsverplichtingen strenger toe te passen dan juridisch noodzakelijk, heeft de regering besloten om dit met betrekking tot private investeringen in clustermunities niet te doen.

Aan deze overweging ligt primair ten grondslag dat zeer terughoudend wordt omgesprongen met het aan financiële instellingen opleggen van beperkingen met betrekking tot het door hen te voeren investeringsbeleid. Dit is toegelicht in de Kabinetsvisie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) (Kamerstukken II 2007/08, 26 485, nr. 53), waarin de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken heeft gesteld dat er geen standaardrecept voor MVO bestaat, en dat verantwoord beleggen door pensioenfondsen een verantwoordelijkheid is van de pensioenfondsen zelf. Het kabinet is van mening dat een hoge mate van transparantie van de financiële instellingen over de afwegingen die zij gemaakt hebben in het kader van hun MOV-beleid beter werkt dan het invoeren van wettelijke regelingen. Hierbij geldt dat financiële instellingen over het algemeen zelf een steeds grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid lijken te voelen en daar ook vaak concrete invulling aan geven.

Tevens moet worden vastgesteld dat wegens gebrek aan mogelijkheden tot effectieve handhaving een verbod op investeringen in clustermunie weinig praktische betekenis zal hebben. Verschillende opties voor de invulling van een investeringsverbod zijn hierbij overwogen. Het hanteren van een zwarte lijst zou de meest effectieve oplossing zijn met inachtneming van het beginsel van rechtszekerheid, maar in de praktijk blijkt het lastig om tot een zinvolle opstelling van een dergelijke lijst te komen, zowel ten aanzien van de reikwijdte als van de politieke gevolgen. Een variant waarbij het verboden is om bewust c.q. met opzet («*connaissance de cause*») in clustermunie te investeren is ook overwogen, maar ook hier zijn de mogelijkheden tot handhaving zeer beperkt. Bij pensioenfondsen zou het verbod bovendien het uitbesteden van vermogensbeheer compliceren.

Verwacht moet worden dat een verbod zelfs averechtse werking zal hebben. De trend naar toenemende zelfonthouding die wij in het voorgaande geconstateerd hebben, zal immers abrupt worden beëindigd, gegeven dat men niet kan rapporteren over wat verboden is. Vermoedelijk zullen beleggingsinstellingen die zich niet uit eigen beweging uit deze investeringen terugtrekken, andere wegen vinden voor hun investeringen. Die andere wegen zullen zich aan het oog onttrekken en daardoor zal er waarschijnlijk meer gebruik van worden gemaakt. Op grond van deze argumenten zijn wij de mening toegedaan dat er sprake zou zijn van symboolwetgeving met een averechtse werking. Daar wij wensen dit te vermijden heeft ook dit kabinet besloten geen verbod op investeringen in clustermunie in te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich tevens af of de regering kan aangeven of er ten behoeve van de productie van landmijnen al wel een dergelijk investeringsverbod bestaat, en zo nee, waarom dit niet het geval is.

De regering kan meedelen dat ook ten behoeve van landmijnen een dergelijk investeringsverbod niet bestaat. In de brief van 10 september 2008 (Kamerstukken II 2007/2008, 24 292, nr. 28) heeft de toenmalige minister van Financiën uiteengezet dat hij niet voornemens was een dergelijk verbod in te stellen. Het Ottawa-verdrag is, evenals het Verdrag inzake Clustermunie, alleen juridisch bindend voor de staten die er partij bij zijn, en bindt dus geen individuele burgers of private instellingen. Wel verplicht ook het Ottawa-verdrag staten om maatregelen te nemen die voorkómen en tegengaan dat binnen hun jurisdictie of op hun grondgebied onder dit Verdrag verboden activiteiten worden ontplooid. Een verbod op het investeren in landmijnen kan echter niet uit het Ottawa-verdrag worden afgeleid. Het al dan niet instellen van een dergelijk verbod is derhalve een nationale aangelegenheid. Zoals hierboven

beschreven is het kabinet zeer terughoudend met het instellen van beperkingen op het investeringsbeleid van financiële instellingen. Omdat, evenals in het geval van het instellen van een investeringsverbod in clustermunitie, de handhaving van een dergelijk verbod zeer moeilijk is en zelfs verwacht wordt dat een verbod een averechtse werking heeft, heeft het kabinet besloten ook een verbod op investeringen in landmijnen niet in te stellen. Wel hoopt het kabinet dat financiële instellingen zelf hun verantwoordelijkheid zullen nemen, en hun investeringsbeleid op maatschappelijk verantwoorde wijze zullen invullen.

Doorvoer

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af waarom het verbod op doorvoer van landmijnen door NAVO-bondgenoten krachtens het Ottawa-verdrag wel mogelijk is. Ze vragen de regering aan te geven welke bepalingen in beide verdragen zien op de (on)mogelijkheid van een doorvoerverbod dan wel doorvoer slechts na vergunning.

Zowel het Ottawa-verdrag als het Verdrag inzake Clustermunitie verbiedt *transfer*, oftewel overdracht, van respectievelijk antipersoneelsmijnen en clustermunitie. Geen van beide verbiedt *transit*, oftewel doorvoer. Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld (o.a. Kamerstuk 2009–2010, 32 187 (R1902), nr. 6) stellen beide verdragen specifiek dat er voor overdracht sprake moet zijn van zowel fysieke verplaatsing als van overdracht van eigendomstitel. Bij doorvoer is er sprake van fysieke verplaatsing, maar niet van overdracht van eigendomstitel. Het over Nederlands grondgebied vervoeren van clustermunitie die eigendom blijft van de betreffende bondgenoot valt niet onder enige verbodsbepaling in het Verdrag. De vraag of bezoekende bondgenoten deze wapens voorhanden hebben, raakt niet aan de Nederlandse verplichtingen als bedoeld met het verbod op het voorhanden hebben van deze wapens. Bovendien genieten bezoekende of doorreizende NAVO-krijgsmachten immuniteit van het lokale recht, en is het afdwingen door het gastland (in casu Nederland) van een wettelijk verbod op het voorhanden hebben van deze wapens door deze krijgsmachten dus niet mogelijk.

Wel kent Nederland een vergunningplicht voor de doorvoer van militaire goederen als deze van niet-bondgenoten komen en naar niet-bondgenoten gaan. Het is dus mogelijk dat Nederland op basis van het EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (Pb L335/100 van 13 december 2008) de doorvoer van clustermunitie in bepaalde gevallen niet toe zal staan.

De leden van de PvdA-fractie willen weten op welke grond NAVO-bondgenoot Turkije in augustus 2010 van de VS kan eisen dat zij toestemming vragen om wapens zoals tanks en vrachtwagens via Turkije uit Irak af te voeren – door te voeren derhalve. Als dit voor wapens in het algemeen zou gelden, kan het dan niet zeker als het gaat om clustermunitie, vragen deze leden. Ook vragen zij of voor de Verenigde Staten Turkije een ander type bondgenoot in NAVO-verband is dan Nederland.

Het Amerikaanse ministerie van Defensie heeft gemeld dat bij Turkije alleen sprake is van de doorvoer van niet-militaire goederen uit Irak. Er is geen sprake van het vragen van toestemming voor de doorvoer van wapens. Ten aanzien van militaire eenheden geldt in het algemeen gesproken dat zij niet zomaar het grondgebied van bondgenoten kunnen betreden. Er dient formeel instemming van het gastland te zijn- waarbij het stelsel van bondgenootschappelijke verplichtingen ten opzichte van

een dergelijk verzoek een positieve houding vraagt- en vanzelfsprekend moeten praktische afspraken gemaakt worden. Het zou dan ook niet opmerkelijk zijn als de Verenigde Staten en Turkije afspraken zouden maken over de terugtrekking uit Irak. Bondgenootschappelijke verplichtingen zoals de verplichtingen die voortvloeien uit het NAVO-Statusverdrag geven vervolgens een immuniteit ten opzichte van het lokale recht aan militaire eenheden die zich op het grondgebied van een lidstaat begeven.

Koninkrijkspositie

De leden van de PvdA-fractie vragen ten slotte om informatie over de noodzaak van invoeringswetgeving in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zij vragen of deze wetgeving meer behelst dan het goedkeuren en ratificeren van het Verdrag en wanneer dit voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten opgepakt gaat worden.

Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is uitvoeringswetgeving noodzakelijk om het Verdrag te kunnen implementeren. Dit is reeds eerder uiteengezet in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken 2009–2010, 32 187 (R1902), nr. 3 resp. 6). De bedoelde uitvoeringswetgeving is vergelijkbaar met de Nederlandse Wet wapens en munitie. Dit is een wet die voor verschillende categorieën wapens en munitie bepaalt welke handelingen verboden zijn en voor wie en wanneer dit van toepassing is.

Verder is de invoeringswetgeving vergelijkbaar met de Algemene douanewet, in het bijzonder de bepalingen betreffende de douanecontrole bij de in- en uitvoer van goederen door het bedrijfsleven.

Zoals al eerder gemeld is het lastig te voorspellen wanneer de benodigde uitvoeringswetgeving gereed zal zijn. Vanwege een gebrek aan de benodigde expertise op de eilanden is het in ieder geval niet mogelijk deze specifieke uitvoeringswetgeving op korte termijn op te stellen.

Overigens dienen overeenkomstig artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht de landen binnen het Koninkrijk zich ook vóór de bekrachtiging te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van het Verdrag.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen