

4

Clustermunitie

Aan de orde is de afhandeling van:

- de motie-Haubrich-Gooskens c.s. inzake een verbod op investeringen in ondernemingen van clustermunitie (32187 (R1902), letter F);
- de motie-Haubrich-Gooskens c.s. over aanpassing van het regeringsstandpunt over de doorvoer van clustermunitie over Nederlands grondgebied (32187 (R1902), letter G).

(Zie vergadering van 18 januari 2011.)

De **voorzitter**:

Bij dit debat worden betrokken:

- de brief van de minister van Financiën van 28 januari 2011 inzake het kabinetsstandpunt met betrekking tot het investeringsverbod clustermunitie (32187 (R1902), letter H);
- de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 31 januari 2011 inzake het kabinetsstandpunt met betrekking tot het transitverbod van clustermunitie (32187 (R1902), letter I).

Ik heet de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Financiën en, al is hij er nog niet, de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van harte welkom in de Eerste Kamer.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA):

Voorzitter. Eerst een punt van orde. Staatssecretaris Bleker is nog niet aanwezig. Ik hoop dat hij alsnog komt, maar is het dan wel zo zinvol om nu te beginnen?

De **voorzitter**:

De staatssecretaris is onderweg, maar gelet op de agenda voor vanavond ...

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA):

Wij hopen op een zinvol debat.

De **voorzitter**:

Dat hopen wij ook en daar gaan wij ook vanuit. Ik kijk even naar de ondersteuning van de staatssecretaris. Ik constateer dat die aanwezig is. Ik neem aan dat de staatssecretaris niets zal missen van het debat.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA):

Voorzitter. Ik mag vandaag mede spreken namens GroenLinks.

Wij stellen het op prijs dat vandaag in ieder geval twee, maar mogelijk zelfs drie bewindslieden de moeite hebben genomen om met ons te spreken over de twee moties, die wij op 18 januari hebben ingediend. De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 18 januari uitgesproken dat de moties niet door de regering werden omarmd. Maar tijdens het debat op 18 januari moet het de regering toch heel duidelijk zijn geworden, dat deze beide moties door een groot aantal fracties mede waren ondertekend en dat

niet ondertekenende fracties aangaven een motie te zullen ondersteunen.

Deze Kamer heeft de regering daarom – ook vanuit een gevoel dat je dit soort kwesties beter in gezamenlijkheid kunt oplossen dan als kempfanen in termen van winst of verlies te denken – op 18 januari in de gelegenheid gesteld om met een brief alsnog schriftelijk aan te geven hoe zij dacht aan het gevoelen in de beide moties tegemoet te komen.

Daarbij was het juist de bedoeling om de regering een zekere vrije ruimte te gunnen. Als de regering voldoende kon motiveren niet naar de letter van de wet de motie te kunnen uitvoeren, zou er genoeg ruimte zijn om aan te geven hoe de regering dan wel aan het in de motie verzochte tegemoet zou kunnen komen. In dat opzicht heeft de brief van de minister van Financiën van 28 januari ons heel erg en de brief van de staatssecretaris van EL&I ons een beetje teleurgesteld.

Ik zeg het maar eens ronduit: met zijn brief van 28 januari heeft de minister van Financiën de uitgestoken hand van deze Kamer genegeerd. De minister heeft gemeend met allang gewisselde en voor deze motie niet meer relevante argumenten een zo vrijblijvend voorstel te moeten doen, dat menigeen van ons dit als een belediging van deze Kamer heeft beschouwd. Zo gaat een regering niet met het parlement om, niet met de Tweede Kamer en zeker niet met de Eerste Kamer. Deze minister roept met deze niet serieus te nemen en dus contraproductieve brief een tegenreactie op. Als al het aannemen van deze motie inzake het investeringsverbod nog een punt van overweging voor sommige fracties was geweest, is het dat na de brief van 28 januari niet meer. De motie inzake het investeringsverbod zal naar verwachting unaniem door deze Kamer worden aanvaard.

De argumentatie van de minister van Financiën voor het afwijzen van de motie en zijn aanbod voor wel te ondernemen actie in zijn brief van 28 januari is dus volstrekt onvoldoende. De redenen voor dit negatieve oordeel van de Kamer zijn door de commissie voor Buitenlandse Zaken in haar brief van 7 februari jongstleden gegeven. Ik zal hier niet alle argumenten uit die brief herhalen; deze argumenten kunnen als hier herhaald en ingelast worden beschouwd. Wij verzoeken de minister beleefd maar dringend, op alle aangegeven argumenten nu wel serieus in te gaan. Mocht de minister daarbij gebruik willen maken van zijn ongedateerde en niet ondertekende brief die gisteravond om 20.45 uur bij ons op de Griffie is binnengekomen, dan staat hem dat uiteraard helemaal vrij.

Daarbij zijn twee argumenten van nog meer belang dan de overige. Ten eerste is er de onjuiste vertaling van de authentieke tekst van het verdrag. Daarop zal collega Franken verder ingaan. Ten tweede is er het essentiële verschil tussen de motie-Van Velzen/Van Dam en de motie van deze Kamer die nu voorligt. Deze Kamer beperkt zich tot een verbod op directe en aantoonbare investeringen. Met deze beperkingen willen niet alleen Mn Services, APG en ASN graag een wettelijk investeringsverbod, maar net zo goed achten ING en Rabobank een wettelijk investeringsverbod dan zeer haalbaar en dienstig in het kader van het creëren van een level playing field. De argumentatie van de minister dat een wettelijk investeringsverbod niet effectief gehandhaafd zal kunnen worden, raakt juist in verband met deze aangebrachte beperking kant noch wal.

Anders ligt het met het schrijven van de staatssecretaris van EL&I. Uit deze brief bleek wel degelijk dat serieus

naar de argumenten die op 18 januari waren gewisseld, was gekeken. Er is echter evenmin voldaan aan het in de motie gevraagde, namelijk "de Staten-Generaal te informeren over de vraag op grond van welke verdragen, onder welke randvoorwaarden en op grond van welke overwegingen" doorvoer van verboden wapens zonder vergunning moet worden getolereerd. Ook aan de staatssecretaris is op 7 februari jongstleden door de commissie voor BDO een aantal nadere vragen gezonden waarop wij graag antwoord hebben. Ook deze vragen ga ik hier niet herhalen. De staatssecretaris beschikt echter over deze brief en wij hopen op een antwoord vandaag.

Op één essentieel onderdeel wil ik echter nader ingaan. Dat betreft de wettelijke grondslag waarop aan NAVO-bondgenoten zou moeten worden toegestaan om zonder vergunning, ja zelfs zonder melding, alle mogelijke wapens, zelfs verboden wapens, door Nederland door te voeren. De staatssecretaris beroept zich daarbij kennelijk op het onder de Algemene douanewet hangende Besluit strategische goederen, artikel 6, en de daar weer onder hangende uitvoeringsregeling van 14 juli 2008, artikel 3 onder a. Zeker weten doe ik dat niet omdat, zoals gezegd, de staatssecretaris in zijn brief van 31 januari verzuimt om dit exact te vermelden.

Krachtens deze artikelen moet voor in-, uit-, en doorvoer van militaire goederen een vergunning worden aangevraagd; alleen voor militaire goederen door of ten behoeve van de Nederlandse krijgsmacht, NAVO-krijgsmachten, de AFCENT of het ERA geldt deze vergunningplicht niet. Ik vermoed dat de verklaring van minister Rosenthal op 18 januari jongstleden en de betreffende passage in de brief van de staatssecretaris van EL&I volgens welke in principe een vergunningaanvraag voor verboden wapens altijd zal worden geweigerd, alleen niet als het gaat om doorvoer door of ten behoeve van bondgenoten, op deze twee artikelen is gebaseerd.

Stel dat mijn analyse juist is, dan komen wij nog steeds terug bij de kern van het probleem, zoals ook al op 18 januari jongstleden besproken. Deze vrijstelling voor bondgenoten is vastgelegd in een ministeriële uitvoeringsregeling, voorwaar geen wetgeving van al te hoog niveau. In welk verdrag deze vrijstelling van vergunningplicht haar wettelijke grondslag vindt, weten wij nog steeds niet. Opnieuw beroept de staatssecretaris zich op het NAVO-statusverdrag, maar opnieuw verzuimt hij, te vermelden waar dat dan staat in dat NAVO-verdrag. Als het geen verdragsregeling is, zal toch het EU Gemeenschappelijk Standpunt van 2008 moeten prevaleren? Artikel 1 en 2 van dat Gemeenschappelijk Standpunt verklaren overkort dat geen vergunningen mogen worden verleend voor doorvoer van wapens die krachtens ondertekening van enig verdrag verboden zijn. Indien het in het NAVO statusverdrag geregeld zou zijn, kunnen wij er nog over twisten welk verdrag van een hogere orde is, het NAVO-verdrag of juist het recentere en meer specifieke Verdrag inzake clustermunities. Dit hebben wij ook zo op 18 januari jongstleden met de minister van Buitenlandse Zaken besproken. Komt de regering echter niet met enig recent verdrag op de proppen, dan is er maar één conclusie mogelijk: een transitverbod van clustermunities, ook voor NAVO-bondgenoten, vloeit enerzijds rechtstreeks voort uit artikel 1, lid 1 onder b van het Verdrag inzake clustermunities en anderzijds eveneens uit het EU Gemeenschappelijk Standpunt. Ik wijs hierbij ook op de Vienna Convention on the Law of Treaties, die bepaalt dat meer specifieke verdragen voorgaan op algemene verdragen en dat recentere ver-

dragen voorgaan op oudere afwijkende verdragen. Ministeriële regelingen die in strijd zijn met dergelijke recente verdragen, moeten aan de hogere regelgeving (zowel het verdrag inzake landmijnen als dat inzake clustermunities) worden aangepast.

De fracties van de Partij van de Arbeid en GroenLinks zien met belangstelling uit naar de reactie van de ministers en de staatssecretaris.

□

De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. In deze bijdrage wil ik mij voornamelijk beperken tot het stellen van de vraag waarom de regering, eerst de minister van Buitenlandse Zaken bij de mondelinge behandeling op 18 januari 2011 en vervolgens de minister van Financiën in zijn brief van 28 januari 2011, de laatste nota bene zonder enige motivering, steeds is voorbijgegaan aan mijn redenering dat een bepaalde vorm van een investeringsverbod rechtstreeks voortvloeit uit het Verdrag inzake clustermunities.

Ik zal daarom mijn argumenten in het kort herhalen, want terwijl een gemotiveerde tegenspraak van regeringszijde tot een kwartier geleden, toen mij een ongedateerde brief onder ogen werd gehouden, nog niet was gehoord, kreeg ik wel de instemming van enige collega-juristen uit de Eerste Kamer. Zelfs als deze autoriteit nog niet voldoende is, kan ik mij beroepen op een van de meest vooraanstaande volkenrechtgeleerden van Nederland.

Ik zal mijn argumenten dus nog eens in het kort herhalen. Wij kunnen daartoe de letterlijke tekst van het verdrag volgen. Artikel 23 van het verdrag verklaart onder meer de Engelse en de Franse tekst als authentiek. Dat geldt dus uitdrukkelijk niet voor de Nederlandse tekst. Artikel 1 luidt in de Engelse tekst als volgt. "Each State Party undertakes never under any circumstances to: a. use (...) b. develop (...) c. assist, encourage or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention." Voor de goede verstaander luidt artikel 1 in het Frans aldus. "Chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance: a. employer (...) b. mettre au point (...) c. assister, encourager ou inciter quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention." Deze geciteerde teksten leiden ertoe artikel 1 als volgt te lezen. "Iedere verdragsluitende partij verplicht zich om nooit, onder geen enkele omstandigheid: a. clustermunities te gebruiken (...) b. clustermunities te ontwikkelen (...) c. iemand te helpen (assisteren), aan te moedigen of er toe te brengen om deel te nemen aan enige activiteit die aan de verdragsluitende partij is verboden."

Als er, al dan niet met overheidsmiddelen door middel van pensioenfondsen, investeringen worden gedaan in onder toezicht van de AFM in Nederland opererende financiële instellingen, die beleggen in producenten van clustermunities, zou er al sprake kunnen zijn van het assisteren bij en het mogelijk maken van de productie van clustermunities. In dat verband zou ik me ook nog kunnen beroepen op de articles on state responsibility van de Verenigde Naties van de International Law Commission uit 2002. Daarin wordt duidelijk gesteld dat internationaal rechtelijk de overheid verantwoordelijk is voor al het handelen van alle staatsorganen en haar ondergeschikte organen, instellingen of staatsbedrijven.

Franken

Belangrijker vind ik in dit verband dat artikel 9 van het verdrag de verdragsluitende partijen de plicht oplegt om geëigende wettelijke, administratieve en andere maatregelen te treffen om dit verdrag te implementeren, waaronder is begrepen het opleggen van strafsancities om bij personen die onder zijn rechtsmacht of controle vallen, activiteiten, die aan de verdragsluitende partij zijn verboden, te voorkomen of tegen te gaan. Uit het onderling verband en de samenhang tussen de genoemde artikelen blijkt, dat het niet alleen aan de overheid als verdragsluitende partij zelf is verboden om anderen te assisteren om in strijd met de verdragsverplichtingen te handelen, maar dat zulks ook geldt voor personen, die onder de rechtsmacht of controle van de verdragsluitende partij vallen. In dit verband wijs ik ook op artikel 93 van de Grondwet.

De conclusie is dat voor het verbod om te investeren in ondernemingen die clustermunition produceren – waarbij sprake is van assisteren, aanmoedigen en ondersteunen – geen aparte wet nodig is. Alleen voor het vaststellen van een strafsancitie is een wet in formele zin vereist. Dan is een convenant niet voldoende. Ik heb zo vaak geen antwoord gekregen dat ik mijn stelling nog maar eens eventjes extra herhaal. Er is een plicht voor de Staat om activiteiten door burgers die in strijd zijn met het verdrag, tegen te gaan. Dat staat zo in het verdrag. Dat moet gebeuren door de in artikel 9 bedoelde strafsancities. Daarvoor is een wet in formele zin nodig. De door de regering gebruikte argumenten betreffen steeds het feit dat een eventuele strafsancitie niet effectief is. Nog daargelaten dat het verdrag eist dat er strafsancities door de verdragsluitende partijen mogelijk moeten worden gemaakt, is er niet gebleken dat alle in de schriftelijke stukken genoemde vormen niet redelijkerwijs uitvoerbaar of niet effectief zouden zijn. De benadering van België, het gebruiken van een zwarte lijst, is weliswaar nog niet uitgewerkt, maar een zwartelijstbenadering blijkt in internationaal verband – dan denk ik aan de blacklists bij verdenking van deelname aan financiering van terrorisme – internationaal erkenning te hebben gevonden. Het ligt voor de hand een dergelijke aanpak in Nederland voor te stellen.

De minister heeft opgemerkt dat meewerken op basis van vrijwilligheid het beste is. Daar kan natuurlijk iedereen het mee eens zijn, maar er hebben mij berichten bereikt van banken die het prettig zouden vinden als er voor het bereiken van het maatschappelijk verantwoord ondernemen bij internationale investeringen ten aanzien van het produceren van wapens een duwtje in de rug in de vorm van een wettelijk verbod zou zijn. Gaarne verneem ik het antwoord dan wel het commentaar van de regering op mijn vragen en opmerkingen.

Wat betreft de transitmotie moet ik zeggen onder de indruk te zijn van het betoog van mevrouw Haubrich. Ik wil daarover echter eerst het antwoord van de regering afwachten.

□

De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Van Saulus tot Paulus. Zo zou je de opstelling van de Nederlandse regering bij het debat over het verbod op clustermunition van januari jongstleden kunnen omschrijven. Ministers gingen serieus het gesprek met de Kamer aan en bewogen geleidelijk mee in de richting van wat de Kamer wilde. Zo kan het in het publieke en politieke debat dus ook, merkte ik. "Lof voor minister in actie tegen gruwelbommen" schreef ik op Joop.nl. En dat was

gemeend. De duivel schuilt echter in de details. Vandaar dat mijn fractie met bijzondere belangstelling de brieven van de minister van Financiën en de staatssecretaris van EL&I heeft gelezen. Daarbij heb ik moeten vaststellen dat de minister en de staatssecretaris nog niet tot Damascus zijn gekomen. De staatssecretaris is wellicht al een eind onderweg, maar de minister heeft nog een heel stuk te gaan. Vandaar dat ik vandaag stil wil staan bij het licht dat mijn fractie ziet tussen het debat van januari en de plannen die de regering in de twee brieven die wij sindsdien hebben mogen ontvangen, aan ons heeft ontvouwen. Wellicht dat we het vandaag toch eens worden. Een bekeuring in één nacht zoals bij de apostel zal niet meer lukken, maar binnen een paar maanden is in de politiek toch ook erg snel, denk ik dan hoopvol.

Ik weet dat de minister van Financiën niet aanwezig was bij het debat in januari, maar ik ga ervan uit dat hij goed op de hoogte is van wat er toen is besproken. In dat opzicht is mijn fractie teleurgesteld in de karige bewoordingen waarmee de minister de discussie over de vraag of een verbod op clustermunition nu wel of niet verboden wordt door het verdrag, uitlegt. Ik citeer uit de brief van 28 januari. "De vraag of een verbod rechtstreeks uit de tekst van het Verdrag is af te leiden, wordt door het kabinet ontkennend beantwoord." Dit was ook het standpunt van de regering vóór januari en daartegen tekende een groot deel van de Kamer bezwaar aan. Ik herinner me nog hoe collega Franken speelde met het Franse woord "quiconque" en het Engelse "anyone". Hij heeft dat zojuist weer gedaan. Daarop heeft de regering niet geantwoord. Of de regering daarop antwoordt in de brief die we gisteravond hebben gekregen, kan ik niet beoordelen, want die kwam zo kort voor het debat binnen dat we die niet hebben kunnen meenemen in de behandeling. Waarom heeft de minister zo lang nodig gehad om die tweede brief van de Kamer te beantwoorden? Was het echt nodig om dat op maandagavond om 20.45 uur te doen, terwijl wij dinsdagmiddag een debat hebben? Kan dat niet vóór het weekend, vraag ik me dan af? Welke argumenten of feiten waren op dat moment nog niet bekend waardoor deze brief nog niet aan de Kamer kon worden aangeboden? Waarom moest dat tot op de dag van het debat duren? Kan de minister uitleggen waarom mijn collega Franken, toch een eminent jurist in deze Kamer – en ik heb niet veel juristen buiten de Kamer nodig om de autoriteit van de heer Franken te ondersteunen – het verkeerd heeft?

Ook als het gaat om de discussie over de doeltreffendheid van een mogelijk verbod op clustermunition draait de minister dezelfde plaat af. Hij verwijst naar de brief van 31 maart 2010 aan de Tweede Kamer, maar die brief was in januari ook al bekend. Ook hier dus geen nieuwe argumenten. Het doet mij denken aan het Tibetaanse gebedsmolentje waaraan een voormalig liberaal fractievoorzitter in dit huis refereerde toen het ging over de vragen van deze Kamer over Irak. Tegen de huidige minister van Buitenlandse Zaken zeg ik dat dit Tibetaanse gebedsmolentje toentertijd niet werkte, maar ook vandaag niet. Door voortdurend hetzelfde te herhalen overtuigt hij deze Kamer niet. Dat zou de minister van Buitenlandse Zaken gezien zijn ervaring als fractievoorzitter in dit huis toch ook heel goed moeten weten. Ik ben heel benieuwd naar de argumenten waarom een verbod niet doeltreffend zou zijn. Wat zijn de grote en graverende politieke bezwaren tegen een investeringsverbod op clustermunition, zeker in het licht van de brief die wij kregen van marktpartijen

Vliegenthart

als de ASN Bank? Tijdens het debat in januari had collega Haubrich nog bij verschillende banken navraag gedaan over mogelijke bezwaren tegen een investeringsverbod. Uit haar onderzoek bleek dat die niet bestaan. Collega Franken refereerde hier vandaag opnieuw aan. Welke informatie heeft de regering die wij niet hebben?

In plaats van een verbod gaat het kabinet "onderzoeken of het een bemiddelende rol kan spelen bij het binnen een jaar tot stand brengen van een convenant tussen financiële instellingen en pensioenfondsen. Het convenant kan de vorm krijgen van een intentieverklaring om alle directe investeringen in clustermunie uit te sluiten". Dat is allemaal wel erg summier. Wat gaat de regering nu concreet doen? Als de uitkomsten niet bevredigend zijn, welke vervolgstappen neemt de regering dan? Het zijn vragen die tijdens het debat in januari allemaal opgeroepen zijn en die nog steeds onbeantwoord zijn.

De staatssecretaris van EL&I is wat dat betreft beter op weg. Toegegeven, mijn fractie had het liefst gezien dat hij de lezing had onderschreven van collega Haubrich dat transit verboden zou zijn. Maar hij blijft in ieder geval in de lijn van het debat dat wij in januari hebben gevoerd. De staatssecretaris schrijft in zijn brief dat er een zo goed als de facto-verbod komt op doorvoer. Daarmee herhaalt hij de minister, die tijdens het debat zei dat Nederland in principe niet meewerkt aan de doorvoer van clustermunie. Zou de regering vandaag kunnen toezeggen om ons over twee jaar te informeren welke aanvragen er zijn geweest om clustermunie door ons land door te voeren en welke aanvragen gehonoreerd en afgewezen zijn? Als zij de afwegingen en de argumenten van mevrouw Haubrich terzijde zou schuiven, hebben we in elk geval helderheid over hoe stevig het de factodoorvoerverbod is.

Clustermunie is wapentuig dat de wereld uit zou moeten. Daar waren we en zijn we het met elkaar over eens. Dat vraagt ook actie van de regering. Tijdens het debat in januari waren we aardig op weg naar elkaar. Het zou toch niet zo mogen zijn dat de regering nu in het zicht van de haven, voor de poorten van Damascus eerst van haar paard valt en vervolgens doet alsof er niets aan de hand is? Ik ben dan ook bijzonder benieuwd naar de reactie van de regering.



Minister Rosenthal:

Voorzitter. Het is al gememoreerd dat we hier ook stonden op 18 januari. Dat was de dag waarop deze Kamer het fiat gaf voor de goedkeuring van het verdrag inzake clustermunie. Als gevolg van dat debat heeft Nederland dit verdrag ondertussen officieel geratificeerd op 23 februari. Het verdrag zal op 1 augustus 2011 voor Nederland in werking treden. De regering is verheugd dat ratificatie zo spoedig na onze vorige ontmoeting heeft kunnen plaatsvinden. Het is duidelijk dat hoe meer landen ratificeren, hoe moeilijker het wordt voor landen die dit niet hebben gedaan om hun positie als niet-partijstaat te behouden. Bovendien gaat er een grote normatieve werking uit van breed gedragen verdragen, zoals dit verdrag. De normatieve werking is zeer belangrijk; laten we dat ook onderkennen. Het verdrag bevat een vergaand verbod op gebruik, bezit, ontwikkeling, productie en overdracht van clustermunie. We hoeven niet onder stoelen of banken te steken dat clustermunie zelfs jaren na inzet nog elke dag veel humanitair leed veroorzaakt, veelal bij onschuldige burgers en kinderen. Dat is totaal onaanvaardbaar.

Het verdrag zal dus ook een belangrijke bijdrage vormen om een eind te maken aan het leed dat deze afschuwelijke clustermuniewapens veroorzaken. Er zijn zelfs ook nu weer berichten dat in conflicten die thans gaande zijn nog steeds clustermunie gebruikt wordt.

Ik ben blij en dankbaar – dit zeg ik niet om er makkelijk vanaf te komen – dat de snelle ratificatie heeft plaatsgehad en dat de twee kwesties die vandaag nog openstaan, enerzijds de doorvoer van clustermunie en anderzijds de investeringen in clustermunie, de snelle ratificatie niet in de weg hebben gestaan. Laten we dat met elkaar constateren. Nogmaals, ik ben de Kamer er dankbaar voor dat zij de ratificatie mogelijk heeft gemaakt.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding heeft Nederland besloten om clustermunie niet langer in te zetten en de vernietiging van onze voorraden daarvan in gang te zetten. Nederland heeft zich altijd ingezet voor de detectie en ruiming in derde landen van mijnen, clustermunie en andere niet-ontploffte oorlogsresten. Ik heb vorige keer in het plenaire debat gememoreerd dat de afgelopen jaren Nederland met om en nabij de 15 mln. een van de grootste donoren is geweest op het gebied van het ruimen en detecteren van deze onheuse wapens. Ik zal die traditie ook onverkort voortzetten.

Zoals gezegd staan nog twee kwesties open, namelijk de doorvoer van en investeringen in clustermunie. Die zijn reden voor dit debat. Sommigen wensen een verbod op een van de of op beide activiteiten. Op 18 januari heb ik de Kamer voorgelegd hoe de regering daartegen aan kijkt. We zijn terechtgekomen op een pad dat misschien niet direct gaat van Saulus tot Paulus, maar wel tot halverwege, zoals door de heer Vliegenthart is gezegd, waarmee wij menen tegemoet te komen aan verwachtingen en verlangens van de Kamer. Mijn collega van Financiën en mijn collega van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zullen hier verder op doorgaan. Laat ik in elk geval zeggen dat ik met mijn collegae een positieve grondhouding heb om er vandaag met de Kamer uit te komen. We zitten wat dat betreft dicht bij elkaar. Laten we de zaken niet steviger aanzetten dan mogelijk nodig is.

Ik heb nog één punt waar mij specifiek om is gevraagd. Dat betreft de verdragsrechtelijke bepalingen met betrekking tot de doorvoer. Op grond van artikelen 11 en 12 van het NAVO-statusverdrag is er een vrijstelling van douanetechnische aard voor doorvoer van NAVO-bondgenoten. De vergunningplicht ligt in de douanetechnische aard en er is een vrijstelling van vergunningplicht voor doorvoer door NAVO-bondgenoten. Nederland heeft een meldplicht ingesteld voor die vorm van doorvoer. Ik vertel daar de Kamer, ook mevrouw Haubrich niet, niets nieuws mee. In het Besluit strategische goederen, dat op het domein van collega Bleker ligt, is de meldplicht vastgelegd.

Ik wil het hierbij laten voor mijn inbreng in eerste termijn. Ik neem aan dat beide collegae verder zullen ingaan op de verschillende punten waar het nu om gaat.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA):

Ik wil mij uiteraard niet mengen in de taakverdeling tussen de verschillende bewindspersonen. Ik zou alleen graag van de minister van Buitenlandse Zaken horen welk verdrag voorgaat in het kader van de onderlinge rangorde van de verschillende verdragen, die voortvloeit uit het Weens Verdragenverdrag. Volgens mij ligt het meer op zijn weg om zijn licht te laten schijnen over het betoog van de heer Franken over de rechtstreekse werking van

Rosenthal

artikel 1, lid 1, sub b en sub c, van het Verdrag inzake clustermunitie.

De heer Franken (CDA):

Ik heb een kleine aanvulling op hetgeen mevrouw Haubrich naar voren heeft gebracht. De minister van Financiën heeft een laatste brief geschreven waarin hij ingaat op de mogelijke rechtstreekse werking – hij ontkent die – van het verdrag. Daarom dacht ik dat hij daarop zou antwoorden. Het gaat niet alleen om artikel 1, met name lid 1, sub b en sub c, maar artikel 9 is hierbij ook van groot belang. Ik wijs ook meteen op het Weens Verdragenverdrag. Het desbetreffende artikel zal ik zo noemen, als de minister daar belang in stelt.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA):

Ik heb ook nog een aanvulling. Misschien kan de minister ook meteen de opmerking in de brief van de minister van Financiën meenemen dat artikel 21 van het Verdrag inzake clustermunitie zou nopen tot het zonder vergunning laten doorvoeren van munitie. Excuus, het stond in de brief van staatssecretaris Bleker. Naar onze mening was dit absoluut niet de bedoeling van artikel 21. Dat ligt veel meer op het terrein van het ministerie van Buitenlandse Zaken, omdat het dan gaat om de problemen waarvoor je gesteld wordt als je een gezamenlijke missie uitvoert met een land dat niet het Verdrag inzake clustermunitie heeft ondertekend.

Minister Rosenthal:

Er huizen eminente rechtsgelcerden in dit huis. Die eminente rechtsgelcerden zijn ook nog eens in samenspraak met nog eminentere rechtsgelcerden in het internationale volkenrecht. Wie ben ik dan om op dergelijke lastige punten kordaat antwoord te geven? Laat ik het toch proberen. Mevrouw Haubrich vraagt naar de hiërarchie van de regelgeving. Ik ga mee met het vertrekpunt dat internationale verdragen, waaronder het geratificeerde Verdrag inzake clustermunitie, van hogere orde zijn dan een ministerieel besluit. Daarover wil ik geen misverstand laten bestaan. Het is een kwestie van interpretatie of er dan sprake is van strijdigheid tussen het een en het ander. Het Weens Verdragenverdrag is bij mijn weten op dit moment niet aan de orde. Het gaat namelijk niet om een verbod op doorvoer dat uit het Verdrag inzake clustermunitie af te leiden zou zijn. Er wordt gevraagd naar de hiërarchie der dingen. Ik blijf erbij dat internationale verdragen natuurlijk van een hogere orde zijn dan een ministerieel besluit.

Ik kom op de rechtstreekse werking onder artikel 1, lid 1, sub c. In het debat dat wij daarover hebben gevoerd, heb ik van meet af aan een freies Ermessen ontleend aan het desbetreffende artikel. Ik heb daarover eerder met de heer Franken van gedachten gewisseld. Het betreft geen Nederlandse maar een Duitse term. Ik kan ook spreken over discretionary room for maneuvering or interpretation. Daar ben ik van uitgegaan en daar kan ik niet op terugkomen. Ik heb al gezegd dat als wij eruit moeten komen, ik best wil bewegen op het punt dat de heer Franken in zijn wetstechnische inbreng heeft aangereikt.

De heer Franken (CDA):

We hebben elkaar complimenten gemaakt over kennis en kunde van bepaalde disciplines. De heer Rosenthal scoort natuurlijk zeer hoog op freies Ermessen, want dit betreft zijn discipline. Ik houd mij als eenvoudige jurist gewoon bij de taal in het verdrag. In artikel 9 staat dat de verdrag-

sluitende partijen de plicht hebben om geëigende wettelijke, administratieve en andere maatregelen te treffen om het verdrag te implementeren, waaronder is begrepen – dat is niet iets van freies Ermessen – het opleggen van strafsancities om bij personen die onder zijn rechtsmacht of controle vallen, activiteiten die aan de verdragsluitende partij zijn verboden, te voorkomen of tegen te gaan. De minister kan dus niet denken over wat hem het beste voorkomt, want hij moet op grond van het geldende verdrag strafsancities instellen tegen personen die in strijd met de plichten van het verdrag handelen.

Minister Rosenthal:

Wij komen hiermee terug op de discussie die wij op 18 januari hebben gevoerd. Ik vrees dat ik langzamerhand het Tibetaanse gebedsmolentje van de heer Vliegthart laat draaien. Wij hebben het toen ook gehad over de manier waarop wij de thematiek van personen onder de rechtsmacht of controle van de staat moeten interpreteren. Als het bijvoorbeeld over investeringsbeslissingen gaat, komen wij ook op de relatie tussen de Staat der Nederlanden en bepaalde investeringsmaatschappijen of andere financiële instellingen. Ik zei al dat wij bekijken hoe wij eruit kunnen komen – dat moet mogelijk zijn – maar overall val ik vooralsnog terug op de interpretatiekwestie over artikel 1, lid 1, sub c. Dat was op 18 januari mijn vertrekpunt en dat is het nog steeds. Ik wil graag de interpretatie van artikel 9 tot mij laten doordringen, waarna wij volgens mij dichter bij elkaar zullen komen.

De heer Franken (CDA):

Dat lijkt mij een belangrijke onderstreping, want daar gaat het om. Er wordt aan personen een plicht opgelegd. De staat mag niet accepteren dat mensen die onder zijn controle vallen – dat zijn ook rechtspersonen, zoals banken die in Nederland zijn gevestigd – in strijd met het verdrag handelen. Daaronder valt volgens artikel 1, lid 1, sub c, ook het assisteren bij, het investeren in en het mogelijk maken van de productie van dergelijke producten.

Minister Rosenthal:

Wij hebben op 18 januari ook heen en weer gepraat over de interpretatie van assist, encourage or induce. Ik voel dat ik iets dichterbij kom, maar ik ben er nog niet helemaal. Ik houd het nu even op een zekere rek in mijn redenering van 18 januari. Overigens val ik daarbij terug op het punt in de brief van collega De Jager, maar dat zal hijzelf ongetwijfeld allemaal aan de orde stellen. Wij willen eerst kijken naar een convenant. Als dat niet zou werken, willen wij snel doorsteken naar het streven naar een verbod. Toen ik dit debat inging, was dit voor mij een beaangbaar pad. Daarmee had ik oprecht al de weg ingeslagen van "Wie ben ik om dat te zeggen?"; van Saulus naar Paulus.

De voorzitter:

Mijnheer Franken, uw laatste interventie.

De heer Franken (CDA):

De minister was met zijn positieve grondhouding al halverwege gekomen. Volgens mij kan hij de laatste stappen dan ook maken.

Minister Rosenthal:

Dat zullen wij in de loop van dit debat merken.

Rosenthal

De voorzitter:

Ik wijs de leden erop dat we vandaag een heel zware agenda hebben tot laat in de nacht. Ik heb eerder al aangekondigd dat ik terughoudendheid vraag in interventies. Hiermee doel ik overigens niet zozeer op de heer Vliegenthart, die ik nu het woord geef.

De heer Vliegenthart (SP):

De minister zegt: ik heb dat in januari gezegd en kan eigenlijk niet meer terug. Zou voortschrijdend inzicht de minister wellicht kunnen bewegen om de interpretatie die de heer Franken vandaag geeft, over te nemen? Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

Minister Rosenthal:

Ik wil niet in exegeses van wetteksten terechtkomen. Ik kijk nu meer naar de politieke en inhoudelijke wegging van de situatie. Ik zoek met mijn collegae naar het pad in de richting van Paulus.

□

Minister De Jager:

Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng en voor de verduidelijking van de bezwaren en interpretaties. Ik sluit me helemaal aan bij de woorden van de minister van Buitenlandse Zaken dat we moeten proberen vandaag een heel eind te komen. Het gevoel dat breed in de Kamer leeft, telt daarbij natuurlijk heel zwaar mee. Er zijn een paar zware woorden gesproken. Ik denk dat dit echt niet nodig is, want het kabinet is het helemaal eens met de Kamer dat clustermunie leidt tot ongelooflijk leed. Daarom heeft Nederland ook een rol gespeeld bij de totstandkoming van dit verdrag.

De wetgever, juist ook de Eerste Kamer, moet zo'n verdrag natuurlijk goed bekijken en uitleggen wat volgens het verdrag moet worden gedaan. Op basis daarvan moet je actie ondernemen. Laat ik allereerst het volgende bevestigen: als in dit verdrag staat dat deelnemende staten een direct investeringsverbod moeten handhaven bij alle instellingen op hun grondgebied, dan zullen we dat natuurlijk doen. Dat wil ik alvast gezegd hebben. Ik zal straks nog aangegeven hoe we daarop kunnen komen en duidelijk maken wat het verdrag volgens het kabinet wel en niet zegt.

Over het convenant staat een en ander in de brief die ik heb gestuurd. Het spijt me dat de Kamer geen versie van de brief heeft gekregen waarop mijn handtekening staat. Ik heb wel een versie met handtekening gemaakt. Ik verzeker de Kamer dat het mijn brief is. Hij is niet verstuurd door een spookminister. De Kamer mag de brief dus lezen en wegen als een brief van mijn hand. In die brief heb ik al aangegeven dat zo'n convenant niet vrijblijvend is.

De minister is al ingegaan op hetgeen de Staat zelf doet, naast het verdrag, en op onze eigen positie. Ik wil daar nog iets aan toevoegen. Je kunt in het verdrag goed lezen dat er geen investeringen in clustermunie mogen plaatsvinden waar de Staat als privaatrechtelijke actor optreedt, waar hij voor 100% aandeelhouder is van een bepaalde bank, waar hij een controlerend belang heeft in een bank of waar hij invloed heeft middels zijn aanbestedingsbeleid of geldbestedingen. Volgens mij was dit tot op heden nog niet duidelijk, hoewel we het nooit hebben ontkend. Ik bevestig bij dezen dat wij genoeg grond in het verdrag zien om te stellen dat in die gevallen geen directe investeringen in clustermunie mogen plaatsvinden.

Over het verdrag is al veel gezegd door de minister van Buitenlandse Zaken en door de heer Franken. Ik denk dat artikel 9 duidelijk is. Daar is geen discussie over. Het verdrag moet worden gehandhaafd en personen die het overtreden, moeten worden bestraft. Overigens laat ik dat over aan de minister van Justitie, want het strafrecht valt niet onder mijn competentie. Het probleem zit in de wat bredere uitleg van artikel 1, lid 1 (c): "Each State Party undertakes never under any circumstances to assist, encourage or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention." Een staat mag iemand dus niet aanzetten of aanmoedigen tot of assisteren in investeringen in clustermunie. Wij hebben tot op heden het verdrag dus als volgt gelezen. Het verbindt allereerst staten. Vervolgens zegt het verdrag dat de staten niet mogen aanzetten of aanmoedigen tot of assisteren in. Dat moet je vervolgens bij al je ingezetenen handhaven, volgens artikel 9.

Artikel 9 zegt dus niet dat natuurlijke personen of gewone bedrijven die niet onder de controle van de Staat vallen, onder artikel 1, lid 1 (c) vallen. Met andere woorden: volgens artikel 9 moet je bij alles en iedereen handhaven, ook bij natuurlijke personen die eventueel artikel 1, lid 1 (c) zouden overtreden. Dat kan bijvoorbeeld als de Staat fout handelt of als iemand namens de Staat fout handelt. Tot op heden hebben wij artikel 9 nooit zo gelezen dat de materiële werking van artikel 1, lid 1 (c) wordt verbreed tot actoren en personen buiten het door de Staat – in artikel 1 staat "each State Party" – aanzetten of aanmoedigen tot of assisteren in. In artikel 9 staat vervolgens inderdaad dat iedereen die wet moet handhaven, maar je moet wel terugkijken wat die wet zegt. Zover wij tot op heden hebben begrepen, is het niet het doel van artikel 9 om een soort artikel 1, lid 1 (d) toe te voegen dat stelt dat ook natuurlijke personen in een bepaald land niet mogen investeren in clustermunie. Het is een algemeen handhavingsartikel dat geldt voor de lijst die onder andere in artikel 1 is opgenomen.

Uiteraard zoek ik naar een oplossing. Dit is natuurlijk heel belangrijk, want het gaat om een internationaal verdrag en de specifieke uitleg daarvan. Volgens onder andere de heer Franken lezen wij dit artikel verkeerd. Ik denk dat er een oplossing binnen handbereik is. We kunnen de Raad van State vragen hoe we dit artikel moeten uitleggen. Dit is in de wetgeschiedenis en bij de Raad van State tot nu toe niet voldoende aan bod geweest. We kunnen de Raad van State om advies vragen. Ik zeg de Kamer nu al toe dat we dat advies ook zullen opvolgen. Als de Raad van State aangeeft dit artikel zo te lezen dat het een directe werking heeft en ook geldt voor bijvoorbeeld ondertoezichtgestelden, zoals de heer Franken stelt, dan zullen we de Raad van State daarin volgen.

Waarom heeft het kabinet de voorkeur voor een convenant? Een convenant werkt breder en is beter te handhaven. Ik zal dat toelichten. Wij kunnen bijvoorbeeld niet handhaven bij buitenlandse dochterondernemingen van financiële instellingen. Met andere woorden, als enige wettelijke regeling voortvloeit uit dit verdrag, zou die zich echt moeten beperken tot het geografisch van Nederland. Het voordeel van een convenant, dat overigens verplichtend is en niet vrijblijvend, kan zijn dat je veel breder kunt ingrijpen bij dochters. Uiteraard kun je een uitzondering maken voor dochterondernemingen die zijn gevestigd in een land waar dat tegen de wet ingaat. Als de wet in een andere jurisdictie de dochter niet gebiedt om het verbod te volgen, kunnen we via het convenant toch een brede-

De Jager

re werking afdwingen. Overigens blijkt dat probleem met buitenlandse dochterondernemingen ook uit een onderzoek van Pax Christi.

Een ander voordeel is de betere afbakening. Wetgeving is vrij complex. Ik ben overigens dus blij dat deze Kamer zo verstandig is om in haar motie te spreken over directe investeringen. Een verbod op indirecte investeringen zou wellicht ook alle Kamerleden raken, want indirecte investeringen vinden bijvoorbeeld ook plaats via indexfondsen. Dat kun je natuurlijk nooit verbieden. De motie gaat echter over directe investeringen. Je kunt een lijst maken van bedrijven waarin je niet direct mag investeren. Dan nog moet je de fabrikanten van clustermunie goed kunnen afbakenen. Een Nederlandse fabrikant wiens staal wordt gebruikt voor clustermunie, moet niet gaan gelden als fabrikant van clustermunie. Je hebt dus altijd afbakening. Een klein schroefje dat wordt gebruikt voor clustermunie, moet ook niet onder de werking van het verbod vallen. Het moet dus redelijk en handhaafbaar blijven. Met een convenant zijn dergelijke afbakeningsproblemen vaak erg goed te hanteren.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA):

Wij vinden nu het wiel opnieuw uit. Het is al lang een geaccepteerd, algemeen aanvaard beginsel dat het op zichzelf niet verboden is om onderdelen te vervaardigen die mogelijk ook voor verboden zaken kunnen worden aangewend. Dat is het alleen maar als het gaat om onderdelen die uitsluitend en alleen als voor die verboden productie kunnen worden beschouwd. Dat hoeft de minister in het convenant niet opnieuw af te bakenen. Het is al lang "common feeling".

Minister De Jager:

Dat kan hier makkelijk zo worden gezegd, maar met een wettelijk verbod is het toch wat lastiger af te bakenen. Dat is in elk geval de mening van dit kabinet.

Resumerend. Wij lezen het verdrag sowieso al breder dan in de inleiding van een aantal leden van deze Kamer werd gesuggereerd – dan is althans mijn brief verkeerd begrepen – dat het alleen puur de staat verbindt en geen enkele investering. Ik heb al aangegeven dat daar waar de staat controle heeft, het ministerie van Financiën sowieso erkent dat wij daar controle hebben. Je zou kunnen zeggen dat de staat daar een bredere rol heeft, bijvoorbeeld bij een 100% deelneming. Uit het verdrag vloeit ook voort dat dit valt onder de werking van geen investeringen binnen je grondgebied. Dat is één. Dat is een heldere toezegging.

Vervolgens trekt de heer Franken het breder. Hij zegt dat de staat via de AFM en de Nederlandsche Bank ook ondertoezichtgesteld heeft. Eigenlijk zijn alle banken in die zin ondertoezichtgesteld. Je zou ook alle burgers van het land ondertoezichtgesteld kunnen noemen, als je zegt dat wij een Wetboek van Strafrecht hebben dat voor iedere Nederlander van toepassing is. Zo lezen wij het verdrag nog niet. Wij hebben althans onvoldoende grond om het verdrag op dat punt zoveel uit te breiden. Wij zijn er echter niet op voorhand op tegen, als blijkt dat het een onjuiste verdragsinterpretatie is. Ik wil dan ook toezeggen om, met de argumentatie van de heer Franke in dit debat en van anderen die daarbij hebben aangesloten, op korte termijn de Raad van State om advies te vragen of de werking van artikel 1.c in relatie tot artikel 9 op dit punt een bredere interpretatie rechtvaardigt dan het kabinet tot op heden zich heeft kunnen toemeten. Mocht

vervolgens die bredere interpretatie mogelijk zijn, dan kunnen wij die interpretatie ook volgen. Ik zal de Kamer daarover ook verwittigen.

De heer Vliegenthart (SP):

Begrijp ik goed dat de minister zegt dat het verdrag wel de interpretatie toestaat om het te verbieden en dat landen die dit doen, het zelfs terecht doen met een beroep op het verdrag, maar dat de Nederlandse regering er niet voor kiest om dat te doen? Het gaat hier om een politieke keuze van de Nederlandse regering om het verdrag anders te interpreteren dan bijvoorbeeld België en Ierland?

Minister De Jager:

De vraag is of de heer Vliegenthart het goed heeft begrepen. Het antwoord is nee, de heer Vliegenthart heeft het niet goed begrepen. Ik zeg juist dat wij tot op heden geen ruimte voor die bredere interpretatie hebben gezien, maar dat wij die kunnen volgen als de Raad van State die bredere interpretatie wel mogelijk acht. Tot op heden hebben wij het verdrag anders geïnterpreteerd, omdat het verdrag alleen staten verbindt. Minister Rosenthal heeft dat ook duidelijk uiteengezet, net ook al en ook al in het eerdere debat. Vervolgens is in artikel 1.c sprake van assisteren, aanmoedigen en aanzetten et cetera, "anyone to engage in any activity". Ik pak even de Engelse tekst die de heer Franken heeft gebruikt. Dat is een authentieke tekst in tegenstelling tot de Nederlandse tekst. Vervolgens staat in artikel 9 dat verdragsluitende partijen de plicht hebben om alle geëigende wettelijke, administratieve en andere maatregelen te treffen om het verdrag te implementeren, waaronder, naar ik heb begrepen, het opleggen van strafsancities om bij personen die onder zijn rechtsmacht of controle vallen, activiteiten die door verdragsluitende partijen zijn verboden, te voorkomen of tegen te gaan. Wij hebben dit tot op heden als een handhavingsartikel op 1.a, 1.b en 1.c gelezen, dus dat wij moeten tegengaan dat de artikelen 1.a, 1.b en 1.c worden overtreden. Als bijvoorbeeld in artikel 1.a staat dat je niet door rood licht mag rijden en in artikel 250 dat iedereen die de voorgaande artikelen overtreedt een boete van € 100 krijgt, zeggen wij dat dit niet betekent dat alles verboden is en wordt bestraft met € 100, maar alleen dat door het rode licht rijden. De heer Franken zegt dat je artikel 1.c in relatie tot artikel 9 veel breder kunt lezen, namelijk dat feitelijk, materieel artikel 9 de werkingssfeer van het verdrag uitbreidt tot natuurlijke personen. Ik zie allerlei mensen ja knikken, maar tot op heden hebben wij een andere interpretatie gegeven. Dat is niet erg, dat is geen politieke onwil. Nogmaals, als de Raad van State deze brede opvatting van de Eerste Kamer deelt, hebben wij ook weinig discussie meer. Dan hebben wij een verdrag gesloten waaruit dat blijkt. Sterker nog: dan is het niet eens een politieke keuze, dan staat het de regering zelfs vrij om dit te volgen. Wij maken nu politiek bijna een heisa ... Ik zal dat hier niet zeggen, want dat doet de Eerste Kamer natuurlijk nooit. Laat ik het zo zeggen: wij hebben hier een interessante discussie hoe wij dit moeten doen. Volgens mij zijn wij er. Als wij dit doen, dan zal ik het op korte termijn vragen aan de Raad van State. Ik zeg toe dat wij dan ook dat standpunt zullen volgen.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA):

Ik had dit voor mijn tweede termijn willen bewaren, maar nu moet ik er toch even naar vragen. Wil de minister nog eens ingaan op het feit dat al door mijn collega Kuiper op

De Jager

18 januari is aangevoerd? Als dan al niet artikel 1.1.b en 1.1.c verplichten tot een transitverbod of een investeringsverbod, waar staat dan volgens de regering het verbod om een investeringsverbod of een transitverbod in te voeren?

Minister De Jager:

Nu gaat de discussie weer een heel andere kant op. Dat is ook niet goed. De CDA-fractie heeft heel duidelijk betoogd dat uit het verdrag het standpunt zoals hier verkondigd door deze Kamer, volgt. Ik heb net een toezegging gedaan. Ik heb het dan niet over een transitverbod; daarover kan de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie straks spreken. Ik heb een toezegging gedaan voor als de Raad van State aangeeft dat dit de uitleg is, als echt aannemelijk is dat het breder is dan zoals wij het nu uitleggen en als er enige beleidsvrijheid is. Maar wij zullen natuurlijk ook wel enige ruimte zoeken. Het gaat er niet om dat dit verdrag het handelen van een regering verbiedt. Ik begrijp ook wel dat dit verdrag een verbod niet verbiedt. Dat was echter niet de discussie. De discussie is of wij redelijkerwijze geacht worden dit te doen. De Kamer leest het verdrag zo. Ik heb gezegd dat als dit zo is, ik gaarne bereid ben het te volgen.

De voorzitter:

Een laatste interventie. Ik verzoek om daarna geen interventies meer te plegen in deze termijn. Er komt ook nog een tweede termijn. Anders gaan wij ver over de tijd heen.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA):

Hierover is wel degelijk op 18 januari van gedachten gewisseld. Als deze regering met ons het gevoel deelt dat deze wapens de wereld uit moeten, als wij daar allen volledig van overtuigd zijn, dan zou de minister niet op zoek moeten naar een verplichting om die twee verboden in te stellen, maar naar de mogelijkheden om dergelijke verboden in te stellen. Dat zou consistent zijn met de zo breed uitgesproken wil om met alle andere partners clustermuniteit de wereld uit te helpen.

Minister De Jager:

Ik kan het bijna helemaal eens zijn met de opmerking dat wij dan op zoek moeten naar mogelijkheden om op de meest effectieve wijze investeringen in clustermuniteit uit te bannen. Dat is echter een andere vraag dan de heer Franke heeft opgeworpen. Als wij alle ruimte blijken te hebben, acht de regering nog steeds een convenant de meest begaanbare en de meest effectieve weg. Het zijn dus twee discussies. De ene betreft het wettelijk verbod. Daarover heb ik net de toezegging met betrekking tot de Raad van State gedaan. Mocht blijken, wat ik hier bijna niet zou kunnen uitspreken, dat de interpretatie door de leden van de Eerste Kamer niet juist zou zijn, dan heeft de regering nog steeds de dure plicht om er alles aan te doen om zo effectief mogelijk in Nederland directe investeringen in clustermuniteit tegen te gaan. In dat geval denken wij aan een convenant. In mijn tweede brief – ondanks dat die er wat laat was, waarvoor mijn excuses – heb ik wat scherper neergezet dan in januari dat wij zo'n convenant gaan doen. Als het convenant er niet komt of als het niet effectief is, dan komt er alsnog een wettelijk verbod, ongeacht de interpretatie van de wettekst. Als wij het verdrag breder moeten lezen, dan zegt het verdrag dat

er een wettelijk verbod is. Immers, het verdrag heeft een directe werking.



Staatssecretaris Bleker:

Voorzitter. Mij rest slechts een klein aspect, namelijk de kwestie van de doorvoer. Volgens de aanpak die is opgeschreven in de brief, is de facto sprake van een doorvoerstopt, een doorvoerverbod. Dat is het geval omdat wij dat willen. Ik zal straks zeggen dat dat willen extra werk met zich meebrengt. Er zullen extra controles door douaneambtenaren moeten worden verricht om het willen om te zetten in daden.

Wij willen het doorvoerverbod met één uitzondering, namelijk doorvoer van clustermuniteit van een bondgenoot als intern militair transport via het Nederlands grondgebied. Amerikanen kunnen een munitietransport plegen, waarbij zij gebruikmaken van Nederland. Als in zo'n transport ook clustermuniteit zit, dan horen wij dat volgens het NAVO-verdrag uit 1951 toe te staan. Dat is het enige waar wij echt toe gehouden zijn. Wij moeten het Nederlands grondgebied beschikbaar stellen voor doorvoer van clustermuniteit. Dat is met name gebaseerd op de artikelen 11, 12 en 13 van het NAVO-statusverdrag. In die artikelen gaat het over een vrijstelling van douanetechnische aard voor bondgenoten. In onze wetgeving behoren tot maatregelen van douanetechnische aard ook vergunningen. Wij hebben dus de plicht om die vergunning te verlenen en daar willen wij ons ook aan houden. De intentie van de Kamer staat daar deels mee op gespannen voet. Enerzijds gaat het om transport van een bestaand clustermuniteitareaal binnen het leger van een bondgenoot van de ene naar de andere basis. Daartoe is het beperkt. Het gaat dus niet om een verspreiding van clustermuniteit naar andere bondgenoten. Anderzijds geeft de doorvoer toepassingsruimte voor de betreffende lidstaat. In lijn met het betoog van de minister van Buitenlandse Zaken zullen wij ook voor dat type doorvoer via diplomatieke weg kenbaar maken dat wij het niet op prijs stellen dat dit type van munitie over ons grondgebied wordt getransporteerd. Alle andere transporten via ons grondgebied kunnen wij met de huidige mogelijkheden verhinderen.

Er is gerefereerd aan de meldplicht. Onze lijn is dat er een meldplicht komt, die wij direct laten volgen op een vergunningplicht. Wij zullen de vergunningen weigeren. Dat zal de lijn zijn.

De mensen van de douanediensten zullen de transporten moeten markeren en scherper in beeld moeten brengen. Zij moeten bekijken of in die grotere transporten ook clustermuniteit zit. Dat vergt enige inspanning en kennis, die wij moeten ontwikkelen. Tot nu toe wordt er niet op deze manier naar gekeken. Ik vind de suggestie van de heer Vliegthart heel nuttig om het de komende jaren op deze manier te doen en scherp te monitoren. Over twee jaar zullen wij rapporteren. Als blijkt dat de maatregelen die wij hebben getroffen niet tot een de facto doorvoerverbod leiden, dan ben ik bereid om met de Kamer te spreken over aanvullende maatregelen die zouden kunnen worden genomen.

Haubrich-Gooskens



Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA):

Voorzitter. Ik zeg de bewindslieden dank voor hun beantwoording van de vragen, waarin ik een enkel punt heb gemist. De Kamer had op 18 januari een grondhouding in deze zaak. In een nadere brief heeft het kabinet willen aangegeven op welke wijze het gevolg wil geven aan de conceptmoties. Vanuit de gedachte dat je het beter samen kunt oplossen dan alleen, wordt dit van harte door alle bewindslieden onderschreven. Wij zijn zeer content met de toezeggingen die door minister De Jager en staatssecretaris Bleker zijn gedaan. Minister De Jager heeft aangegeven dat bij de counterparts van Nederland zal worden gecontroleerd of bedrijven waarbij wordt aanbesteed, zich houden aan een bepaalde code om niet te investeren in clustermunie. Het is goed dat daarop daadwerkelijk door de overheid zelf gecontroleerd zal worden. Ik hoor graag van de minister hoe het dan mogelijk is dat bij een aanbesteding door de Nederlandse Staat de Royal Bank of Scotland de voornaamste bankier is geworden, terwijl bekend is dat deze bank op grote schaal in verboden wapens investeert. Wat gaat de minister met deze toezegging in de hand met dat gegeven doen?

Ik ben blij dat hij bij de Raad van State om een interpretatie wil vragen van de stelling van deze Kamer dat het verdrag rechtstreekse werking voor de Staat heeft. Dat zou ook kunnen door een investeringsverbod wettelijk vast te leggen en dan aan de Raad van State te vragen of dat daadwerkelijk voortvloeit uit het verdrag. Het is dus niet gezegd dat deze Kamer zal afzien van haar voorstellen om de motie inzake het investeringsverbod volgende week in stemming te laten brengen. De bereidheid om de Raad van State te raadplegen waardeer ik zeer.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Zou het niet wijzer zijn om de motie gewoon aan te houden tot het advies van de Raad van State binnen is?

De **voorzitter**:

Ik vraag u om daar onderling over te overleggen en mij daarna te laten weten wat uw wensen zijn. Ik vraag mevrouw Haubrich om af te ronden.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA):

Voorzitter. Ik ben al even ingegaan op de vraag als het dan misschien niet moet of het dan misschien wel mag. Daar zal ik nu niet verder op ingaan. Wel wil ik nog even uitdrukkelijk aangeven dat door geen van de bewindslieden is geantwoord op het volgende. In het NAVO-statusverdrag van 1951 staan bepaalde artikelen, ook nog eens met een andere bedoeling, namelijk van douanetechnische aard, dat een vergunningvrije doorvoer van strategische goederen is toegestaan. Hoe kan het dan dat conform het Weens Verdragenverdrag recentere verdragen, zoals het Verdrag inzake landmijnen en het Verdrag inzake clustermunie, die meer recent en meer specifiek zijn, omdat zij zich op een speciale groep van wapens richten, niet zouden voorgaan boven dat oude NAVO-statusverdrag van 1951?



De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. Dank aan de bewindslieden voor het debat dat wij in een plezierige, bomvrije sfeer mochten hebben

met elkaar. We zijn het erover eens dat clustermunie een bron is van leed. Het is van groot belang dat deze op alle fronten wordt bestreden. De twee restpunten zijn duidelijk aan de orde geweest. De minister van Buitenlandse Zaken heeft gezegd dat hij met zijn positieve grondhouding tot halverwege was gekomen in de eerste ronde. Ik hoop dat hij in de tweede ronde nog een volgende stap zet.

De minister van Financiën heeft gezegd dat we een heel eind zullen komen naar een doel dat de vorige keer in januari Kamerbreed, mag ik wel zeggen, naar voren is gebracht. Ook collega's die nu afwezig zijn, hebben zich toen duidelijk in die zin uitgelaten. Natuurlijk staat niet in het verdrag dat er een direct investeringsverbod wordt opgelegd, maar bij artikel 1, lid 1 sub c., staat wel de hele riedel van assisteren, aanmoedigen, ertoe bewegen enzovoort. Wij vinden dat dit ook investeren inhoudt. Dat is dus een van de vraagpunten.

Verder hebben wij gezegd dat artikel 9 ook ten aanzien van personen een rol speelt en dat er dus van directe werking sprake is. De Staat zelf is niet alleen hiertoe verplicht, maar de Staat moet ook personen kunnen straffen die in strijd met artikel 1 van het verdrag handelen. Op het laatste moment heeft de minister van Financiën gezegd dat dit een brede uitleg is en dat hij wel advies wil vragen van de Raad van State om te vernemen of die uitleg juist is. Maar deze Kamer bepaalt zelf welke uitleg juist is. Als de Kamer zou twijfelen, zou zij advies kunnen vragen. Wij vinden het een vriendelijk aanbod, maar ik denk dat dit aanbod niet voldoende is om ons ertoe te bewegen om eventueel niet voor die motie te stemmen. Dat zal ik natuurlijk ook aan mijn fractie voorleggen. De Kamer interpreteert een wettelijke regel en geeft aan hoe je deze moet lezen. Daar kun je allerlei adviseurs bijhalen, zoals ik ook heb gedaan voor dit verdrag. Daar kun je heel belangrijke adviesinstanties bijhalen, maar de Kamer maakt dat zelf uit.

Het handhaven met strafsancities levert bepaalde bezwaren op en is niet altijd effectief. De minister van Financiën noemde buitenlandse dochters en zei dat dit met een convenant wel zou kunnen. Ik denk dat dit ook dubieus is, want je arm kan nu eenmaal niet verder reiken dan hij lang is. Daarom spreekt artikel 9 van personen die onder de rechtsmacht of controle vallen van de verdragsluitende partijen. In zoverre is dat geen hard punt. Het is natuurlijk ook heel mooi om het met een zachte hand of met een convenant te doen, dat gaat beter, maar er staat nu eenmaal met zoveel woorden: door middel van strafsancities. Dat staat in het verdrag dat wij hebben aanvaard.

Ik zit dus op de lijn dat ik voorshands mijn fractie zal adviseren om de motie over het investeringsverbod te ondersteunen. Wat betreft de transit zullen wij nog een slag om de arm houden.



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Dank aan de ministers en de staatssecretaris. Ik kan kort zijn in tweede termijn. De regering beweegt inderdaad en nadert nu toch, weliswaar stapvoets en niet met rasse schreden, de poorten van Damascus. Het zou zomaar goed kunnen komen vandaag, is de conclusie van mijn fractie.

Wij hebben nog enkele vragen. Staatssecretaris Bleker sprak over bondgenoten. Als ik het goed begrijp, gaat het hier om NAVO-bondgenoten. Is dat de enige categorie landen die het zou kunnen doorvoeren? Hij verwijst naar

Vliegenthart

het NAVO-statusverdrag. Dan zouden het alleen de NAVO-lidstaten zijn waarop dit betrekking zou hebben, terwijl andere landen, hoezeer zij ook bondgenootschappelijke banden met ons kunnen hebben, dat niet zouden mogen doen. Ik hoor graag een bevestiging van de staatssecretaris.

Mijn tweede vraag betreft de strafsancities die in het Verdrag van Dublin worden genoemd, in aansluiting op de opmerking van collega Franken aan het adres van de minister van Financiën. Hoe kan de regering strafsancities afdwingen in het kader van een convenant? Daar zit volgens mij nog spanning in. Mijn fractie is er niet toe geneigd om die kant op te gaan, omdat zij pleit voor een verbod, ook in het verlengde van wat de CDA-fractie vandaag te berde heeft gebracht. Maar zelfs als wij dat zouden willen, is de vraag hoe je strafsancities in een convenant een weerslag kunt geven.

Ik ben blij dat de minister van Buitenlandse Zaken opnieuw aangeeft dat de Nederlandse regering zich vandaag met een dure plicht opzadelt om een bijdrage te leveren aan het verwijderen van clustermunitie uit de gehele wereld. Dat zei hij in januari en dat zegt hij vandaag opnieuw. In die zin is hij consistent. We zullen de regering op haar daden beoordelen. Ik hoop dat de minister van Buitenlandse Zaken daar geen enkel bezwaar tegen heeft, en ik zie hem al knikken. Ik wacht de beantwoording in tweede termijn af en zal mij daarna met de andere fracties beraden over de vraag wanneer en hoe wij de moties eventueel in stemming zullen brengen.

Minister Rosenthal:

Voorzitter. Dank aan de woordvoerders voor hun inbreng in tweede termijn. Ik dank de heer Vliegenthart voor zijn suggestie om de poorten van Damascus te bereiken. Op dit moment is het daar een wat dynamische toestand.

Dan kom ik op de overige vragen in tweede termijn. Op gevaar af dat ik iets vreselijks zeg, als leek op volkenrechtelijk gebied, moet het mij toch van het hart dat toen ik nog een keer heel scherp keek naar de verhouding tussen de artikelen, mij wel opviel dat in de tekst in artikel 1 sprake is van "anyone" en in artikel 9 over "persons or on territory under its jurisdiction or control". Uit het oogpunt van de wetssystematiek stel ik daar even een vraag bij voor mezelf, maar dat zal aan mij liggen.

Dan kom ik bij de vraag van mevrouw Haubrich over de hiërarchie der verdragen. Het enige wat ik kan zeggen, in alle duidelijkheid, is dat de genoemde bepaling uit het Weens Verdragenverdrag alleen aan de orde is bij strijdigheid van bepalingen uit die verdragen. Daar is in dit geval geen sprake van, want het Verdrag inzake clustermunitie bevat immers geen strikt verbod op de doorvoer. Voordat ik hiermee weer een discussie entameer, zeg ik de Kamer graag toe om dit nog even heel goed uit te zoeken en de Kamer bij brief in kennis te stellen van de wijze waarop ik naar die hiërarchie der verdragen kijk, inclusief het besluit op de strategische goederen.

Minister De Jager:

Voorzitter. Er is gevraagd naar de aanbestedingen en het aanbestedingsbeleid. Ik ga niet in op vragen over specifieke instellingen en aanbestedingen, zo zeg ik tegen mevrouw Haubrich. Wel is het zo dat het meenemen van

mvo-criteria bij het aanbestedingsbeleid vanaf nu geldt. Na de ratificatie van het verdrag moet clustermunitie als een van de mvo-criteria opgesteld worden voor het aanbestedingsbeleid van de overheid. Daarbij geldt geen terugwerkende kracht op reeds gegunde aanbestedingen. Dat begrijpt, zo neem ik aan, deze Kamer bij uitstek. Ik bedoel mijn opmerkingen overigens in algemene zin. Ik ga in juridische zin, zoals gezegd, niet graag in op specifieke aanbestedingen. In algemene zin gaat de overheid vanaf nu de mvo-criteria hanteren. Een van de criteria daarbij zal zijn directe investeringen in clustermunitie.

Er is door de CDA-fractie ook nog gevraagd naar de uitleg van het verdrag. Ik begrijp de heer Franken op dit punt eerlijk gezegd niet helemaal. Hij heeft immers heel duidelijk naar voren gebracht dat het om een interpretatie gaat. Op basis van die interpretatie zou de heer Franken voor de motie stemmen. De Raad van State is ook niet zomaar een adviseur. De Raad van State heeft mede over het verdrag geadviseerd. Dat is noodzakelijk bij elk verdrag. Voor de regering weegt dat oordeel heel zwaar. De regering heeft een bepaalde interpretatie van het verdrag. Het is goed dat hierover navraag kan worden gedaan in het debat. Onze houding daarbij is om er uit te komen. Ik ben zelfs bereid om de heer Franken toe te zeggen dat er overleg met de Kamer plaatsvindt over de vraagstelling die wij de Raad van State gaan voorleggen. Die vraagstelling zal er niet een zijn die voorsorteert op een bepaalde oplossing. Het kabinet probeert oprecht om te bekijken hoe het in elkaar zit. Het vragen van advies kan ook snel. Ik sluit aan bij wat de heer Vliegenthart bij interruptie heeft gevraagd, namelijk of de motie niet aangehouden kan worden. Wij kunnen snel tot een advies komen en de Kamer daarvan verwittigen. Dat kan op zichzelf een verstandige route zijn. Er is ook niks op tegen. De Kamer kan daarna immers altijd en alsnog doorzetten met de motie.

De heer Franken (CDA):

Ik heb niets ten nadele van de Raad van State willen zeggen. Ik heb niet gezegd dat de Raad van State zomaar een adviseur is. Dat is ook zeker niet het geval. Als dat uit mijn woorden is overgekomen, was dat niet de bedoeling. Ik stel echter vast dat de Kamer haar eigen interpretatie vaststelt.

Minister De Jager:

Dat begrijp ik. De regering heeft als medewetgever ook een rol. Ik probeer de ogenschijnlijke kloof met deze handreiking aan de Kamer te overbruggen. Dit kabinet wil deze kloof, die er misschien niet eens is, overbruggen met een oprecht gevraagd advies. De aanvraag daarvoor kunnen wij eventueel samen met de Kamer opstellen, om op die manier snel tot zaken te kunnen komen. Dat geef ik de Kamer in ieder geval in overweging.

Tot slot een vraag van de heer Vliegenthart over strafsancities en convenant. Een en ander is afhankelijk van de vraag wat het verdrag stelt. Als onze vraag positief wordt beantwoord, is er geen discussie meer. Stel echter dat wij de keuze hebben en dat het niet nodig is om het wettelijk te regelen. Het voordeel van een convenant is de naleving. Naleving zonder strafsancities kan veel hoger zijn dan bij een wettelijk verbod met strafsancities. Dan heb je geen bewijsproblemen zoals die in het strafrecht spelen. De dreiging van reputatieschade door transparantie bij overtreden van het convenant werkt vaak beter dan eventuele strafsancities. Die afweging kan echter alleen gemaakt worden als er een keuze ligt. Wij lopen echter

De Jager

eerst netjes de route af. Eerst moet bekeken worden of vanwege de interpretatie van het verdrag tot een wettelijk verbod gekomen wordt. Hopelijk wijst het advies van de Raad van State dat uit. Vervolgens moet worden bekeken, als er een keuze is, wat de meest effectieve manier is om deze verschrikkelijke vorm van munitie tegen te gaan. Dan moet bekeken worden wat de doelmatige route is.



Staatssecretaris **Bleker**:

Voorzitter. Het kan kort. Ik heb een vraag gekregen van de heer Vliegthart. Mijn antwoord is: ja.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

Ik stel aan de Kamer voor, volgende week over beide moties te stemmen. Ik schors de vergadering voor een enkele minuut, in afwachting van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.