

---

Vergaderjaar 2024-2025

---

**36 410 V** Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2024

**L** **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**  
Vastgesteld 14 november 2024

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking hadden kennisgenomen van de brief<sup>1</sup> van de minister van Buitenlandse Zaken van 1 juli 2024 met het verslag van de Raad Buitenlands Zaken van 24 juni 2024.

Naar aanleiding hiervan is op 18 september 2024 een brief gestuurd aan de minister van Buitenlandse Zaken.

De minister heeft op 6 november 2024 een uitstelbericht gestuurd en op 14 november 2024 inhoudelijk gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingshulp<sup>2</sup>, Van Luijk

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken I*, 2023-2024, 21501-02, GM.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Oplaat (BBB), Croll (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Goossen (BBB), Van Gasteren (BBB), Karimi (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Petersen (VVD) (*voorzitter*), Vogels (VVD), Van Ballekom (VVD), Van Toorenborg (CDA), Prins (CDA), Belhirsch (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Koffeman (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Van Apeldoorn (SP), Huizinga-Heringa (CU) (*1<sup>e</sup> ondervoorzitter*), Dessing (FVD) (*2<sup>e</sup> ondervoorzitter*), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 18 september 2024

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) hebben kennisgenomen van uw brief<sup>3</sup> van 1 juli 2024 met het verslag van de Raad Buitenlands Zaken van 24 juni 2024. In dit verslag geeft u invulling aan de toezegging<sup>4</sup> die u heeft gedaan tijdens de plenaire behandeling begroting Buitenlandse Zaken 2024 (36410 V) op 18 juni jl. aan het lid Nicolai (PvdD) over het informeren aangaande de verhouding tussen artikel 21 en artikel 1 van Verdrag Clustermunitie.

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en van de **Partij voor de Dieren** hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich aan bij de vragen van de fractieleden van de Partij voor de Dieren.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA***

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of u zou kunnen toelichten of het voldoende is om een algemene voorwaarde te stellen aan de levering van militaire goederen aan Oekraïne, namelijk zoals u schrijft dat: "deze enkel zullen worden gebruikt voor zelfverdediging in overeenstemming met artikel 51 van het VN-Handvest en in lijn met internationaal recht, waaronder het humanitair oorlogsrecht"<sup>5</sup>? Is het voor een adequate naleving van internationaal recht noodzakelijk om voor elk militair goed afzonderlijke voorwaarden te stellen, of is dat onnodig bureaucratisch?

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren***

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen u of hun oordeel juist is dat uit artikel 1 van het verdrag voor Nederland de verplichting voortvloeit om "onder geen enkele omstandigheid" een op grond van het verdrag verboden activiteit "te steunen"?

U stelt in uw brief het volgende: "Het kabinet constateert dat de verplichting van Nederland op basis van artikel 1 van het verdrag inzake clustermunitie niet zover strekt dat het overdragen van wapensystemen waarmee clustermunitie kan worden afgeschoten of afgeworpen onder de reikwijdte hiervan kan worden gevat."<sup>6</sup>

Is het oordeel van deze leden juist dat het door Nederland ter beschikking stellen wapensystemen waarmee clustermunitie kan worden afgeschoten of afgeworpen, valt onder het "steunen" van een door het verdrag verboden activiteit, indien daaraan niet de voorwaarde wordt verbonden dat dit niet voor het afwerpen of afschieten van clustermunitie mag worden gebruikt?

Klopt het oordeel van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat uit artikel 21, tweede lid van het verdrag voor Nederland de verplichting voortvloeit om zich tot het uiterste in te spannen om Oekraïne te weerhouden van het gebruik van clustermunitie?

<sup>3</sup> Kamerstukken I, 2023-2024, 21501-02, GM.

<sup>4</sup> Zie toezegging T03902 [https://www.eerstekamer.nl/toezegging/informeren\\_over\\_verhouding\\_tussen](https://www.eerstekamer.nl/toezegging/informeren_over_verhouding_tussen)

<sup>5</sup> Kamerstukken I, 2023-2024, 21501-02, GM, blz. 6.

<sup>6</sup> Idem, blz. 7.

Kan Nederland Oekraïne weerhouden van het gebruik van clustermunition door aan het ter beschikking stellen van militair materieel de voorwaarde te stellen dat dit niet gebruikt mag worden voor het afwerpen of afschieten van clustermunition? Zo ja, welke beoordelingsruimte heeft Nederland dan nog als vaststaat dat Nederland op die wijze feitelijk Oekraïne kan weerhouden van het gebruik van clustermunition, zonder dat zij zich daarvoor uiterst zouden moeten inspannen?

Uit uw betoog in uw brief leiden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie af dat volgens u Nederland aan artikel 21, derde lid van het verdrag het recht zou ontleen om in het kader van de militaire samenwerking aan Oekraïne toe te staan om door Nederland ter beschikking gesteld militair materieel te gebruiken om clustermunition af te schieten of af te werpen. Klopt dat? Zo ja, uit welk onderdeel van welke bepaling van het verdrag leidt u af dat het uit artikel 1 voortvloeiende verbod om de activiteit van het gebruik van clustermunition te steunen, opzijgezet wordt als op grond van het derde lid van artikel 21 met Oekraïne militair wordt samengewerkt?

Daarnaast vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie u of Oekraïne door Nederland beschikbaar gesteld militair materieel gebruikt voor het afwerpen of afschieten van clustermunition. Wie beslist of Oekraïne door Nederland beschikbaar gesteld militair materieel mag gebruiken voor het afwerpen of afschieten van clustermunition?

Geeft Nederland toestemming om clustermunition af te schieten naar of af te werpen op in Rusland gelegen gebieden? Zo ja, waarom? Zo nee, op welke wijze is vastgelegd dat het Oekraïne verboden is om clustermunition af te schieten naar of af te werpen op in Rusland gelegen gebieden? Hoe wordt dat verbod in dat geval gehandhaafd?

In het NOS-nieuws van 29 augustus 2024 wordt de Commandant der strijdkrachten geciteerd, die zegt dat Oekraïne de door Nederland geleverde F-16 vliegtuigen in Rusland mag inzetten. Is dat juist? Mogen die vliegtuigen ook gebruikt worden voor het afschieten of afwerpen van clustermunition, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze uiterlijk vrijdag 18 oktober 2024.

Koen Petersen

Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2024

In vervolg op uw aanvraag met betrekking tot informeren over de verhouding tussen art.21 en art.1 van het Verdrag inzake clustermunitie, deel ik u het volgende mede. Het vergaren van de gevraagde informatie en de interdepartementale afstemming hebben meer tijd gekost dan verwacht, waardoor de deadline van de Kamer niet gehaald is.

Ik streef ernaar uw vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Caspar Veldkamp

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2024

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) over de verhouding tussen art.21 en art.1 van het Verdrag inzake clustermunities.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA***

#### **Vraag 1**

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of u zou kunnen toelichten of het voldoende is om een algemene voorwaarde te stellen aan de levering van militaire goederen aan Oekraïne, namelijk zoals u schrijft dat: "deze enkel zullen worden gebruikt voor zelfverdediging in overeenstemming met artikel 51 van het VN-Handvest en in lijn met internationaal recht, waaronder het humanitair oorlogsrecht"? Is het voor een adequate naleving van internationaal recht noodzakelijk om voor elk militair goed afzonderlijke voorwaarden te stellen, of is dat onnodig bureaucratisch?

#### **Antwoord**

Uitgangspunt is voor Nederland dat door Nederland geleverde militaire goederen worden gebruikt in overeenstemming met het internationaal recht, waaronder het humanitair oorlogsrecht. Deze voorwaarde wordt dan ook consequent door Nederland gesteld. In specifieke gevallen kan het voor de adequate naleving van het internationaal recht nodig zijn om afzonderlijke voorwaarden voor bepaalde militaire goederen of transacties te stellen, maar het kabinet ziet geen noodzaak om dit voor elk militair goed te doen.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren***

#### **Vraag 2**

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen u of hun oordeel juist is dat uit artikel 1 van het verdrag voor Nederland de verplichting voortvloeit om "onder geen enkele omstandigheid" een op grond van het verdrag verboden activiteit "te steunen"?

#### **Antwoord**

Ja, dat oordeel is juist.

#### **Vraag 3**

U stelt in uw brief het volgende: "Het kabinet constateert dat de verplichting van Nederland op basis van artikel 1 van het verdrag inzake clustermunities niet zover strekt dat het overdragen van wapensystemen waarmee clustermunities kan worden afgeschoten of afgeworpen onder de reikwijdte hiervan kan worden gevat."<sup>7</sup>

Is het oordeel juist dat het door Nederland ter beschikking stellen van wapensystemen waarmee clustermunities kan worden afgeschoten of afgeworpen, valt onder het "steunen" van een door het verdrag verboden activiteit, indien daaraan niet de voorwaarde wordt verbonden dat dit niet voor het afwerpen of afschieten van clustermunities mag worden gebruikt?

#### **Antwoord**

Nee, dit oordeel is onjuist. Op grond van artikel 1 van het Verdrag inzake clustermunities is het onder andere verboden om een staat te steunen bij het gebruik van clustermunities. Het leveren van

<sup>7</sup> Kamerstukken I, 2023-2024, 21501-02, GM, blz. 7.

middelen waarmee clustermunitie afgeschoten of afgeworpen zou kunnen worden, kan echter niet worden gelijkgesteld met het steunen van een staat bij het inzetten van clustermunitie. Voorts spreekt Nederland zich zowel bilateraal als in multilaterale fora geregeld uit tegen het gebruik van deze munitie.

#### **Vraag 4**

Klopt het oordeel van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat uit artikel 21, tweede lid van het verdrag voor Nederland de verplichting voortvloeit om zich tot het uiterste in te spannen om Oekraïne te weerhouden van het gebruik van clustermunitie?

#### **Antwoord**

Ja, dat oordeel is juist.

#### **Vraag 5**

Kan Nederland Oekraïne weerhouden van het gebruik van clustermunitie door aan het ter beschikking stellen van militair materieel de voorwaarde te stellen dat dit niet gebruikt mag worden voor het afwerpen of afschieten van clustermunitie? Zo ja, welke beoordelingsruimte heeft Nederland dan nog als vaststaat dat Nederland op die wijze feitelijk Oekraïne kan weerhouden van het gebruik van clustermunitie, zonder dat zij zich daarvoor uiterst zou moeten inspannen?

#### **Antwoord**

Het gebruik van door Nederland geleverde wapensystemen wordt na de overdracht beheerst door de kaders van het humanitair oorlogsrecht, zoals die gelden voor Oekraïne tijdens het gewapend conflict tegen de Russische Federatie. De inzet van deze wapensystemen door de Oekraïense krijgsmacht valt niet binnen de verplichtingen die Nederland heeft op basis van verdragen waar Nederland wel, maar Oekraïne geen partij bij is.

In de afweging die ten grondslag ligt aan een Nederlands besluit tot levering, wordt meegewogen dat allerminst vaststaat dat door Nederland te leveren wapensystemen zullen worden ingezet voor het afwerpen of afschieten van clustermunitie. Immers, ook vele andere soorten munitie kunnen met deze wapensystemen worden afgevuurd. De verplichting van Nederland op basis van het Verdrag inzake clustermunitie strekt bovendien niet zover, dat het overdragen van wapensystemen waarmee mogelijk ook clustermunitie zou kunnen worden afgeschoten of afgeworpen onder de reikwijdte daarvan kan worden gevat.

#### **Vraag 6**

Uit uw betoog in uw brief leiden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie af dat volgens u Nederland aan artikel 21, derde lid van het verdrag het recht zou ontleen om in het kader van de militaire samenwerking aan Oekraïne toe te staan om door Nederland ter beschikking gesteld militair materieel te gebruiken om clustermunitie af te schieten of af te werpen. Klopt dat? Zo ja, uit welk onderdeel van welke bepaling van het verdrag leidt u af dat het uit artikel 1 voortvloeiende verbod om de activiteit van het gebruik van clustermunitie te steunen, opzijgezet wordt als op grond van het derde lid van artikel 21 met Oekraïne militair wordt samengewerkt?

#### **Antwoord**

Dit is niet de strekking van mijn betoog. Artikel 21 van het Verdrag inzake clustermunitie geeft aan dat *niettegenstaande de bepalingen van artikel 1 van het verdrag* en in overeenstemming met het internationaal recht, verdragspartijen, zoals Nederland, op militair gebied kunnen samenwerken met staten die geen partij zijn bij dit verdrag, zoals Oekraïne, die mogelijk deelnemen aan activiteiten die verboden zijn voor een staat die wel partij is. Voorwaarde hierbij is dat een staat die wel partij is zelf geen clustermunitie gebruikt of het gebruik ervan nastreeft. Dat doet Nederland dan ook niet.

#### **Vraag 7**

Daarnaast vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie u of Oekraïne door Nederland beschikbaar gesteld militair materieel gebruikt voor het afwerpen of afschieten van clustermunitie.

Wie beslist of Oekraïne door Nederland beschikbaar gesteld militair materieel mag gebruiken voor het afwerpen of afschieten van clustermunities?

**Antwoord**

Op dit moment beschikt het kabinet niet over informatie over het gebruik door Oekraïne van door Nederland geleverd materieel voor het afwerpen of afschieten van clustermunities.

Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 5, worden door Nederland geleverde goederen na de overdracht eigendom van Oekraïne en kunnen deze door Oekraïne worden ingezet binnen de kaders van het humanitair oorlogsrecht.

**Vraag 8**

Geeft Nederland toestemming om clustermunities af te schieten naar of af te werpen op in Rusland gelegen gebieden? Zo ja, waarom? Zo nee, op welke wijze is vastgelegd dat het Oekraïne verboden is om clustermunities af te schieten naar of af te werpen op in Rusland gelegen gebieden? Hoe wordt dat verbod in dat geval gehandhaafd?

**Antwoord**

Nederland keurt ieder gebruik van clustermunities af. Het recht op zelfverdediging staat grensoverschrijdende militaire actie toe. Daarnaast is Oekraïne, noch de Russische Federatie, partij bij het Verdrag inzake clustermunities. Hierdoor is het Oekraïne niet verboden om clustermunities te gebruiken tegen militaire doelen die zich bevinden op het grondgebied van de Russische Federatie, zolang het zich hierbij houdt aan het humanitair oorlogsrecht.

**Vraag 9**

In het NOS-nieuws van 29 augustus 2024 wordt de Commandant der strijdkrachten geciteerd, die zegt dat Oekraïne de door Nederland geleverde F-16 vliegtuigen in Rusland mag inzetten. Is dat juist? Mogen die vliegtuigen ook gebruikt worden voor het afschieten of afwerpen van clustermunities, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

**Antwoord**

De betreffende uitspraak van de Commandant der strijdkrachten is juist. Na de overdracht worden deze F-16 vliegtuigen eigendom van Oekraïne en kunnen deze door Oekraïne worden ingezet binnen de kaders van het humanitair oorlogsrecht. Zie ook het antwoord op de vragen 5 en 8. Nederland keurt ieder gebruik van clustermunities af.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Caspar Veldkamp