

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 V

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2025**

G

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG

Ontvangen 11 maart 2025

Graag bied ik met deze brief de nota aan naar aanleiding van het tweede verslag met het antwoord op de gestelde vragen van uw Kamer.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen en opmerkingen. Zij verzoeken de regering de volgende (sub)vragen elk afzonderlijk te beantwoorden.

1. In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 stelt de regering nadrukkelijk dat de bevordering van de internationale rechtsorde «de kern van het buitenlandse beleid» vormt.¹

1a. In het licht daarvan, erkent de regering dat het van belang is vast te stellen of Nederland zich houdt aan de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit het Verdrag inzake clustermunition en andere internationale verplichtingen die zien op de vraag of Nederland bij het verschaffen van steun aan Oekraïne de voorwaarde dient te stellen, dat die steun niet aangewend mag worden voor het gebruik van clustermunition?

Antwoord

Nederland geeft op verschillende manieren inhoud aan de grondwettelijke taak, die raakt aan vele departementen en beleidsterreinen. Uitgangspunt is daarbij inderdaad dat Nederland zich houdt aan het internationaal recht, waaronder het Verdrag inzake clustermunition. Dat doet Nederland dan ook.

1b. Deelt de regering het oordeel van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat het vaststellen van welke verplichtingen voortvloeien uit het Verdrag inzake clustermunition en andere verdragen een rechtsvraag betreft en niet een vraag van politieke of beleidsmatige afweging?

Antwoord

Ja.

2. In de nog aangehouden motie van het lid Nicolai c.s. (36 410 V, J) zal, indien deze motie door de Kamer word aangenomen, worden gevraagd aan de regering om externe juridische deskundigen op korte termijn te raadplegen omtrent de vraag of Nederland het Verdrag inzake clustermunition schendt door (militaire) steun te verlenen zonder de voorwaarde te stellen dat deze niet mag worden gebruikt voor het gebruik van clustermunition.

De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken heeft in het debat² van 18 juni 2024 dat leidde tot indiening van die motie aangegeven dat binnen het ministerie al voldoende deskundigheid aanwezig was om die vraag te beantwoorden zodat extern advies als niet nodig werd geoordeeld.

2a. Erkent de regering dat de Kamer – mede in het licht van het bepaalde in artikel 68 van de Grondwet – uit de mededeling van de Minister van Buitenlandse Zaken mag afleiden dat zij recht heeft op een juridisch onderbouwd antwoord op de vraag of, en zo ja, welke verplichtingen voortvloeien uit het Verdrag inzake clustermunition en andere internationale verdragen die zien op de vraag of Nederland bij het verschaffen van steun aan Oekraïne de voorwaarde dient te stellen dat die steun niet aangewend mag worden voor het gebruik van clustermunition?

Antwoord

¹ *Kamerstukken I, 2024–2025, 36 600 V, E, blz. 5.*

² *Verslag EK 2023/2024, nr. 36, item 3.*

Ja, en deze onderbouwing is u dan ook toegekomen, namelijk in het Verslag Raad Buitenlandse Zaken van 24 juni 2024 (Kamerstukken 21 501-02, nr. 2917); in de «Beantwoording vragen over de verhouding tussen art.21 en art.1 van het Verdrag inzake clustermunities» (gedateerd 14 november 2024); en in de Beantwoording vragen over de BZ-begroting (Kamerstukken 36 410-V, nr. L); en Kamerstuk 36 600-V, nr. E.

2b. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben de regering een omvangrijk advies van prof. Zegveld voorgelegd³ waarin de hiervoor bedoelde rechtsvragen worden beantwoord. In aanvulling daarop wordt hierbij nog een advies voorgelegd van de deskundige Trittenbach die verbonden is aan de Universiteit van Leiden en een dissertatie schrijft over «arms transfer controls under international law».⁴

Zijn er binnen het ministerie deskundigen die in staat zijn om de juridische oordelen van prof. Zegveld en de deskundige Trittenbach te analyseren en te commentariëren? Zo nee, bent u dan bereid om externe deskundigen daarover te raadplegen en hun bevindingen met de Kamer te delen?

Antwoord

Ja.

3. Uit de beantwoording in de nota naar aanleiding van verslag op de vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren maken deze leden op dat de regering het juridische oordeel van prof. Zegveld niet wenst te delen. Zij hadden de regering gevraagd om in dat geval aan te geven «op grond van welke juridische argumenten en/of uitspraken van rechterlijke colleges» de regering tot het standpunt komt dat het oordeel van prof. Zegveld niet wordt gedeeld. In de beantwoording laat de regering na te beargumenteren op welke juridische gronden de analyse en conclusies van prof. Zegveld naar haar oordeel niet deugen. Deze leden zijn van mening dat de Kamer recht heeft op die informatie. Bij deze vragen de leden van de Partij van de Dieren-fractie de regering om met betrekking tot de analyse en bevindingen van zowel prof. Zegveld als van de deskundige Trittenbach alsnog te beargumenteren of, en zo ja, op welke juridische gronden die niet deugen.

Antwoord

Het antwoord van het kabinet op de in het memo van prof. dr. Zegveld aangedragen argumenten kan worden afgeleid uit de Kamerstukken die zijn genoemd in het antwoord op vraag 2a.

4. Kan de regering de conclusies van prof. Zegveld aan het slot van paragraaf 3.2.1, aan het slot van paragraaf 3.4.1 en haar conclusies in 4.1, 4.2, 4.3 en 4.4 aan de deskundigen van het ministerie voorleggen en vragen – per conclusie – op grond van welke argumenten die conclusies niet zouden deugen, en daarvan verslag doen?

Antwoord

**Ten aanzien van paragraaf 3.2.1:
In deze paragraaf wordt het punt herhaald dat allerminst vaststaat dat door Nederland te leveren wapensystemen zullen**

³ Zie bijlage bij *Kamerstukken I, 2024–2025, 36 600 V, D: Prakken d'Oliveira, «Memo inzake Clustermunities Oekraïne»*, 19 december 2024.

⁴ Als bijlage toegevoegd aan dit tweede verslag: Trittenbach, «Military Support for Ukraine and Obligations to Attach Conditions in Respect for the Prohibition of Cluster Munitions», December 2024.

worden ingezet voor het afwerpen of afschieten van clustermunitionie. Ook wordt de toelichting van het kabinet herhaald dat het leveren van middelen waarmee (ook) clustermunitionie afgeschoten of afgeworpen zou kunnen worden, niet kan worden gelijkgesteld met het steunen van een staat bij het inzetten van clustermunitionie. Prof. dr. Zegveld leidt hieruit – ten onrechte – af dat de afweging die ten grondslag ligt aan het besluit om F-16's te leveren aan Oekraïne zou kunnen veranderen in het hypothetische geval dat zou vaststaan dat Oekraïne clustermunitionie afwerpt met door Nederland geleverde F-16's. Het kabinet wijst er op dat die omstandigheid geen verschil zou maken, omdat in dat geval immers nog steeds geen sprake is van het steunen van een staat bij het inzetten van clustermunitionie.

Ten aanzien van paragraaf 4.1

In deze paragraaf legt prof. dr. Zegveld de verplichtingen onder het Verdrag inzake clustermunitionie uit op basis van wat volgens haar het achterliggende doel van het verdrag is. In de ogen van het kabinet rekt prof. dr. Zegveld hiermee de reikwijdte van het verdrag te ver op.

Ten aanzien van paragraaf 4.2

In deze paragraaf trekt prof. dr. Zegveld uit het feit dat Nederland aanvullende voorwaarden zou *kunnen* stellen, de conclusie dat dit ook een juridische plicht zou zijn, op basis van artikel 21 lid 2 van het Verdrag inzake clustermunitionie. Het kabinet heeft uw kamer al eerder toegelicht hoe het ten aanzien van Oekraïne invulling heeft gegeven aan dit artikel en hiermee heeft voldaan aan de plichten onder het verdrag. Het enkele feit dat in theorie hiervoor ook andere mogelijkheden zouden kunnen bestaan, betekent uiteraard niet dat Nederland zich niet aan zijn verdragsverplichtingen heeft gehouden.

Ten aanzien van paragraaf 4.3

Het kabinet is het eens met de beschrijving van prof. dr. Zegveld van de reikwijdte van artikel 21, derde lid van het Verdrag inzake clustermunitionie. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook bij samenwerking met een niet-verdragsstaat, een verdragsstaat niet zelf clustermunitionie mag gebruiken (etc.). Dat doet Nederland dan ook niet.

Ten aanzien van paragraaf 4.4

Het kabinet is het eens met de stelling dat Nederland wel voorwaarden kan stellen, maar niet met de conclusie dat het in dit geval daartoe ook verplicht zou zijn.

5. Bovendien vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie nadrukkelijk of de deskundigen van het ministerie de hiernavolgende conclusies onderschrijven en zo niet, op grond van welke juridische argumentatie zij de conclusies verwerpen:

Zegveld:

«Ingevolge artikel 21 lid 2 rust er op de Staat een inspanningsverplichting om zich tot het uiterste in te spannen om Oekraïne ervan te weerhouden om gebruik te maken van clustermunitionie. (...) De Staat kan zelfstandig voorwaarden verbinden aan het gebruik van de steun die het verleent. Dit heeft de Staat ook gedaan door te verplichten dat de F-16's in lijn met het internationaal recht moeten worden gebruikt door Oekraïne. Het nalaten om een meer specifieke voorwaarde te verbinden aan gebruik van de F-16's, inhoudende dat de F-16's niet voor de inzet van clustermunitionie worden gebruikt, maakt dat de Staat zich niet tot het uiterste heeft

ingespannen om Oekraïne daarvan te weerhouden. Nergens blijkt uit dat de Staat deze voorwaarde niet heeft kunnen stellen of dat dit niet gevegd kon of kan worden van de Staat. Dat aan geleverde goederen anderzootige beperkingen kunnen worden gesteld is een bekende statenpraktijk, ook in het Oekraïne-conflict. Zo werden door meerdere landen voorwaarden verbonden aan het gebruik van bepaalde type raketten dat deze niet tegen Russisch territorium mochten worden ingezet.»⁵

Antwoord

Het kabinet heeft inderdaad voorwaarden verbonden aan de levering van de F-16's, en het kabinet heeft ook nooit ontkend dat het in theorie mogelijk zou zijn de voorwaarde te stellen dat door Nederland geleverde F-16's niet door Oekraïne mogen worden gebruikt voor het afwerpen van clustermunities. Echter, zoals toegelicht in Kamerstuk 36 410-V, nr. L, strekt de plicht van Nederland op basis van het Verdrag inzake clustermunities niet zo ver dat het verplicht is tot het stellen van die voorwaarde. De conclusie van professor dr. Zegveld dat Nederland wel een dergelijke verplichting zou hebben, is dus onjuist. Daar komt bij dat vanuit operationeel oogpunt het voor Oekraïne zeer lastig zou zijn om zich bij iedere inzet eerst te moeten vergewissen of aan het gebruik van het desbetreffende wapensysteem, met een bepaalde munitiesoort, aanvullende, juridisch onverplichte, voorwaarden zijn verbonden. Bovendien is het ook praktisch onmogelijk voor Nederland om zich ervan te vergewissen of Oekraïne zich hieraan volledig zou houden. Daarnaast heeft Nederland zich wel degelijk in zowel bilateraal als multilateraal verband ingespannen om Oekraïne te ontmoedigen om clustermunities te gebruiken, zoals toegelicht in 36 600-V, nr. E, en daarmee dus invulling gegeven aan de verplichting van artikel 21, tweede lid, van het Verdrag inzake clustermunities.

Trittenbach:

«If applied to the Convention on Cluster Munitions, this interpretation entails that financial support may amount to assistance as prohibited by article 1(1)(c).» (paragraaf 1.1)⁶

Trittenbach:

«Notwithstanding the general rule that international agreements do not create any rights and obligations for states that are not party to respective treaties, the obligation to ensure respect for IHL and article 21(2) of the Convention entail obligations for the Convention's state parties, such as the Netherlands, to advance the prohibition and taboo of cluster munition's use.

These obligations are obligations of conduct, not of result. That means that the Netherlands is not in violation of the obligation to ensure respect for IHL or article 21(2) of the Convention if its attempts to hinder any other actor's use of cluster munitions are not successful. However, the Netherlands is required to effectively use the means available to it to actually influence the conduct of other actors.» (paragraaf 2)⁷

Trittenbach:

«A literal reading of the term «notwithstanding» as well as interpretation of the convention in light of its object and purpose indicate that article

⁵ Zie bijlage bij *Kamerstukken I, 2024–2025, 36 600 V, D: Prakken d'Oliveira, «Memo inzake Clustermunities Oekraïne», 19 december 2024, blz. 21.*

⁶ Trittenbach, «Military Support for Ukraine and Obligations to Attach Conditions in Respect for the Prohibition of Cluster Munitions», December 2024, blz. 2.

⁷ *Idem*, blz. 3.

21(3) presents a specialized rule under the Convention that does not affect the core, general obligations of article 1, from which no derogation is permissible.» (paragraaf 3)

Trittenbach:

«The military support provided by the Netherlands to Ukraine does not amount to military cooperation and does not create a situation requiring considerations of interoperability as envisioned by article 21 of the Convention. The Netherlands is not in a joint military operation with Ukraine, but is providing material and financial support to Ukraine. The Netherlands can therefore not derive any rights from article 21(3) of the Convention on Cluster Munitions that would serve as a waiver from the prohibition of rendering assistance to Ukraine.» (paragraaf 3)⁸

Trittenbach:

«Moreover, the Netherlands' duty to ensure respect for IHL entails to exert influence on actors engaged in an armed conflict to abide by IHL. This obligation of conduct encompasses to effectively use the means that are available to the Netherlands to induce other actors» adherence to IHL rules that the Netherlands has agreed to. A corresponding obligation entailing an external dimension can also be found in article 21(2) of the Convention on Cluster Munitions, pursuant to the rationale of advancing the humanitarian protections that the prohibition of cluster munitions seeks to safeguard.» (paragraaf 4)⁹

Antwoord

Het kabinet kan de analyse van mw. Trittenbach grotendeels volgen, met als cruciale uitzondering dat het kabinet de aanname van mw. Trittenbach niet deelt, dat de levering van F-16's (of enig ander wapensysteem waarmee verschillende soorten munitie kunnen worden afgeschoten) kan worden gekwalificeerd als «material support» in «the context of cluster munitions». Zoals toegelicht in Kamerstuk 36 410-V, nr. L, betekent het feit dat in theorie ook clustermunitie zou kunnen worden afgeworpen met een F-16, niet dat de levering van een F-16 kan worden gelijkgesteld met «enige activiteit die op grond van dit Verdrag verboden is voor een Staat die Partij is te steunen, aan te moedigen of derden ertoe aan te zetten» in de zin van artikel 1, eerste lid onder c van het Verdrag inzake clustermunitie. Omdat deze definitie van de term «material support» de grondslag is voor de verdere analyse van mw. Trittenbach, komt zij tot andere conclusies dan het kabinet. Haar conclusies leiden daarom niet tot wijziging van het standpunt van het kabinet.

6. Voorts vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren of de conclusies van prof. Zegveld met betrekking tot de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 1 van de Geneefse Conventies (paragraaf 5.2.) juist zijn, en of haar conclusie wordt onderschreven luidende «Als het risico op schendingen van internationaal humanitair recht redelijkerwijs kan worden voorzien, brengt dit een verplichting met zich mee onder artikel 1 GC voor de Staat tot het treffen van maatregelen om dergelijke schendingen te voorkomen. Een dergelijke maatregel kan zijn het verbinden van een voorwaarde aan het gebruik, of zelfs staking van de levering.»¹⁰ Zo niet, welke argumentatie ligt dan aan dat oordeel ten grondslag?

⁸ Idem, blz. 4.

⁹ Idem, blz. 5.

¹⁰ Zie bijlage bij *Kamerstukken I, 2024–2025, 36 600 V, D: Prakken d'Oliveira, «Memo inzake Clustermunitie Oekraïne»*, 19 december 2024, blz. 27.

Antwoord

De interpretatie van prof. dr. Zegveld van het Gemeenschappelijk artikel 1 van de Verdragen van Genève in haar rapport over het Verdrag inzake clustermunition komt overeen met de extensieve interpretatie die zij ook naar voren heeft gebracht in verschillende tegen de Staat aangespannen procedures. Het kabinet heeft consistent uiteen gezet dat de door prof. dr. Zegveld gehanteerde interpretatie te breed is en heeft hier (in die procedures) steeds een andere, meer restrictieve, interpretatie tegenover gesteld. Dit argument leidt dus niet tot wijziging van het standpunt door het kabinet, zoals u reeds is medegedeeld in Kamerstuk 36 410-V, nr. L.