
Vergaderjaar 2024-2025

36 600 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2025

F **TWEEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSHULP¹ EN VOOR EUROPESE ZAKEN²**
Vastgesteld 25 februari 2025

De nota naar aanleiding van het verslag heeft in de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

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.³

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?

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?

2. In de nog aangehouden motie van het lid Nicolai c.s. (36410 V, J) zal, indien deze motie door de Kamer wordt 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

¹ 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^e ondervoorzitter*), Dessing (FVD) (*2^e ondervoorzitter*), De Vries (SGP), Hartog (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Samenstelling:

Oplaat (BBB), Panman (BBB), Van Knapen (BBB), Karimi (GroenLinks-PvdA), Rosenmüller (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Ramsdijt (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Van de Sanden (VVD), Vogels (VVD), Van Toorenborg (CDA), Bovens (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Van Hattem (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Nanninga (JA21), Van Apeldoorn (SP) (*voorzitter*), Huizinga-Heringa (CU), Dessing (FVD) (*ondervoorzitter*), De Vries (SGP), Hartog (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

³ Kamerstukken I, 2024-2025, 36600 V, E, blz. 5.

de voorwaarde te stellen dat deze niet mag worden gebruikt voor het gebruik van clustermunitie.

De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken heeft in het debat⁴ 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 clustermunitie 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 clustermunitie?

2b. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben de regering een omvangrijk advies van prof. Zegveld voorgelegd⁵ 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”.⁶

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 becommentariëren? Zo nee, bent u dan bereid om externe deskundigen daarover te raadplegen en hun bevindingen met de Kamer te delen?

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.

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?

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 clustermunitie. (....) De Staat kan zelfstandig voorwaarden verbinden aan het

⁴ Verslag EK 2023/2024, nr. 36, item 3

⁵ Zie bijlage bij *Kamerstukken I*, 2024-2025, 36600 V, D: Prakken d'Oliveira, 'Memo inzake Clustermunitie Oekraïne', 19 december 2024.

⁶ 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.

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 clustermunitie 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 geleverd kon of kan worden van de Staat. Dat aan geleverde goederen andersoortige 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.”⁷

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)⁸

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)⁹

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 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)¹⁰

Trittenbach:

“Moreover, the Netherlands's 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)¹¹

⁷ Zie bijlage bij *Kamerstukken I*, 2024-2025, 36600 V, D: Prakken d'Oliveira, ‘Memo inzake Clustermunitie Oekraïne’, 19 december 2024, blz. 21.

⁸ Trittenbach, ‘Military Support for Ukraine and Obligations to Attach Conditions in Respect for the Prohibition of Cluster Munitions’, December 2024, blz. 2.

⁹ Idem, blz. 3.

¹⁰ Idem, blz. 4.

¹¹ Idem, blz. 5.

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.”¹² Zo niet, welke argumentatie ligt dan aan dat oordeel ten grondslag?

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingshulp en voor Europese Zaken zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het tweede verslag en ontvangen deze graag binnen vier weken. De commissies achten het wetsvoorstel na ontvangst van de nota naar aanleiding van het tweede verslag gereed voor plenaire behandeling.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingshulp,
Petersen

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Van Apeldoorn

De griffier voor dit verslag,
Van Luijk

¹² Zie bijlage bij *Kamerstukken I*, 2024-2025, 36600 V, D: Prakken d'Oliveira, 'Memo inzake Clustermunitie Oekraïne', 19 december 2024, blz. 27.