

AH 3436

2021Z09999

Antwoord van minister Kaag (Buitenlandse Zaken), mede namens minister van Defensie (ontvangen 2 juli 2021)

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht in The Guardian 'Explosive weapons used in cities kill civilians 91% of time, finds study'?¹

Antwoord

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het onlangs verschenen rapport 'A Decade of Explosive Violence Harm (2011-2020)'² van de Britse non-gouvernementele organisatie *Action on Armed Violence*, waaruit blijkt dat 91% van de slachtoffers in conflicten burgers zijn als explosieve wapens in bevolkte gebieden worden gebruikt?

Antwoord

Ja, het kabinet is bekend met het rapport.

Vraag 3

Bent u ermee bekend dat dit slechts de directe slachtoffers betreft, en dat de daadwerkelijke gevolgen voor de burgerbevolking nog vele malen groter zijn door de schade die wordt aangericht aan vitale infrastructuur (bijv. scholen, ziekenhuizen, woningen, wegen)?

Antwoord

¹ <https://www.theguardian.com/law/2021/may/25/explosive-weapons-used-in-cities-kill-civilians-91-of-time-finds-study>

² <https://aoav.org.uk/2021/a-decade-of-explosive-violence-harm-2011-2020/>

Het kabinet is bekend dat *Action on Armed Violence* onderzoek heeft gedaan naar de slachtoffers (doden en gewonden) van explosieve wapens, waaronder *Improvised Explosive Devices*, en dat het gebruik van explosieve wapens neveneffecten kan hebben op vitale infrastructuur zoals scholen, ziekenhuizen woningen en wegen.

Vraag 4

Deelt u de opvatting dat dit percentage burgerslachtoffers onacceptabel hoog is? Zo ja, welke stappen onderneemt u om dit probleem te adresseren?

Antwoord

Het kabinet betreurt alle burgerslachtoffers ten zeerste en is van mening dat de regels van het humanitair oorlogsrecht door alle partijen bij een conflict, inclusief niet-statelijke actoren, op correcte wijze dienen te worden nageleefd en geïmplementeerd. Het humanitair oorlogsrecht vereist onder andere dat bij het plannen en uitvoeren van militaire operaties tijdens een gewapend conflict alleen militaire doelen mogen worden aangevallen en dat alle mogelijke voorzorgsmaatregelen worden genomen om de burgerbevolking zoveel mogelijk te beschermen. Volgens de proportionaliteitsregel van het humanitair oorlogsrecht mag een militaire aanval geen doorgang vinden indien de te verwachten nevenschade onder burgers en burgerobjecten excessief is in verhouding tot het te verwachten militaire voordeel. Fundamentele beginselen van het humanitair oorlogsrecht zijn ook opgenomen in verscheidene wapenbeheersingsverdragen, waaronder het Clustermunitieverdrag, het Verdrag van Ottawa inzake anti-personeelslandmijnen en het Conventionele Wapenverdrag (CCW). Nederland is partij bij al deze verdragen en streeft ernaar dat alle staten hierbij partij worden. Ook spreekt Nederland landen in bilateraal verband aan op hun verplichtingen onder het oorlogsrecht wanneer zij deze niet nakomen.

Vraag 5

Kunt u in aanvulling op de beantwoording van de schriftelijke vragen van het lid Ploumen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Aanhangsel 3628) toelichten welke ontwikkelingen er sindsdien internationaal zijn geweest om dit probleem serieus aan te pakken en welke rol Nederland hierbij heeft gespeeld?³

Antwoord

In november 2019 is er op initiatief van Ierland een onderhandelingsproces gestart voor een politieke verklaring over het gebruik van explosieve wapens in

³ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 3628

dichtbevolkte gebieden met als doel om de bescherming voor de burgerbevolking te versterken. Vanaf het begin heeft Nederland actief bijgedragen aan deze discussie gedurende verschillende consultatieronden en heeft het meerdere schriftelijke bijdragen ingediend.⁴ Door de coronapandemie hebben de onderhandelingen vertraging opgelopen en hebben er in maart jl. pas weer informele, digitale consultatieronden over een mogelijke tekst plaatsgevonden. Hoewel er het afgelopen jaar minder voortgang is geboekt dan gehoopt, blijft het kabinet het doel van de verklaring om leed aan de burgerbevolking te verminderen volledig steunen. Betere naleving en implementatie van het humanitair oorlogsrecht door zowel statelijke als niet-statelijke actoren is hiervoor noodzakelijk.

Vraag 6

Deelt u de opvatting dat de norm voor het gebruik van explosieve wapens met een wijd bereik in dorpen en steden zou moeten zijn 'in principe niet, tenzij echt niet anders mogelijk'? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Volgens het humanitair oorlogsrecht moeten alle partijen bij een gewapend conflict de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen nemen om de burgerbevolking te beschermen tegen de uit de militaire operaties voortvloeiende gevaren. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat een partij bij het conflict moet vermijden militaire doelen in of nabij dichtbevolkte gebieden te plaatsen. Of het gebruik van explosieve wapens met een wijd bereik in bewoond gebied aan de orde is, hangt af van de concrete omstandigheden in die situatie. Bij de keuze van strijdmiddelen en -methodes moeten alle mogelijke voorzorgen worden genomen om bijkomende dood of verwonding van burgers en schade aan burgerobjecten te vermijden of in ieder geval tot het uiterste te beperken. Wanneer een keuze mogelijk is tussen verschillende militaire doelen om een gelijkwaardig militair voordeel te behalen, dient dat doel te worden uitgekozen dat naar verwachting het minste gevaar voor de levens van burgers en voor de burgerobjecten oplevert. Militaire commandanten en anderen die verantwoordelijk zijn voor het plannen en uitvoeren van aanvallen moeten hun beslissingen daarbij baseren op de informatie die op dat moment redelijkerwijs beschikbaar is. Door het oorlogsrecht zorgvuldig na te leven kan het risico op burgerleed en schade aan burgerobjecten aanzienlijk worden verminderd. De politieke verklaring zou zich dan ook primair moeten richten op betere implementatie en naleving van het oorlogsrecht. De roep om aanvullende regelgeving gaat voorbij aan het gebrek aan naleving van het huidige humanitair

⁴ <https://www.dfa.ie/our-role/policies/international-priorities/peace-and-security/ewipa-consultations/>

oorlogsrecht en daarnaast ondermijnt nieuwe regelgeving mogelijk de delicate balans binnen het humanitair oorlogsrecht tussen militaire noodzaak en humaniteit.

Vraag 7

Waarom kiest u er voor om in de politieke verklaring over het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden tekstsuggesties te doen die de verklaring minder distantiëren van het huidige internationaal oorlogsrecht?

Antwoord

Zoals aangegeven in de antwoorden op vraag 4, 5 en 6, vindt het kabinet dat het huidige humanitair oorlogsrecht beter moet worden nageleefd om leed aan de burgerbevolking te minimaliseren. In navolging van deze regels wordt een explosief wapen pas ingezet in een conflictgebied na een zorgvuldig *targeting proces*, waarin o.a. de principes van proportionaliteit, voorzorg en onderscheid worden meegenomen. Het kabinet betreurt dat niet alle actoren binnen een gewapend conflict deze regels naleven en ziet het niet naleven of niet correct implementeren van deze regels als grootste obstakel voor een betere bescherming van burgers in conflictsituaties. Uit het aangehaalde onderzoek '*A Decade of Explosive Violence Harm (2011-2020)*' van *Action on Armed Violence* valt op dat 52% van de burgerslachtoffers zijn gevallen door geïmproviseerde explosieven (IEDs). Van IEDs is bekend dat deze vaak door niet-statelijke actoren worden gebruikt.

Nederland is en blijft actief betrokken bij de internationale discussie over een politieke verklaring over de inzet van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden, waarbij het grote aantal burgerslachtoffers als gevolg van het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden aan de kaak wordt gesteld, en zal alle partijen die betrokken zijn bij gewapende conflicten blijven oproepen te allen tijde te handelen in overeenstemming met het humanitair oorlogsrecht.

Vraag 8

Bent u bereid om bij de bestaande internationale onderhandelingen voor een politieke verklaring over het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden (EWIPA) te pleiten voor een zo sterk mogelijke verklaring, die toeziet op betere bescherming van burgers tegen explosief geweld, een zo groot mogelijke transparantie over de inzet en gevolgen van dergelijke wapeninzet en het aanscherpen van nationaal beleid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nederland zet zich in voor een politieke verklaring die, ter voorkoming van burgerleed, oproept tot de eerbiediging van het humanitair oorlogsrecht en de daarin opgenomen regels en beginselen van onderscheid, voorzorgsmaatregelen en proportionaliteit. Door het humanitair oorlogsrecht zorgvuldig na te leven, kan het risico op burgerleed en schade aan burgerobjecten aanzienlijk worden verminderd.

Het kabinet hecht grote waarde aan transparantie, ook bij de inzet van explosieven in dichtbevolkte gebieden. In dit kader stelde de Kamer op 13 oktober 2020 een door de minister van Defensie voorgestelde procedure vast, die ziet op het informeren van de Tweede Kamer wanneer het ministerie van Defensie een onderzoek instelt naar een vermoeden van burgerslachtoffers ten gevolge van Nederlandse wapeninzet in het kader van art. 100 van de Grondwet (Kamerstuk 27925, nr. 723). Het Ministerie van Defensie is tevens op ambtelijk niveau in gesprek met een aantal organisaties die het ministerie eerder voorstellen hebben aangereikt over onder andere het toekomstige transparantiebeleid (Voortgangsbrief transparantiebeleid inzake burgerslachtoffers, Kamerstuk 27925, nr. 725). Vanwege verschillende veiligheidsoverwegingen (inzake personele, operationele en nationale veiligheid), alsmede de afspraken binnen de coalitie waarin Nederland op dat moment opereert, is het echter niet altijd mogelijk om alle informatie rondom militaire inzet te delen. Daar waar het kan, handelt Nederland op een zo transparant mogelijke wijze en roept het andere staten op hetzelfde te doen.

Vraag 9

Kunt u de Kamer in de toekomst informeren over de Nederlandse inzet bij, en de voortgang van, deze belangrijke onderhandelingen?

Antwoord

Ja. Op het moment dat de onderhandelingen geconcludeerd zijn, zal het kabinet de Kamer op de hoogte brengen van de uitkomst en nadere toelichting geven op de Nederlandse inzet. Zie verder het antwoord op vraag 8.