

Strategische Adviesraad internationaal  
Vlaanderen  
p/a Boudewijngebouw  
Boudewijnlaan 30 bus 80  
1000 Brussel

Mevrouw Patricia Ceysens  
Vlaams Minister van Economie, Ondernemen,  
Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel  
Martelaarsplein 7  
1000 Brussel

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk Advies 2008/7	bijlagen
vragen naar / e-mail Eva Haeveryans eva.haeveryans@iv.vlaanderen.be	Telefoonnummer 02 553 54 64	datum	

**Betreft:** Briefadvies over het voorontwerp van decreet houdende instemming met het protocol inzake ontplofbare oorlogsresten, en technische bijlage, opgemaakt in Genève op 28 november 2003

Mevrouw de minister,

Op vrijdag 21 maart 2008 hechte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het protocol inzake ontplofbare oorlogsresten, en technische bijlage, opgemaakt in Genève op 28 november 2003. De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Raad") ontving per brief de adviesaanvraag, 4 april 2008 gedateerd, met het verzoek om zo snel mogelijk advies te verstrekken. Op zijn vergadering van 30 april 2008 heeft de Raad het onderhavige advies in de vorm van een briefadvies per consensus goedgekeurd.

Aanvullend Protocol V (hierna: "het Protocol") is het vijfde protocol dat werd aangenomen bij het VN-Verdrag van 10 oktober 1980 inzake bepaalde conventionele wapens.<sup>1</sup> Het is de resultante van de welgekomen en toegenomen internationale aandacht voor het probleem van ontplofbare oorlogsresten. Het Ottawa-verdrag van 18 september 1997 inzake het verbod van anti-persoonsmijnen<sup>2</sup> bleek niet sluitend te zijn aangezien veel slachtoffers niet enkel door anti-persoonsmijnen, maar ook door ontplofbare oorlogsresten worden gemaakt. De schaal van de problematiek is groot: wereldwijd onderzoek in 2002-2003 toonde aan dat niet minder dan 82 landen getroffen zijn door ontplofbare oorlogsresten.<sup>3</sup> Ook de gevolgen van ontplofbare oorlogsresten zijn niet min: zij zorgen niet enkel voor gezondheids- en veiligheidsrisico's, maar beschadigen eveneens het sociale en economische weefsel van de getroffen gemeenschappen.

Het Internationale Comité van het Rode Kruis vestigde – na de NAVO-luchtcampagne in Kosovo in 1999 – in september 2000 de aandacht op de problematiek van ontplofbare oorlogsresten. Hun twee studies, namelijk "Explosive Remnants of War – Cluster Bombs and Landmines in Kosovo" en "Explosive Remnants of War – Submunitions and Other Unexploded Ordnance" voedden samen met een studie van de UK Working Group on Landmines de aandacht van de internationale gemeenschap. Bij de tweede

<sup>1</sup> Overeenkomst inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben, opgemaakt te Genève op 10 oktober 1980, instemmingswet van 6 december 1994 (*Belgisch Staatsblad* 26 februari 1998).

<sup>2</sup> Verdrag inzake het verbod op het gebruik, de opslag, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen en inzake de vernietiging ervan, gedaan te Oslo op 18 september 1997, instemmingswet van 10 augustus 1998 (*Belgisch Staatsblad* 18 oktober 1998).

<sup>3</sup> Landmine Action, "Explosive Remnants of War; a global survey", Londen, 2003, 10.

herzieningsconferentie van het VN-Verdrag inzake bepaalde conventionele wapens, die in 2001 plaatsvond, kreeg de kwestie van ontplofbare oorlogsresten ruime aandacht. Het mandaat van de deskundigengroep ontplofbare oorlogsresten, gegeven op een vergadering van de verdragsluitende partijen in december 2002, omvatte (i) 'to negotiate an instrument on post-conflict remedial measures to reduce the risks from ERW', (ii) 'explore possibilities of developing generic preventive measures, such as improvement in design, handling and use of existing munitions, and other best practices', (iii) 'to consider implementation of existing international humanitarian law, and possible preventive measures aimed at improving the design of certain types of munitions, including sub-munitions, to minimize the risk of these becoming ERW'.

In november 2003, zes jaar na het Ottawa-Verdrag, werd een vijfde protocol, het protocol inzake ontplofbare oorlogsresten, toegevoegd aan het voornoemde VN-Verdrag. Het Protocol bevat 11 artikelen en een niet-bindende technische bijlage waarin 'best practices' zijn vevat.

De Raad meent in de eerste plaats dat het Protocol talrijke positieve aspecten heeft. Op relatief korte termijn is een juridisch bindend instrument tot stand gekomen dat de ernstige humanitaire problemen die door ontplofbare oorlogsresten veroorzaakt worden, erkent. Het is immers van het grootste belang om na een conflict snel de ontplofbare oorlogsresten te ruimen. Het feit dat de verdragsluitende partijen tot een verdrag, d.w.z. een juridisch bindende tekst, zijn gekomen, is een overwinning op zich, aangezien bepaalde landen hiertegen gekant waren en ijverden voor een alleen politiek bindende "statement of best practices". De Raad acht het belangrijk dat via het Protocol de partijen bij een gewapend conflict verantwoordelijk worden gesteld om ontplofbare oorlogsresten op te ruimen. Toch signaleert de Raad dat het hier gaat om een gedifferentieerde verantwoordelijkheid die niet strookt met het ecologische principe van "de vervuiler betaalt". Het is de verdragsluitende partij en partij bij een gewapend conflict die binnen het grondgebied dat onder zijn gezag valt verantwoordelijk is voor de ruiming, verwijdering of vernietiging van ontplofbare oorlogsresten. De gebruiker van ontplofbare munitie die geen gezag uitoefent, wordt in het Protocol enkel verplicht tot "waar haalbaar" bijstand te verlenen. Naast artikel 3 met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het ruimen van ontplofbare oorlogsresten meent de Raad dat artikel 4 inzake het registreren, bijhouden en overdragen van informatie een grote stap voorwaarts kan betekenen.

Naast de positieve aspecten wenst de Raad te wijzen op een aantal onvolkomenheden van het Protocol. Ten eerste is het opmerkelijk dat het Protocol voornamelijk beantwoordt aan de twee eerste taken vevat in het mandaat (zie hoger). De derde taak, namelijk de tenuitvoerlegging van bestaand internationaal humanitair recht en mogelijke preventieve maatregelen, krijgt niet de nodige aandacht in het Protocol. De focus ligt immers op naoorlogse remediërende maatregelen. Preventieve maatregelen krijgen enkel onder de vorm van een technische bijlage met 'best practices' een niet juridisch bindende plaats in het Protocol. De Raad betreurt dat, in tegenstelling tot het Ottawa-verdrag, het Protocol geen bindende maatregelen voorziet die het probleem bij de wortel aanpakken, namelijk de productie, de opslag en het gebruik van ontplofbare oorlogsresten. Zo staan technische eisen die de betrouwbaarheid van munitie moeten verbeteren jammer genoeg enkel in de technische bijlage. De Raad stelt zich de vraag of de verdragsluitende partijen wel de nodige politieke wil zullen hebben om de 'best practices' in de praktijk te brengen.

De Raad betreurt de eerder zwakke en voorwaardelijke terminologie in het Protocol, maar erkent dat dit wellicht de prijs was om tot een verdrag te komen. Zo worden de uitdrukkingen "voor zover praktisch uitvoerbaar" (artikel 4 paragraaf 1 en 2), evenals "waar haalbaar" en "zo snel als haalbaar" (artikel 3 paragraaf 1, 2, 3; artikel 5 paragraaf 1 ; artikel 6 paragraaf 1a; artikel 7 paragraaf 2) meermaals gebruikt. Ondanks de voorwaardelijke bewoordingen beklemtoont de Raad dat partijen bij het Protocol wel degelijk verplichtingen hebben inzake ontplofbare oorlogsresten: het Protocol moet te goede trouw worden uitgevoerd, wat impliceert dat een partij zich niet zomaar op de voorwaardelijke bewoordingen mag beroepen om te ontsnappen aan zijn verantwoordelijkheden. Bovendien zou men kunnen stellen dat het gaat om middelen- of inspanningsverbintenissen, wat impliceert dat een minimum aan inspanningen moet worden geleverd.

De Raad betreurt dat er geen bindende bepalingen zijn die in de eerste plaats *voorkomen* dat munitie resulteert in ontplofbare oorlogsresten. In artikel 9 worden de verdragsluitende partijen enkel "aangemoedigd algemene preventieve maatregelen te nemen gericht op het beperken van het vóórkomen van ontplofbare oorlogsresten".

De Raad merkt op dat inzake clustermunie het Protocol een eerste stap in de goede richting is, doch geen voldoende grote stap. De Raad is dan ook verheugd dat er momenteel een nieuwe internationale inspanning in het kader van het Oslo Proces wordt geleverd om de kern van het probleem inzake clustermunie aan te pakken, namelijk het gebruik, de productie, de transfer en de opslag van onbetrouwbare en inaccuraat clustermunie. De Raad drukt zijn hoop uit dat de uiteindelijke onderhandelingen in mei 2008 te Dublin tot een sterk verwoord verdrag inzake clustermunie zullen leiden. Het gegeven dat 82 staten de Verklaring van Wellington, een ontwerp van het toekomstige verdrag, midden februari 2008 ondertekenden, stemt tot voorzichtig optimisme. In deze context wenst de Raad eveneens de voortrekkersrol te onderstrepen van ons land, dat clustermunie begin 2006 als eerste bij wet verbodt.

Als laatste opmerking wenst de Raad aan te stippen dat door de naoorlogse focus en het niet retroactieve karakter van het Protocol het nog even zal duren voordat de impact van het Protocol zal gevoeld worden. Naar analogie met het Ottawa-Verdrag hebben de verdragsluitende partijen ten aanzien van bestaande ontplofbare oorlogsresten immers enkel het recht om bijstand te zoeken en te ontvangen.

De Raad schaart zich achter het instemmingsdecreet dat –zij het in beperkte mate – raakt aan Vlaamse bevoegdheden, zoals aangegeven in onder meer de memorie van toelichting en het advies van de Raad van State. Het Vlaams Gewest is bijvoorbeeld bevoegd wanneer bij in-, uit- of doorvoer een privé-persoon betrokken is. Concluderend stelt de Raad dat het succes van het Protocol in grote mate zal afhangen van de wil van de verdragsluitende partijen om de bepalingen terzake ook effectief ten uitvoer te brengen. De Raad spoort in dat verband de Vlaamse overheid aan om blijvend aandacht te hebben voor de problematiek van oorlogsresten en clustermunie, onder meer in de betrokken intrafederale overlegstructuren en het onderwijsbeleid.

Hoogachtend,



Prof. dr. Jan Wouters  
Voorzitter