

**Forsvarsministeriet
Udenrigsministeriet**

1. april 2008

Analyse af samlede fordele og ulemper ved en eventuel indførelse af et nationalt dansk moratorium vedrørende alle former for klyngeammunition

I. INTRODUKTION

İ forbindelse med forespørgselsdebat F 39 den 31. maj 2007 om klyngeammunition besluttede Folketinget at opfordre regeringen til at gennemføre en analyse af de samlede fordele og ulemper, der ville være ved en eventuel indførelse af et nationalt dansk moratorium vedrørende alle former for klyngeammunition.

Ordlyden af den tekst, som Folketinget vedtog i forbindelse med forespørgselsdebat F 39 den 31. maj 2007:

Folketinget opfordrer regeringen til at fortsætte den hidtidige indsats i alle internationale fora for hurtigst muligt at etablere et internationalt juridisk bindende forbud mod alle former for klyngeammunition, som forvolder uacceptable skader på civile. Folketinget opfordrer endvidere regeringen til så vidt muligt inden udgangen af november 2007 at gennemføre en analyse af de samlede fordele og ulemper, der ville være ved en eventuel indførelse af et nationalt dansk moratorium vedrørende alle former for klyngeammunition.

Regeringen har gennem adskillige år arbejdet for en international regulering på området og for etableringen af en forsvarlig balance mellem på den ene side det militære behov for klyngeammunition og på den anden side behovet for en begrænsning af de humanitære konsekvenser af anvendelse af klyngeammunition. Udgangspunktet for dette arbejde har hidtil bl.a. været Forespørgselsdebat nr. F 56 den 27. maj 2004, hvor Folketinget opfordrede regeringen ”til at fortsætte den hidtidige indsats i alle internationale fora for hurtigst muligt at etablere et internationalt juridisk bindende forbud mod alle former for klyngeammunition, der ikke er udstyret med selvdestruktions-, selvdeaktiverings- eller selvneutraliseringsmekanismer”.

I forlængelse heraf vil den centrale afvejning i denne analyse være forholdet mellem de militære fordele ved at anvende denne ammunitionstype og de humanitære konsekvenser af anvendelse af klyngeammunition. Med henblik på at beskrive de forhold, som regeringen tillægger vægt ved denne afvejning, indeholder analysen i det følgende en gennemgang af de relevante militærfaglige, folkeretlige, økonomiske, våbenkontrolmæssige og udenrigspolitiske forhold.

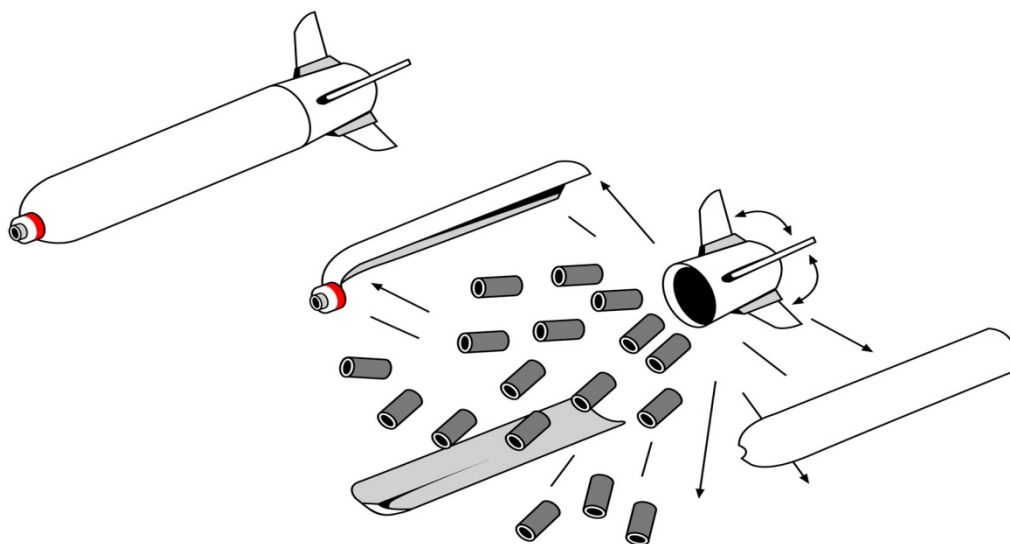
II. MILITÆRFAGLIGE FORHOLD

A. GENERELT

Betegnelsen ”klyngeammunition” vil i nærværende analyse blive anvendt om et ballistisk fø-
ringshylster (et ”hylster”), der indeholder alt fra et par til flere hundrede små ”bomblets”,
dvs. eksplosive beholdere med sprængladninger. Der findes ikke en entydig international ac-
cepteret definition af begrebet ”klyngeammunition”.

Der findes en lang række forskellige typer af klyngeammunition. Disse kan bl.a. være udstyret
med selvdestruktions- eller selvneutraliseringsmekanismer, men også være helt uden. Langt
størstedelen af verdens klyngeammunition er helt uden sådanne mekanismer. Blandt klynge-
ammunition med selvdestruktionsmekanisme findes der forskellige mekanismer med forskel-
lige grader af pålidelighed, jf. nedenfor kapitel 2.C.

Klyngeammunition leveres typisk fra luften fra fly eller fra landbaserede våbensystemer som
f.eks. raketkastere eller artilleri. Over målet udskydes lasten af bomblets fra hylstret. Efter fri-
gørelse fra hylstret svæver de mod målområdet i et foruddefineret mønster med henblik på at
eksplodere ved nedslag.



Eksempel på klyngeammunition

Klyngeammunition kan – alt efter design og teknisk udformning – anvendes mod mange ty-
per af mål. Der produceres således en lang række forskellige typer klyngeammunition bereg-

net til at bekæmpe fjendtlige mål lige fra soldater, pansrede køretøjer og kampvogne til bl.a. radarer, bygninger og landingsbaner.

Den type af operativ klyngeammunition, som det danske forsvar råder over, benævnes ”Dual Purpose Improved Conventional Munition” (DPICM). ”Dual Purpose” betyder, at den pågældende klyngeammunition er designet til at bekæmpe både pansrede og upansrede mål. I denne form for klyngeammunition indeholder hver bomblet en sprængladning, der er tilstrækkelig kraftfuld til at kunne gennembryde panser og andre materialer, mens fragmenterne fra klyngeammunitionens bomblets samtidig bl.a. har ødelæggende effekt på ikke-pansrede mål.

Klyngeammunition er typisk kendetegnet ved en række mindre nedslag over et større areal. Derved adskiller den sig fra konventionelle brisantgranater, der har ét kraftigt nedslag på et typisk mindre areal. Da mængden af sprængstof i de enkelte bomblets i f.eks. en DPICM-granat er markant mindre end i en konventionel brisantgranat (typisk få procent af brisantgranatens samlede mængde sprængstof), kan DPICM-granatens direkte følgeskadevirkning på eksisterende bygninger og infrastruktur være væsentlig mindre end ved anvendelsen af konventionel brisantammunition. I tilfælde af, at fjendtlige mål som f.eks. soldater befinder sig nær eksisterende infrastruktur og konstruktioner, herunder vejnet, broer, dæmninger, diger, forsyningsværker m.m., kan DPICM-granater således være den mindst direkte skadevoldende ammunitionstype.

Det er selvsagt en fordel for lokalbefolkningen og for den efterfølgende genopbygning, at skaderne på sådanne konstruktioner minimeres. En umiddelbar efterfølgende anvendelse af de pågældende konstruktioner forudsætter dog, at det potentielle antal af ueksploderede bomblets fra den anvendte klyngeammunition er minimalt.

Henset til at klyngeammunition består af en række bomblets, der dækker et større areal, vil den samlede militære effekt af klyngeammunition ofte være betydelig bedre end ved anvendelsen af almindelige brisantgranater, der har ét kraftigt nedslag på et mindre areal. Tekniske beregninger foretaget af bl.a. det danske forsvar med baggrund i NATO-værdier for effekten af forskellige ammunitionstyper viser, at arealet, hvor DPICM-granater har ødelæggende effekt på halvhårde mål, herunder pansrede mandskabsvogne, letpansrede køretøjer m.m., gennemsnitligt er ca. 5 gange større end ved anvendelsen af konventionelle 155 mm brisantgranater. Der vil således være en række tilfælde, hvor der vil skulle anvendes ca. 5 gange flere almindelige brisantgranater end DPICM-granater for at bekæmpe givne mål.

Særligt i tilfælde af, at det eller de fjendtlige mål, der skal bekæmpes, er i kampstilling i et område eller er spredt ud over et større område, har DPICM-granater vist sig meget effektive.

Det vil således være muligt at bekæmpe de eventuelle fjendtlige mål på en gang med et begrænset antal DPICM-granater frem for et længerevarende bombardement med et større antal konventionelle brisantgranater. Dette er af afgørende betydning i de tilfælde, hvor mængden af eget artilleri er begrænset, hvor mulighederne for at bringe ammunition frem til operationsområdet er vanskelige, eller hvor antallet af fjendtlige mål er mange. Da DPICM-granater typisk vil gøre det muligt at bekæmpe et eller flere fjendtlige mål hurtigere end konventionelle brisantgranater, vil DPICM-granaten særligt i ovennævnte tilfælde kunne udgøre et betydeligt bidrag til støtte af egne soldater og være af afgørende betydning for deres sikkerhed.

Sammenfattende er der således en række klare militære fordele ved anvendelse af klyngeammunition både i sig selv og i sammenligning med andre ammunitionstyper.

B. DANSK KLYNGEAMMUNITION

Danmark råder samlet set over fire typer klyngeammunition: To typer artillerileveret DPICM-granater (DM 642 og DM 662), flyleveret MK-20 Rock-eye samt M/26-klyngeammunition til raketsystem (Multiple Launch Rocket System – MLRS). Sidstnævnte klyngeammunitionstype er usamlet.

Forsvaret har oplyst, at dansk forsvars beholdning af klyngeammunition fordeles sig som følger:

| Type | Antal granater – ca: |
|---------------------------------|----------------------|
| DPICM DM 642 med 63 bomblets | 27.000 |
| DPICM/BB DM 662 med 49 bomblets | 15.000 |
| MK-20 Rock-eye | 20 |
| M/26 | 300 |
| I alt | 42.000 |

De to typer DPICM-granater indeholder begge bomblets med selvdestruktionsmekanisme og er indkøbt til hærens artilleri. DPICM-granaterne er hovedsageligt indkøbt til at bekæmpe pansrede mandskabsvogne og selvkørende artilleri. Granaterne virker ved, at de – efter affyring – åbner sig i ca. 300 meters højde, hvorefter der fra ammunitionstypen DM 642 udskydes 63 og fra DM 662 udskydes 49 bomblets. Disse bomblets vil fordele sig ud over et område på ca. 75 x 75 meter.

Både granathylster og bomblets i DM 642 er tysk produceret. DM 642 blev indkøbt omkring 1990 og blev leveret til det danske forsvar i henholdsvis 1991, 1992 og 1995. Granathylstret i DM 662 er ligeledes tysk produceret, mens denne types bomblets (DM1385) er israelsk produceret. Granaten er efterfølgende samlet i Tyskland. DM 662 blev indkøbt i 2000 og leveret til det danske forsvar i henholdsvis 2001 og 2002.

Det danske forsvar er endvidere i besiddelse af 20 stk. klyngebomber af typen MK-20 Rockeye (flyleveret klyngeammunition) alene til uddannelse af personel i korrekt omgang, håndtering og bortsprængning af fejlbehæftet ammunition af tilsvarende type. Det skal understreges, at denne type bombe ikke anvendes til andet end uddannelse.

Endelig indgik det danske forsvar i forbindelse med anskaffelsen af et raketkastersystem (MLRS) i 1998 kontrakt om indkøb af 300 stk. M/26 klyngeammunitionsraketter til brug i dette system. Raketkastersystemet blev som et element i ”Aftale om forsvarets ordning 2005-2009” besluttet udfaset og afhændet, og derfor indgår ammunitionen ikke i de operative danske lagre af klyngeammunition.

Det skal bemærkes, at forsvarets klyngeammunition aldrig har været anvendt i forbindelse med operationer.

C. KLYNGEAMMUNITIONS PÅLIDELIGHED

1. GENERELT

Som nævnt tidligere fungerer klyngeammunition ved, at lasten af bomblets frigøres over målet fra hylstret, hvorefter de armeres, dvs. afsikres, og svæver mod målområdet i et forud defineret mønster med henblik på eksplosion ved nedslag.

I det omfang en bomblet ikke eksploderer ved nedslag, er avanceret klyngeammunition udstyret med en selvdestruktions- eller selvneutraliseringsmekanisme. Disse mekanismer aktiveres samtidig med, at klyngeammunitionens bomblets afsikres i forbindelse med frigørelse fra hylstret. Selvdestruktionsmekanismen får den pågældende bomblet til at sprænge efter et givet tidsrum, hvis dens primære antændingssystem fejler, dvs. hvis den ikke sprænger i forbindelse med selve nedslaget, eller hvis den bliver hængende i f.eks. en busk. For den DPICM-ammunition, som bl.a. dansk forsvar råder over, sprænger de pågældende bomblets af sig selv ca. 15 sekunder efter de har forladt hylstret over målområdet, dvs. få sekunder efter selve nedslaget.

De operative typer af klyngeammunition, som Danmark råder over, er alle forsynet med selvdestruktionsmekanisme, og spørgsmålet om dansk anvendelse af klyngeammunition uden selvdestruktionsmekanisme er derfor irrelevant for denne analyse.

Bomblets med selvdestruktionsmekanisme kan være behæftet med fejl. Dette kommer til udtryk ved, at de hverken eksploderer ved nedslag eller efterfølgende som følge af selvdestruktionsmekanismen. Fejlbehæftede bomblets betegnes internationalt ”duds”. Fejlen kan enten tilskrives det forhold, at de fejlagtigt ikke afsikres ved frigørelsen fra hylstret, hvorfor selvdestruktionsmekanismen ikke aktiveres, eller at de nok er afsikret, men at selve selvdestruktionsmekanismen fejler. Sådanne fejl kan skyldes flere forskellige forhold. Mens disse forhold i visse tilfælde kan knytte sig til selve ammunitionen, dvs. den enkelte bomblet eller til dennes selvdestruktionsmekanisme, knytter andre sig til den konkrete brug af ammunitionen. Det kunne bl.a. være ammunitionens alder, måden hvorpå det er blevet opbevaret, måden hvorpå det bliver affyret, den kraft som ammunitionen bliver affyret med, vejrforhold samt vegetations- og jordbundsforhold i nedslagsområdet (hård, blød, kraftig bevoksning m.m.)

Ueksploderede bomblets udgør et væsentligt humanitært problem for civilbefolkningen. En samlet analyse af fordele og ulemper ved klyngeammunition må på denne baggrund nødvendigvis indebære en vurdering af klyngeammunitions pålidelighed, dvs. med hvilken sikkerhed udskudte bomblets rent faktisk eksploderer ved nedslag eller efterfølgende som følge af selvdestruktionsmekanismen. Jo mindre pålidelig en given type af klyngeammunition er, jo større vil de humanitære konsekvenser være ved en evt. anvendelse.

Samtidig er det også ud fra en operativ vinkel essentielt med en lav fejlrate. Klyngeammunition med en høj fejlrate er således operativt set en stor ulempe på den moderne kampplads. Et stort antal forsagere på kamppladsen øger således risikoen for eget personel og kan begrænse den taktiske bevægelsesfrihed betydeligt. Endvidere vil et stort antal forsagere, uanset om de måtte stamme fra klyngeammunition eller anden konventionel ammunition, forsinke eller ødelægge de militære bestræbelser på efterfølgende at skabe og bevare et godt forhold til lokalbefolkningen samt et trygt og sikkert miljø for disse.

I den forbindelse råder det danske forsvar i sine enheder over kapacitet til at afmærke og rydde områder forurenede med miner og forsaget ammunition. Skulle en dansk enhed således stå i en situation, hvor DPICM har været anvendt til støtte for operationerne, kan en sådan afmærkning og/eller oprydning påbegyndes umiddelbart. Forsvarets kapacitet hertil er såvel mekaniske minerydningspejle som specialuddannede soldater.

Fastlæggelsen af klyngeammunitions pålidelighed er generelt forbundet med nogen usikkerhed, idet en række særligt eksterne forhold spiller ind i forbindelse hermed. Dette gælder båd-

de under tests og under operativ anvendelse af ammunitionen, om end muligheden for at kontrollere udefrakommende forhold er størst under testskydninger. Selvom testskydninger således giver de bedste betingelser for at få et præcist billede af et givent våbens pålidelighed renset for en lang række udefrakommende forhold, bør veldokumenterede erfaringer fra kamphandlinger inddrages, idet de humanitære konsekvenser ved brugen af klyngeammunition under kamphandlinger er en central udfordring.

I det følgende vil resultaterne af testskydninger med den type operative klyngeammunition, som Danmark besidder, blive gennemgået.

2. DE DANSKE TYPER

a. Testskydning med DPICM DM 642

Det norske forsvar gennemførte i oktober 2006 testskydninger med granater af typen DPICM DM 642 med 63 bomblets af typen DM1383. Ved testskydningerne blev der affyret i alt 144 granater, og der blev konstateret følgende resultater:

- Antal afsikrede bomblets, der ikke eksploderede ved nedslag (og som heller ikke selvdestruerede): 0%.
- Det samlede antal ueksploderede bomblets, dvs. i det konkrete tilfælde alene ikke-afsikrede, efter nedslag: 0,5%.

Omregnet betyder ovennævnte resultater, at der ved skydning med én DPICM granat indeholdende 63 bomblets ifølge de norske testskydninger gennemsnitligt i alt vil være mindre end én ueksploderet bomblet tilbage.

b. Testskydning med DPICM/BB DM 662

Det danske forsvar har deltaget i to testskydninger (verifikationsskydninger, dvs. en stikprøveudtagelse og testskydning af en ammunitionsleverance med henblik på at kontrollere, at ammunitionen lever op til den kontraktuelle fastsatte præcision og pålidelighed) med DPICM/BB DM 662 med 49 bomblets af typen DM1385. Disse testskydninger fandt sted i Israel i 1990'erne, hvor den daværende Hærens Materielkommando deltog. Der blev gennemført to skydninger med henholdsvis 12 og 8 granater. Resultaterne var som følger:

1. skydning med 12 granater (gange 49 bomblets):

- Antal afsikrede bomblets, der ikke eksploderede ved nedslag (og som heller ikke selvdestruerede): 0,2%.

- Det samlede antal ueksploderede bomblets, dvs. både afsikrede og ikke-afsikrede, efter nedslag: 0,2%.

2. skydning med 8 granater (gange 49 bomblets):

- Antal afsikrede bomblets, der ikke eksploderede ved nedslag (og som heller ikke selvdestruerede): 0%.
- Det samlede antal ueksploderede bomblets, dvs. både afsikrede og ikke-afsikrede, efter nedslag: 2,6%.

Ovennævnte to skydninger giver samlet set følgende resultat for DM 662-granaten:

- Antal afsikrede bomblets, der ikke eksploderer ved nedslag (og som heller ikke selvdestruerer): 0,1%.
- Det samlede antal ueksploderede bomblets, dvs. både afsikrede og ikke-afsikrede, efter nedslag: 1,1%.

Det norske forsvar, der som Danmark besidder DPICM DM 662 med 49 bomblets af typen DM1385, gennemførte endvidere testskydninger i oktober 2006. Ved testskydningerne blev der affyret i alt 192 granater af typen DM 662, og der blev konstateret følgende resultater:

- Antal afsikrede bomblets, der ikke eksploderede ved nedslag (og som heller ikke selvdestruerede): 0,1%.
- Det samlede antal ueksploderede bomblets, dvs. både afsikrede og ikke-afsikrede, efter nedslag: 1,1%.

Omregnet betyder ovennævnte resultater, at der ved skydning med én DPICM granat indeholdende 49 bomblets ifølge de norske og israelske testskydninger gennemsnitligt i alt vil være mindre end én ueksploderet bomblet tilbage.

Det har været vurderingen, at de norske testskydninger fra oktober 2006 vil kunne anvendes ved vurderingen af dansk ammunitions pålidelighed, da det danske og norske ammunition i begge tilfælde er af samme type, og da det opbevares efter samme NATO-standarder.

Sammenfattende indikerer testskydningerne, at begge typer klyngeammunition har en relativ høj pålidelighed, idet DM 642 dog på baggrund af testresultaterne ses at have en højere pålidelighed end DM 662.

c. Anvendelsen af DM 662 under kamphandlinger

I forbindelse med konflikten i Libanon i 2006 anvendte Israel bl.a. klyngeammunition med selvdestruktionsmekanisme i form af bomblettypen M85, idet det dog bemærkes, at størstedelen af den anvendte klyngeammunition vurderes at have været uden selvdestruktionsmekanisme, jf. den delvist FN-finansierede minerydningsinstitution Mine Action Coordination Center South Libanon (MACCSL).

På baggrund af erfaringerne fra konflikten i Libanon har Norsk Folkhjelp, det norske forsvars forskningsinstitut og en britisk minerydningskonsulent i december 2007 præsenteret en rapport, der konkluderer, at den samlede fejlrate for M85 med selvdestruktionsmekanisme, dvs. antallet af både afsikrede og ikke-afsikrede bomblets, der lå ueksploderede tilbage på jorden i Libanon efter nedslag, var omkring 10%.

I rapporten oplyses det, at M85 svarer til de israelsk producerede bomblets, der er indeholdt i henholdsvis de danske og norske DM662-granater med bomblets af typen DM1385. Rapporten hævder i den forbindelse, at bomblet DM1385 reelt er en M85-bomblet, men at navnet er ændret samtidig med inkorporeringen i et tyskproduceret hylster.

Dette er ifølge de oplysninger, som forsvaret har modtaget fra den tyske producent af DM662-granaterne (Reinmetall), ikke helt korrekt. DM 1385 er således ifølge producenten forbedret på en række områder. Reinmetall oplyser således, at ”M85 er blevet forbedret og redesignet i form af den designerede DM 1385. Der er implementeret følgende forbedringer, som er godkendt af Bundeswehramt für Beschaffung (det tyske forsvars materieltjeneste). Angående alle DM1385 granater, som er leveret til Danmark, har vores leverandør IMI (Israel Military Industries) lavet følgende forbedringer (i forhold til M85) i tændlegemet til selvdestruktionsmekanismen:

- Kemiske komponenter er blevet ændret.
- Frigørelsen fra fremføringshylsteret for de forskellige lag af komponenter og også for hele det pyrotekniske element er blevet forbedret.

Disse ændringer medfører en bedre og stabil antændelse og selvdestruktion. Inspektioner med afskydning af granater har bekræftet disse forbedringer.”¹

Mens den norske rapport vurderer, at erfaringerne fra Libanon vil kunne overføres direkte til bomblets af typen DM1385, synes den tyske producent af granaten DM662, der indeholder

¹ Oprindelige bemærkninger fra Reinmetall: “(...) the M85 has been improved/re-designed resulting in the designation DM1385. The following improvements have been implemented and approved / qualified through Bundeswehramt für Beschaffung (BWB). For all grenades DM1385, which were delivered to Denmark, our supplier IMI had made following improvements (compared to M85) in the delay element:

- chemical components were changed in mass.

- rolling pressure for the different component layers and also for the whole pyrotechnic element had been increased. These changes yield to a better and stable burning rate. Grenade inspection results in firing confirmed these improvements.”

den pågældende bomblettype, at være af en anden opfattelse. Forsvaret har i den forbindelse oplyst, at forsvaret ikke kan tage stilling til, hvorvidt de erfaringer, der er draget i Libanon, vil kunne overføres til de danske DM662-granater. Forsvaret oplyser som rapporten, at M85 består af en række forskellige typer bomblets (en bomblet-”familie”), hvortil bl.a. den bomblet, der er indeholdt i det danske forsvars DPICM-granat af typen DM662, hører. Da den norske rapport ikke specificerer, hvilke bomblets fra M85-familien erfaringerne fra Libanon bygger på, men generaliserer over alle M85-bomblets, kan forsvaret ikke tage nærmere stilling til rapportens resultater eller validitet i forhold til de danske granater.

Det er af afgørende betydning, at det klyngeammunition, som det danske forsvar besidder, er pålideligt. Den norske rapport vurderer som nævnt, at i hvert fald den norske DM1385 svarer til en M85-bomblet. Forsvaret vurderer endvidere, at den udløsningssekvens, der er skitseret i den norske rapport, og som ifølge rapporten giver anledning til nogle af problemerne med M85-bombletten, synes at være sammenfaldende med udløsningssekvensen i DM1385.

Det fremgår som nævnt af den norske rapport, at den samlede fejlrate for M85 med selvdestruktionsmekanisme i Libanon var omkring 10%. Uanset at denne konklusion er baseret på relativt få granatnedslag, er tallet tydeligvis meget højere end de tal, man hidtil fra dansk side har baseret sig på (1,1%).

Som forklaring på den store uoverensstemmelse mellem de tidligere tal fra testskydninger og konklusionerne fra Libanon peger rapporten bl.a. på forskelle i ammunitionens alder og opbevaring, forskelle på jordbunden og vegetation, forskelle i vejrforhold samt forhold knyttet til selve affyringen, herunder menneskelige fejl.

Den norske undersøgelse finder dog, at forholdene under konflikten generelt var ”favorable”. Rapporten vurderer, at klyngeammunitionen var af nyere dato (produceret i 1990), at ammunitionen var opbevaret og vedligeholdt forsvarligt, at ammunitionen blev håndteret af professionelle soldater, at nedslagsområderne hovedsageligt bestod af hårdt underlag med lettere vegetation, samt at klimaforholdene i øvrigt var gode. Herudover vurderer rapporten, at niveauet af den eventuelle stress, som de israelske soldater oplevede i forbindelse med affyringen, var relativt lavt, idet soldaterne opholdt sig på israelsk territorium og ikke var genstand for beskydning.

Som forklaring på forskellen mellem de to tal (1,1% og ca. 10%) peger rapporten endvidere på eventuelle produktions- og designforskelle, herunder placeringen af bomblets i granathylstret samt forhold knyttet den eksplosive drivladning, der bruges til at affyre granaten. I relation til sidstnævnte er der ifølge rapporten sammenhæng mellem drivladningsstørrelse (skudafstand) og pålidelighed. Større skudafstand kræver større drivladningsstørrelse. Jo større

drivladning, desto større fejlrate. Forklaringen herpå er ifølge rapporten, at en stor drivladning giver en tilsvarende stor rotation i granaten, hvorfor bomblets – når de udskydes over målet – i højere grad risikerer at blive beskadiget i forbindelse med frigivelsen. Testskydningerne foretaget i Norge synes at bekræfte denne tese, idet fejlratene på granater med en ”lille” ladning var mindre end fejlratene opnået med større drivladninger.

Generelt fremhæver rapporten, at testskydninger som regel foretages under optimale betingelser i relation til vind- og vejrforhold, jordbundsforhold, affyringsforhold m.m.. Disse resultater vil derfor som regel ikke kunne overføres til konfliktsituationer, hvor affyrings- og nedslagsbetingelserne typisk vil være mindre optimale eller direkte dårlige. Af samme grund sætter rapporten spørgsmålstegn ved, hvorvidt testskydninger overhovedet kan bruges til at vurdere en given ammunitions pålidelighed i en konfliktsituation.

Det kan konstateres, at der er stor forskel på de resultater, der blev tilvejebragt i forbindelse med testskydningerne i Israel og Norge, og som det danske forsvar hidtil har baseret dets vurdering af pålideligheden af DPICM/BB DM 662 på, og de resultater, der fremgår af den norske undersøgelse af M85 med selvdestruktionsmekanisme, som blev anvendt under konflikten i Libanon.

Det er som nævnt ikke muligt med sikkerhed at sige, hvorvidt erfaringerne fra Libanon med M85 med selvdestruktionsmekanisme vil kunne overføres til det danske forsvars DM1385, om end flere omstændigheder taler herfor. Hertil kommer, at resultater baseret på kamp-handlinger kan være forbundet med nogen usikkerhed og derfor ikke bør stå alene. Ikke desto mindre er diskrepansen mellem resultaterne opnået ved testskydninger i Israel og Norge og kamphandlingerne i Libanon dog af en sådan størrelse, at der er rejst betydelig tvivl om pålideligheden af klyngeammunitionstypen DPICM/BB DM 662. Det er regeringens opfattelse, at denne tvivl bør have konsekvenser for den fremtidige danske beholdning af denne type ammunition.

D. MULIGE ALTERNATIVER

Forsvaret har undersøgt, hvorvidt der eksisterer våbentyper, der er mere pålidelige og har en tilsvarende effekt som den danske klyngeammunition. Forsvaret har i den forbindelse vurderet, at det ikke på kort sigt, dvs. inden for de næste fem år, er muligt at erstatte DPICM med ammunitionstyper, der har højere pålidelighed og en tilsvarende eller bedre effekt. Som nævnt tidligere i analysen er almindelige brisantgranater ikke altid et egnet alternativ. Dette skal ses i forhold til risikoen for utilsigtede skadesvirkninger for civilbefolkningen og infrastruktur.

Der foregår en løbende udvikling af mere præcise ammunitionstyper til landbaserede våbensystemer som f.eks. artilleri. Fælles for disse typer er, at der som udgangspunkt er tale om ammunition, der efter at have forladt deres hylster søger efter deres mål via sensorer. Afgørende for virkningen af denne type ammunition er, at sensoren er i stand til at identificere et givet mål f.eks. ved en markant elektromagnetisk eller termisk stråling. Da effektiviteten af den pågældende ammunition som nævnt afhænger af muligheden for at identificere et givet mål ved eksempelvis en markant elektromagnetisk eller termisk stråling, egner ammunitionen sig således overvejende til bekæmpelse af pansrede våbensystemer i det fri og er mindre egnet til bekæmpelse af f.eks. større troppekonzentrationer og enheder i kampstillinger. Denne type ammunition besidder derfor ikke endnu de samme alsidige egenskaber som DPICM.

Forsvaret vurderer det muligt inden for få år, dvs. inden for 2-3 år, at udstyre DPICM-granaterne med en GPS-teknologi, der sikrer, at nedslagspunktet/udløsningspunktet vil blive endnu mere præcist og herved mindske antallet af nødvendige granater for at opnå den tilstrækkelige effekt. Endvidere vil området, hvor der er sandsynlighed for, at der kan forekomme ueksploderede bomblets, derfor efterfølgende kunne udpeges mere præcist, hvilket vil gøre det eventuelle rydningsarbejde markant nemmere.

På længere sigt er det forsvarrets vurdering, at det vil blive muligt at erstatte den nuværende type DPICM-ammunition med nye typer, hvis pålidelighed og præcision er endnu bedre end de eksisterende. Disse alternativer vurderes dog fortsat at være af en "carrier"-lignende type, dvs. hvor selve våbnet/våbnene føres frem i et hylster og udløses over målet.

E. ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Forsvaret har i forbindelse med udarbejdelsen af analysen for fuldstændighedens skyld foretaget en helt foreløbig beregning af, hvad det vil koste at destruere den danske beholdning af DPICM-granater, idet der ikke vurderes at være nævneværdige miljømæssige konsekvenser forbundet med en destruktion. Henset til, at de priser, som forsvaret har indhentet, ikke er egentlige tilbud, er priserne forbundet med en vis usikkerhed. Forsvaret anslår, at destruktionsomkostningerne for de danske DPICM-granater vil være op til 250 millioner kr., herunder op til 100 millioner kr. for afskaffelse af DM662 alene. Hertil kommer naturligvis prisen for anskaffelse af evt. fremtidig alternativ ammunition.

III. FOLKERETLIGE FORHOLD

En analyse af de folkeretlige regler, der tager sigte på at forbyde eller begrænse anvendelsen af visse våbentyper som f.eks. klyngeammunition, tager udgangspunkt i den grundlæggende regel i Tillægsprotokol I af 1977 til Geneve-konventionerne af 1949 Artikel 35, hvorefter:

”1. I enhver væbnet konflikt er de stridende parters ret til at vælge metoder og midler i krigsførelsen ikke ubegrænset.

2. Det er forbudt at benytte sådanne våben, projektiler og materiel til, samt metoder i, krigsførelse, som forårsager overflødig skade eller unødige lidelser.

3. Det er forbudt at benytte metoder eller midler i krigsførelse, som tilsigter eller som må forventes at forårsage udbredt, langvarig og alvorlig skade på det naturlige miljø.”

Analysen må således tage udgangspunkt i en klar sondring mellem, for det første, spørgsmålet om det pågældende våben er forbudt at anvende, og, for det andet, spørgsmålet om folkeretten, såfremt dette ikke er tilfældet, opstiller begrænsninger for anvendelsen af våbenet.

Svaret på det første spørgsmål findes primært i de såkaldte Haager-konventioner, der regulerer de metoder og våben, der lovligt kan anvendes under en væbnet konflikt, samt i ”Konventionen om forbud eller begrænsninger i anvendelsen af visse konventionelle våben, som må anses for at være unødigt skadevoldende eller for at ramme i flæng” (FN’s Våbenkonvention – bedre kendt under den engelske forkortelse CCW (”Convention on Conventional Weapons)). Svaret på det andet spørgsmål findes i Genève-konventionerne og deres tillægsprotokoller, der indeholder reglerne for beskyttelse af ofre for en væbnet konflikt.

Et første skridt til en folkeretlig regulering af bestemte våbentypers lovlige anvendelse blev taget med Skt. Petersborg-deklarationen af 1868. Denne deklaration indeholder bestemmelser om forbud mod bestemte typer af projektiler (eksplosive projektiler under 400 gram), som vurderedes at forårsage unødige lidelser.

I præamblen til deklarationen betones det, at det eneste lovlige mål, som staterne må sætte sig under en krig, bør være at svække fjenden. For at nå dette mål er det tilstrækkeligt at gøre det størst mulige antal mænd ukampdygtige. Det mål overskrides ved at anvende våben, som unødigt forstærker lidelserne hos de mænd, der sættes ud af kampen, eller som gør døden uundgåelig. Disse principper har karakter af sædvaneret, dvs. regler, som er bindende for alle stater, uanset om de har tiltrådt deklarationen.

Efterfølgende er en række andre våben- og ammunitionstyper blevet forbudt. Haager-deklarationen af 1899 indeholder således et forbud mod anvendelse af de såkaldte ”dum-dum kugler”. I 1925 blev der indgået en protokol med forbud mod anvendelse af kvælende, giftige eller lignende gasarter samt bakteriologiske krigsmidler. Denne protokol er blevet suppleret af bestemmelser om besiddelse og destruktion af biologiske og kemiske våben i konventioner fra henholdsvis 1972 og 1993.

Herudover findes der bestemmelser om forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af særlige våbentyper i FN's Våbenkonvention (CCW), der blev vedtaget på en FN-konference i Genève i 1980. Det er en rammekonvention, hvor de konkrete forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse våbentyper indeholdes i de til konventionen knyttede protokoller. Der er vedtaget fem protokoller til konventionen, som dels indeholder forbud mod visse typer af fragmentationsvåben og begrænsninger i anvendelsen af miner, brandvåben (napalm), blindende laservåben, dels regulerer forhold vedrørende ueksploderede krigsefterladenskaber.

Uden for dette system findes Ottawa-konventionen, som forbyder anvendelsen af anti-personel miner.

Der findes ikke i de gældende konventionsbestemmelser et forbud mod klyngeammunition som våbentype eller imod anvendelsen af denne type våben. Derimod indeholder den humanitære folkeret en række generelle bestemmelser, som er relevante i relation til anvendelsen af klyngeammunition.

Disse folkeretlige bestemmelser findes i Tillægsprotokol I af 1977 til Genève-konventionerne af 1949 (TPI). Disse bestemmelser, der i hovedtræk vil blive gennemgået nedenfor, anerkendes generelt som værende udtryk for folkeretlig sædvaneret. En juridisk analyse vil endvidere skulle inddrage forpligtelserne i Protokol V til FN's Våbenkonvention vedrørende eksplosive krigsefterladenskaber.

Formålet med den humanitære folkeret er at beskytte krigens ofre mest muligt. Den centrale bestemmelse i den forbindelse er TPI artikel 48, hvoraf det fremgår, at:

”de stridende Parter til enhver tid [skal] skelne mellem civilbefolkningen og kombattanter og mellem civile genstande og militære mål og i overensstemmelse hermed alene rette deres operationer mod militære mål”.

Det følger videre af TPI, at militære angreb, der ikke respekterer denne sondring mellem civilbefolkningen og militære mål, er ulovlige på grund af deres vilkårlige karakter. Sådanne vilkårlige angreb er nærmere defineret i TPI Artikel 51 (4) og Artikel 51 (b).

Det fremgår af Artikel 51 (4), at:

”Vilkårlige angreb er forbudt. Vilkårlige angreb er:

- a. sådanne som ikke er rettet mod et udtrykkeligt militært mål;

- b. sådanne som benytter kampmetoder eller kampmidler, som ikke kan rettes mod et udtrykkeligt militært mål; eller
- c. sådanne som benytter kampmetoder og kampmidler, hvis virkninger ikke kan begrænses således som foreskrevet af denne Protokol;

og følgelig i hvert enkelt tilfælde er af en beskaffenhed, at det vilkårligt vil ramme militære mål og civile eller civile genstande.”

Det følger videre af Artikel 51 (5), at:

”Følgende former for angreb betragtes blandt andre som vilkårlige:

- a. et bombardement, uanset metoder og midler, der behandler som et enkelt militært mål et antal klart adskilte og tydelige militære mål beliggende i en storby, en by, en landsby eller andet område, der indeholder en lignende koncentration af civile eller civile genstande og
- b. et angreb, som må forventes at medføre tilfældige tab af civilpersoners liv, skade på civile, ødelæggelse af civile genstande eller en kombination deraf, som betydelig vil overstige den forventede konkrete og direkte militære fordel. ”

Disse bestemmelser indebærer, at der gælder specifikke folkeretlige krav til våben både for så vidt angår våbnenes præcision, den mulige begrænsning i våbnenes skadevirkende effekt og proportionaliteten mellem den militære fordel af at uskadeliggøre et angrebent militært mål og de heraf afledte ødelæggende konsekvenser for civilbefolkningen.

Det bemærkes, at klyngeammunition folkeretligt må vurderes på grundlag af våbnets egne karakteristika, og at det i relation til den folkeretlige vurdering er uden betydning, hvordan andre våbentyper bedømmes. Det bemærkes videre, at vurderingen af, om anvendelsen af en given våbentype indebærer en overtrædelse af ovennævnte bestemmelser, må bero på en konkret vurdering med inddragelse af alle de foreliggende omstændigheder. I valget mellem flere lovlige våben skal det våben anvendes, der har de mindst skadelige humanitære konsekvenser.

Selv om besiddelsen af klyngeammunition ikke er underlagt et forbud i den gældende humanitære folkeret, indebærer de citerede bestemmelser, at der må stilles en række krav, for at anvendelsen af denne våbentype er lovlig. Det følger af de folkeretlige regler, at anvendelse af våben i områder med en høj koncentration af civile f.eks. i bymæssig bebyggelse kan udgøre et vilkårligt angreb og herved stride mod folkeretten. Graden af risiko for, at anvendelse af et givent våben udgør et vilkårligt angreb, hænger tæt sammen med spørgsmålet om våbnets

præcision og tekniske pålidelighed. Jo mindre præcision og pålidelighed, jo mere sandsynligt er det, at anvendelsen af et våben vil få karakter af et vilkårligt angreb. Denne problemstilling er særlig relevant for klyngeammunition, idet klyngeammunition indebærer spredning af sprængladninger over et større område. Jo større et område, desto vanskeligere vil det være at fastslå, at der ikke er civile i området.

Ved militær anvendelse af våben er det nødvendigt at gennemføre en proportionalitetsafvejning mellem den militære fordel ved angrebet over for de forventede civile tab. Proportionalitetskravet vil hvile særlig tungt på klyngevåben, der under anvendelse rammer et større område og følgelig som våbentype har vanskeligere end andre våben, der rammer bestemte punkter indenfor et område, ved at sondre mellem civile og civile genstande og militære mål.

Et særligt element i de nævnte proportionalitetsovervejelser vil være risikoen for ikke blot de umiddelbare civile tab ved angrebet, men også det forhold, at der ved anvendelsen af klyngeammunition kan forekomme et højt antal ueksploderede krigsefterladenskaber. Dette hensyn følger implicit af Artikel 51(4)(c), men også af Artikel 57(2)(a)(ii), hvorefter det fremgår at:

”de, der planlægger eller træffer beslutning om et angreb skal træffe alle gennemførlige forsigtighedsforanstaltninger i valget af angrebsmidler og –metoder med henblik på at undgå og under alle omstændigheder at begrænse til det mindst mulige tilfældige tab blandt civile, skade på civile og skade på civile genstande”

Denne bestemmelse indebærer, at ovennævnte afvejning ikke alene skal omfatte en vurdering af den militære fordel af selve angrebet, men ligeledes en overvejelse af det konkret anvendte våben, herunder om der kan vælges alternative mindre skadevoldende våbentyper.

Sammenfattende indebærer ovenstående, at konkret anvendelse af klyngeammunition først lovligt kan ske efter en vurdering af våbnets forenelighed i den konkrete situation med de generelle bestemmelser for anvendelsen af lovlige kampmidler og –metoder. Klyngeammunitionens særlige karakteristika indebærer, at der vil gælde særligt skærpede krav i afvejningen af, om denne våbentype lovligt kan anvendes i overensstemmelse med den humanitære folkeret.

I forbindelse med anvendelse af klyngeammunition, skal opmærksomheden henledes i på de særlige juridiske forpligtelser, som følger af Protokol V til FN's Våbenkonvention vedrørende eksplosive krigsefterladenskaber. Det følger blandt andet heraf, at deltagerstaterne til denne protokol, herunder Danmark, ikke blot har en forpligtelse til at rydde eksplosive krigsefterladenskaber på territorier under deres kontrol, men også til at yde økonomisk og teknisk bistand m.v. til rydning af eksplosive krigsefterladenskaber, som deltagerstaterne har forårsaget på territorier, der ikke er under deres kontrol. Det betyder mere konkret, at Danmark, i det omfang danske tyrker måtte anvende klyngeammunition i given konflikt, er forpligtet til

selv at foretage oprydning af de ”forurenede” områder, alternativt at yde den pågældende regering økonomisk og teknisk bistand til oprydningen.

IV. UDENRIGSPOLITISKE FORHOLD

Danmark deltager på det militære område i et tæt samarbejde med en lang række andre lande både generelt, herunder i NATO, og i konkrete internationale militære operationer. Det er af afgørende betydning for regeringen, at danske beslutninger vedrørende klyngeammunition ikke skader Danmarks stilling i disse samarbejder.

Samtidig pågår der internationale forhandlinger om klyngeammunition, og regeringen lægger stor vægt på, at danske beslutninger ikke har en negativ indvirkning på disse forhandlingsforløb hverken generelt eller for så vidt angår Danmarks placering i forhandlingerne.

På denne baggrund er det centralt for en analyse af de samlede fordele og ulemper, der ville være ved en eventuel indførelse af et nationalt dansk moratorium vedrørende alle former for klyngeammunition, at inddrage forholdene i andre lande og i de relevante internationale samarbejdsfora, som Danmark deltager i.

Det bemærkes, at begrebet ”moratorium” internationalt anvendes i flæng, og at begrebet ikke har et klart defineret indhold. Selv om ”moratorium” sprogligt betyder ”midlertidigt stop” for en given aktivitet, kan man ikke gå ud fra, at national indførelse af et moratorium for anvendelsen af klyngeammunition også indebærer et altomfattende midlertidigt stop for anvendelse af klyngeammunition. I flere tilfælde er der således tale om, at et indført moratorium alene indebærer, at egne styrkers ikke vil anvende klyngeammunition under operationer i udlandet, men derimod hverken et forbud mod at anvende klyngeammunition til forsvaret af eget territorium eller mod at deltage i internationale operationer, hvor andre lande anvender klyngeammunition.

Begrebet ”moratorium” er således uklart. Samtidig har begrebet i forbindelse med de internationale forhandlinger om klyngeammunition fået en negativ klang, som indebærer, at alene en anvendelse af begrebet – uanset det konkrete indhold – kan få negative konsekvenser under disse forhandlinger. På den baggrund bør man efter regeringens opfattelse fra dansk side være varsom med at anvende dette begreb, idet det centrale må være indholdet af en given beslutning i relation til klyngeammunition.

I relation til en beskrivelse af de relevante udenrigspolitiske forhold er det på den baggrund centralt at fokusere på indholdet af de beslutninger, som andre lande har truffet på dette område, og i den forbindelse sondre skarpt mellem tiltag vedrørende egne styrkers anvendelse af klyngeammunition og tiltag, som har betydning for det militære samarbejde med andre lande – den såkaldte interoperabilitet.

A. SITUATIONEN I ANDRE LANDE

Ganske få NATO- og EU-lande har indført nationale begrænsninger eller moratorier for anvendelsen af klyngeammunition.

Sverige og Finland har hidtil afvist at indføre begrænsninger for brugen af klyngeammunition. Tilsvarende har lande som USA, Canada, Storbritannien og Frankrig ingen begrænsninger vedrørende brugen af klyngeammunition. Nederlandene har erklæret, at man kun vil anvende klyngevåben efter nærmere politisk beslutning. Der er således ikke tale om en egentlig begrænsning eller et moratorium.

I Tyskland har Forbundsdagen i september 2006 vedtaget at udfase DPICM/BB DM 662-granater og over en seksårig periode at udfase DPICM DM 642-granater, som erstattes af nyudviklede ammunitionstyper.

Andre lande, der råder over klyngevåben, herunder Norge, Ungarn, Bulgarien, Bosnien-Herzegovina og Schweiz, har erklæret et moratorium for deres anvendelse, idet disse moratorier har forskellig rækkevidde. For Norges vedkommende består moratoriet i et forbud mod anvendelse af klyngeammunition, indtil en international aftale er på plads. Om man herefter vil afskaffe klyngeammunition er endnu ikke afklaret.

Endelig har Belgien i juni 2006 og Østrig i december 2007 vedtaget lovgivning, der forbyder besiddelse og anvendelse af klyngeammunition.

B. OPERATIONELLE KONSEKVENSER AF EVENTUELT DANSK MORATORIUM

I NATO-sammenhæng anses selve besiddelsen af klyngeammunition alene som et nationalt anliggende. Der findes ikke nogle fælles beholdninger af klyngevåben eller klyngeammunition i NATO regi. Endvidere eksisterer der ikke nogle generelle NATO-retningslinjer for allieredes anvendelse af klyngebomber eller øvrige retningslinjer, som et eventuelt dansk moratorium mod brug af klyngeammunition ville være i strid med.

Det bemærkes vedrørende de lande, der har indført begrænsninger eller moratorier, at bl.a. Norge og Belgien ikke dermed har afskåret sig fra at deltage i internationale operationer, hvor klyngevåben anvendes af koalitions partnere.

Det er vurderingen, at nationale danske begrænsninger for anvendelse af klyngeammunition som udgangspunkt ikke vil udelukke Danmark fra at deltage i internationale operationer. Det skal dog fremhæves, at det samtidig er vurderingen, at det vil skabe problemer for samarbejdet med danske styrker i internationale operationer, såfremt Danmark måtte indføre nationa-

le begrænsninger, der pålægger Danmark restriktioner i adgangen til at samarbejde med allierede, der besidder og anvender klyngeammunition.

Denne problematik er ved flere lejligheder, bl.a. i januar 2008, blevet drøftet i NATO-sammenhæng. Især er man fra amerikansk side bekymret for den negative effekt på interoperabiliteten mellem allierede, som en eventuel fremtidig kriminalisering af samarbejde med lande, der benytter klyngevåben, kan få. Det er den amerikanske vurdering, at en sådan kriminalisering vil indebære interoperabilitetsproblemer på en række områder, f.eks. påkaldelse af ildstøtte til egne styrker, hovedkvarter- og planlægnings-samarbejde, efterretningssamarbejde, genoptankningsbistand, basetilladelser, havneanløb og træningssamarbejde.

Storbritannien, Frankrig og Tyskland har givet udtryk for tilsvarende betænkeligheder i forhold til interoperabilitet i fredsstøttende operationer. Problematikken er især blevet aktuel i Oslo-processen, jf. afsnit IV.2, hvor det foreliggende konventionsudkast indeholder et forbud mod operativt militært samarbejde med lande, der ikke tiltræder konventionen.

Denne problematik har central betydning for sikkerheden for danske styrker i fredsstøttende operationer, såfremt man i forbindelse med fremtidige danske beslutninger på området måtte afskære sig fra muligheden for at påkalde sig støtte eller pålægge samarbejdspartnere begrænsninger i omfanget og indholdet af støtten, herunder anvendelsen af klyngevåben.

Særligt hensynet til beskyttelse af danske styrker i sådanne operationer tilsiger, at man ikke fra dansk side fraskriver sig muligheden for støtte og samarbejde med allierede, der besidder og anvender klyngevåben, da dette i værste fald kan medføre manglende luft- og artilleristøtte i situationer, hvor danske styrkers sikkerhed afhænger heraf.

Sammenfattende er det vurderingen, at en dansk beslutning om anvendelse af klyngeammunition, der indebærer restriktioner i adgangen til at samarbejde med allierede, der besidder og anvender klyngevåben, vil skade Danmarks muligheder for at deltage i internationale operationer.

C. DE INTERNATIONALE FORHANDLINGER

Regeringen har gennem en årrække arbejdet aktivt for en bindende international regulering på klyngeammunitionsområdet og herved for etableringen af en forsvarlig balance mellem på den ene side den militære fordel af klyngeammunition og på den anden side begrænsning af de potentielle humanitære følger ved anvendelse af klyngeammunition. Det har i den forbindelse været regeringens holdning, at etableringen af en forsvarlig balance bl.a. forudsætter, at der stilles krav til klyngeammunitions pålidelighed.

I maj 2004 blev regeringens hidtidige indsats konsolideret i Folketinget, idet Folketinget vedtog en opfordring til regeringen om at fortsætte den hidtidige indsats i alle internationale fora

for hurtigst muligt at etablere et internationalt juridisk bindende forbud mod alle former for klyngeammunition, der ikke er udstyret med selvdestruktions-, selvdeaktiverings- eller selvneutraliseringsmekanismer. Regeringen har siden 2004 arbejdet videre i lyset af Folketingets opfordring.

1. Forhandlingerne inden for rammerne af FN's Våbenkonvention (CCW)

Regeringens arbejde for at få reguleret området har primært fundet sted indenfor rammen af CCW - Convention on Conventional Weapons (FN's Våbenkonvention) - , der har 103 deltagerstater, og som omfatter de vigtigste producent- og brugerlande af klyngevåben, herunder bl.a. USA, Rusland, Kina, Indien, Pakistan og Israel, der står for den altovervejende beholdning af klyngeammunition i verden. Det er et overordnet princip i CCW at søge at skabe balance mellem på den ene side den militære fordel ved klyngeammunition og på den anden side de humanitære følger, som efter dansk opfattelse bør tillægges større vægt.

Det var gennem flere år vanskeligt at skabe fremdrift i CCW. Dette skyldtes ikke mindst, at muligheden for anvendelsen af klyngevåben indgår som et centralt element i de nationale doktriner for territorialforsvaret i en række lande i Europa, Asien og Mellemøsten. Det gælder f.eks. Finland, Indien, Kina, Pakistan, Polen og Rusland.

Disse lande har i CCW gjort gældende, at de kun påtænker at benytte klyngevåben i tilfælde af massive angreb mod eget territorium, hvorfor de enten direkte afviser – eller er meget betænkelige ved – enhver regulering med henvisning til, at det må være deres eget ansvar at træffe afgørelser om indsats af klyngevåben i situationer, hvor den nationale sikkerhed eller endda overlevelse står på spil.

Det har været og er fortsat en stor opgave at forsøge at overbevise disse lande om behovet for at regulere brugen af klyngevåben af humanitære hensyn, ikke mindst fordi flere af disse lande er i besiddelse af klyngeammunition, som for størstedelens vedkommende ikke har selvdestruktionsmekanismer. De pågældende lande hævder således, at den gældende humanitære folkeret yder en tilstrækkelig beskyttelse. Problemet er, efter disse landes opfattelse, at de gældende folkeretlige regler ikke er blevet overholdt i de konfliktsituationer, hvor brugen af klyngevåben er blevet kritiseret p.g.a. de uacceptable humanitære følger for civilbefolkningen.

Det var i lang tid ikke muligt at opnå enighed i EU om en fælles linie om klyngevåben, idet visse medlemslande end ikke besidder klyngevåben, mens andre er producenter og/eller råder over disse våben. I foråret 2007 lykkedes det dog EU at vedtage et forslag til et mandat, dvs. et fælles forhandlingsgrundlag, for CCW om at indlede forhandlinger om en bindende international aftale, som imødekommer de humanitære problemer, der er forbundet med anvendelsen af klyngevåben. Ifølge forslaget skulle forhandlingerne afsluttes inden udgangen af 2008.

På det årlige møde den 7.-13. november 2007 mellem deltagerstaterne til CCW lykkedes det takket være en ihærdig indsats af EU – og på trods af modstand fra bl.a. flere producentlande – at få vedtaget et mandat for forhandlinger i CCW. USA, Japan og de fleste vestlige lande støttede EU. Mandatet lyder:

”De kontraherende parter møde besluttede, at Gruppen af Regeringsekspertter (Group af Governmental Experts, GGE) skal forhandle sig frem til et forslag i det øjemed meget snarligt at tage stilling til de humanitære virkninger af klyngeammunition, under afvejning af militære og humanitære hensyn. GGE skal udfolde alle bestræbelser på at forhandle sig frem til dette forslag så hurtigt som muligt og afrapportere om de opnåede fremskridt til De kontraherende parter møde i november 2008. GGE’s arbejde vil blive understøttet af militære og tekniske eksperter. GGE skal mødes i 2008 mindst 3 gange i alt op til 7 uger....”.

Forhandlingerne i CCW gennemføres med dansk formandskab, idet Danmarks nedrustningsambassadør er blevet udpeget som forhandlingsleder for processen.

2. Forhandlingerne inden for rammerne af Oslo-processen

I lyset af, at forhandlingerne i CCW om en international regulering af besiddelse og anvendelse af klyngeammunition var låst fast, indbød Norge i februar 2007 til et internationalt møde i Oslo. Der tilsluttede Danmark sig sammen med 45 andre stater en erklæring, hvori staterne politisk forpligter sig til inden udgangen af 2008 at indgå en international aftale, der skal forbyde klyngevåben, som forårsager uacceptable skader på civile. Erklæringen lagde således ikke op til et totalforbud mod klyngevåben, men til et forbud mod de typer, som har vist sig som upræcise og upålidelige.

Blandt de 46 stater i Oslo var 21 EU-medlemslande, derunder Storbritannien, Tyskland og Frankrig. Den proces, der indledtes i Oslo, fortsatte med et møde i Lima i maj 2007, i Wien i december 2007 og senest i Wellington i februar 2008.. Foreløbigt har mere end 80 lande, herunder Danmark og de fleste andre europæiske NATO-lande, tiltrådt den såkaldte Wellington-erklæring, der er adgangsbillet til diplomatkonferencen i Dublin i maj 2008, hvor en konventionstekst skal forhandles færdig. Det er hensigten, at en underskrivelsesceremoni skal finde sted på et møde i Oslo senere i 2008.

Udfaldet af forhandlingerne i Oslo-processen er endnu usikkert. Det er derfor ikke muligt for indeværende at vurdere, hvordan et internationalt instrument kan komme til at se ud, hvilken tilslutning, det vil få, og hvilke konsekvenser, det vil have.

Det kan dog allerede nu konstateres, at Oslo-erklæringens ordlyd om et forbud mod klyngevåben, som forårsager uacceptable skader på civile, fortolkes meget forskelligt. En gruppe lande med Norge, Østrig, Irland og New Zealand i spidsen og i øvrigt bestående af en række udviklingslande synes således at tilstræbe en regulering, der udgør noget nær et totalforbud mod besiddelse og anvendelse af klyngevåben. Heroverfor står en række NATO-lande, der afviser et sådant forbud. En række andre problemer er fortsat uløste. Konventionsteksten, som den nu foreligger, forbyder bl.a. militært samarbejde med stater, der ikke er parter til konventionen, jf. afsnit ovenfor om interoperabilitetsspørgsmålet.

3. Regeringens holdning i de internationale forhandlinger

Danmark vil fortsat deltage i forhandlingerne i både inden for rammerne af CCW og i Oslo-processen. Regeringen lægger meget stor vægt på det forhold, at alle de væsentligste producenter og brugere af klyngevåben deltager i CCW og derfor vil blive omfattet af en CCW-aftale. Lande som USA, Rusland, Kina, Indien, Pakistan, Brasilien og Israel vil ikke deltage i Oslo-processen – endsige lade sig påvirke af det mulige udfald af denne proces.

Det er efter regeringen opfattelse betænkeligt, hvis der indgås en international aftale i regi af Oslo-processen omfattende et antal af vores NATO-allierede, EU-partnere og andre vestlige lande (bortset fra USA), men ikke en række store og betydende militærmagter, producenter og brugere af klyngevåben udenfor den vestlige landekreds. En sådan aftale uden deltagelse fra alle de væsentligste producenter og brugere vil efter regeringens vurdering ikke føre til den reduktion af de uacceptable humanitære følger af anvendelsen af klyngeammunition, som er hovedformålet med de internationale forhandlinger. Regeringen vil derfor i første række fokusere den internationale indsats på at tilvejebringe et konstruktivt resultat af forhandlingerne i CCW.

Regeringen vurderer, at et eventuelt dansk moratorium kan påvirke den danske forhandlingsposition i CCW negativt, idet den gruppe lande, der ligesom Danmark tilstræber et afbalance-ret, humanitært forsvarligt forhandlingsresultat, ikke vil være tilbøjelig til at lytte til et land, der allerede ensidigt har foregrebet et resultat, oven i købet uden at sikre sig indrømmelser fra mere modstræbende lande, som ikke umiddelbart tillægger de humanitære hensyn større vægt. Hertil kommer, at en sådan dansk beslutning vil komplicere situationen for vores nærmeste allierede og for de to nordiske lande (Sverige og Finland), der ikke har indført noget moratorium.

Det er endvidere vurderingen, at nationale moratorier kan anvendes til at skævvride debatten i bl.a. CCW-regi og flytte fokus væk fra essentielle spørgsmål såsom indskrænkninger af det tilladte anvendelsesområde for klyngeammunition og begrænsninger på våbentyper. Et eventuelt dansk moratorium således vil skulle afvejes nøje i forhold til implikationerne for videre

dansk deltagelse i CCW-forhandlingerne om bindende, international regulering af klyngevåben.

Regeringen vil på denne baggrund fortsat arbejde aktivt for en international aftale om, at klyngevåbentyper, som har vist sig at være upålidelige og upræcise, og som derfor har uacceptable humanitære konsekvenser, udfases indenfor en nærmere aftalt årrække. Regeringen lægger vægt på, at en sådan aftale tillader alternative ammunitionstyper, der tilgodeser de samme militære hensyn som klyngeammunition uden at have visse af de eksisterende klyngeammunitionstypers uacceptable følger.

I Oslo-processen vil regeringen fortsat forhandle på grundlag af Folketingets vedtagelser af maj 2004 og maj 2007 og – sammen med vores nærmeste allierede – fortsat arbejde for en fuldt tilfredsstillende løsning på interoperabilitetsproblemet.

V. KONKLUSION

På baggrund af den ovenstående analyse af de samlede fordele og ulemper, der ville være ved en eventuel indførelse af et nationalt dansk moratorium vedrørende alle former for klyngeammunition i Danmark, er det regeringens opfattelse, at der ikke er grundlag for gennemførelsen af en ensidig dansk afstandtagen fra enhver besiddelse og eventuel anvendelse af alle former for klyngeammunition.

Hensynet til beskyttelse af danske styrker i internationale operationer tilsiger, at man ikke fra dansk side fraskriver sig muligheden for støtte og samarbejde med allierede, der besidder og anvender klyngevåben, da dette i værste fald kan medføre manglende luft- og artilleristøtte i situationer, hvor danske styrkers sikkerhed afhænger heraf. Det er vurderingen, at et dansk moratorium for anvendelse af klyngeammunition, der indebærer restriktioner i adgangen til at samarbejde med allierede, der besidder og anvender klyngevåben, vil skade Danmarks muligheder for at deltage i internationale operationer.

Der kan således være situationer, hvor netop klyngeammunition kan være den mest hensigtsmæssige ammunitionstype til at beskytte danske eller allierede styrker. Der kan ligeledes være situationer, hvor netop klyngeammunition vil være den mindst skadevoldende ammunition, som kan anvendes til at løse en nødvendig militær opgave og have mindst mulige utilsigtede skadevirkninger i forhold til civilbefolkningen og infrastruktur.

Samtidig må de negative humanitære følger, som klyngeammunition kan have for civilbefolkningen, tages meget alvorligt. Det gælder dels i situationer, hvor klyngeammunition anvendes i strid med den humanitære folkeret, dels i situationer, hvor deres anvendelse nok er korrekt, men hvor de humanitære eftervirkninger er særligt belastende for civilbefolkningen på grund af ueksploderede krigsefterladenskaber i form af ikke-detoneret klyngeammunition.

I afvejningen af fordele og ulemper ved klyngeammunition bør de humanitære hensyn derfor tillægges særlig vægt. Dette indebærer efter regeringens opfattelse, at man fra dansk side fortsat må arbejde for, at der både nationalt og internationalt etableres en situation, hvor alle former for klyngeammunition, som forvolder uacceptable skader på civile, udfases. Andre former for klyngeammunition bør alene anvendes i fuld overensstemmelse med de relevante folkeretlige regler.

Regeringen vil derfor fortsat arbejde aktivt for en international aftale om, at klyngevåbentyper, som har vist sig at være upålidelige og upræcise, og som derfor har uacceptable humanitære konsekvenser, udfases indenfor en nærmere aftalt årrække. Regeringen lægger vægt på, at en sådan aftale tillader alternative ammunitionstyper, der tilgodeser de samme militære hensyn som klyngeammunition uden at have visse af de eksisterende klyngeammunitionstypers uacceptable følger. Det skal understreges, at der i de gældende konventionsbestemmelser ikke eksisterer et forbud mod klyngeammunition som våbentype eller imod anvendelsen af denne type våben. Derimod indeholder den humanitære folkeret en række generelle bestemmelser, som er relevante i relation til anvendelsen af klyngeammunition.

Når der måtte foreligge et acceptabelt internationalt forhandlingsresultat, vil regeringen selv sagt sikre, at de danske beholdninger af klyngeammunition lever op til de nye internationale regler. Indtil et sådant resultat måtte foreligge, vil regeringens politik i forhold til klyngeammunition være, som det fremgår nedenstående.

Regeringen har ved tidligere lejligheder understreget, at præcision og pålidelighed er nøglefaktorer, når anvendelsen af klyngeammunition vurderes. Det er bl.a. derfor, at al dansk artilleri-afværet klyngeammunition nu er konstrueret med selvdestruktionsmekanismer.

I lyset af konklusionerne i den netop offentliggjorte rapport fra det norske forsvars forskningsinstitut vedrørende anvendelsen af klyngeammunition af typen M85 under den væbnede konflikt i Libanon i 2006 er det imidlertid regeringens vurdering, at dele af det danske lager af klyngeammunition (DPICM-granater af typen BB DM 662 med 49 bomblets) sandsynligvis ikke lever op til regeringens forventning til den fornødne pålidelighed af denne type våben.

Regeringen vil på denne baggrund straks tage skridt til, at DM 662 fjernes fra den operative danske ammunitionsbeholdning med henblik på destruktion af dennes bomblets, så hurtigt det er muligt at tilvejebringe ressourcerne hertil.

Blandt andet for at understøtte den igangværende internationale forhandlingsproces vil regeringen endvidere undersøge mulighederne for inden for en 10-årig periode at erstatte også DM 642 med nyudviklede ammunitionstyper.

Endvidere vil regeringen sikre, at man også fremover fra dansk side kun erhverver og anvender ammunitionstyper, der udgør den mindst mulige risiko for civilbefolkningen i indsatsområderne.

I relation til den fremtidige danske beholdning af klyngevåben agter regeringen at opretholde den nuværende situation, hvorefter disse våben opbevares i militære depoter, ikke indgår i nogen enheds aktuelle udrustning eller forsyninger, og dermed heller ikke anvendes af danske enheder i aktuelle militære operationer. Regeringen har samtidig besluttet, at anvendelse af dansk klyngeammunition i militære operationer forudsætter politisk beslutning med inddragelse af Folketinget.

Sammenfattende indebærer regeringens politik i relation til klyngeammunition,

- At regeringen i de internationale forhandlinger vil arbejde for etablering af en forsvarlig balance mellem den militære fordel af klyngeammunition og de potentielle humanitære følger ved anvendelse af klyngeammunition.
- At regeringen fortsat vil arbejde aktivt for en international aftale om, at klyngevåbentyper, som har vist sig at være upålidelige og upræcise, og som derfor har uacceptable humanitære konsekvenser, udfases indenfor en nærmere aftalt årrække. Regeringen lægger vægt på, at en sådan aftale tillader alternative ammunitionstyper, der tilgodeser de samme militære hensyn som klyngeammunition uden at have visse af de eksisterende klyngeammunitionstypers uacceptable følger.
- At regeringen vil tilsikre, at al dansk klyngeammunition lever op til den af Danmark tiltrådte fremtidige internationale regulering på området.
- At regeringen af hensyn til beskyttelsen af danske soldater tillægger mulighederne for at samarbejde med partnere i internationale fredsstøttende operationer betydelig vægt.
- At regeringen vil udfase dansk klyngeammunition af typen DM662 og destruere alle disse bomblets.
- At regeringen vil undersøge muligheden for inden for en 10-årig periode at erstatte den tilbageværende danske klyngeammunition med alternative ammunitionstyper.
- At regeringen ved en eventuel fremtidig anvendelse af dansk klyngeammunition i militære operationer vil inddrage Folketinget.