

Vergaderjaar 2010–2011

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 165

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE EN DE MINISTER VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2011

Aanpassingen in het wapenexportbeleid

Op 24 maart jl. hebben de vaste commissie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken overleg gevoerd met de bewindslieden van de bij het wapenexportbeleid betrokken ministeries. Het overleg vond op een bijzonder moment plaats. De onrust in verschillende landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten domineerde al wekenlang het nieuws en wierp een ander perspectief op bepaalde wapenexporten en afstotingszaken van overtollig defensiematerieel. Het unieke karakter van het moment leefde niet alleen in de Kamer maar ook bij het kabinet. De dag na het algemeen overleg heeft de minister van Buitenlandse Zaken u een brief doen toekomen over de ontwikkelingen in de Arabische regio (Kamerstuk 32 623, nr.16), die voortborduurde op de brief van 18 februari 2011 over de situatie in de Arabische regio (Kamerstuk 32 623, nr.2).

Ondanks de onvoorspelbaarheid van de ontwikkelingen, leiden deze ontwikkelingen in Nederland tot de conclusie dat het wapenexportbeleid op enkele punten moet worden aangescherpt. Het gaat hierbij met name om de vraag hoe het risico op ongewenst gebruik van geëxporteerde militaire goederen zo klein mogelijk kan worden gehouden en hoe dit risico zijn plaats in de afweging tot vergunningverlening kan krijgen.

Wij hebben de Kamer toegezegd om over zulke nuances te reflecteren en daar conclusies aan te verbinden. In deze brief willen wij aangeven op welke onderdelen wij het beleid zullen aanscherpen. Achtereenvolgens gaan wij in op de volgende thema's:

- Toetsingscriteria in perspectief
- Doorvoer
- Transparantie & parlementaire controle

De toetsingscriteria in perspectief

Het toetsingskader: de acht criteria

- 1 naleving van de internationale verplichtingen van de lidstaten van de Gemeenschap, met name door de Veiligheidsraad van Verenigde Naties en de Europese Gemeenschap uitgevaardigde sancties, de verdragen inzake non-proliferatie en andere onderwerpen, alsmede andere internationale verplichtingen
- 2 eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming en naleving van het internationaal humanitair recht door dat land
- 3 de interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten
- 4 handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio
- 5 de nationale veiligheid van de lidstaten, van de gebieden waarvan één van de lidstaten de buitenlandse betrekkingen behartigt, alsmede van bevriende landen of bondgenoten
- 6 het gedrag van het land van eindbestemming ten opzichte van de internationale gemeenschap, met name de houding ten aanzien van terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationale recht
- 7 het gevaar dat de goederen een andere dan de opgegeven eindbestemming krijgen, hetzij in het aanschaffende land zelf ofwel via ongewenste heruitvoer
- 8 de verenigbaarheid van de wapenexporten met het technische en economische vermogen van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat staten met een zo gering mogelijk beslag op mensen en economische middelen voor bewapening, in hun legitieme veiligheids- en defensiebehoeften voorzien.

De toetsingscriteria voor het beoordelen van de aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van militair materieel zijn vastgelegd in het EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008. Zij vinden hun oorsprong in teksten die al in 1991 en 1992 door de Europese Raad geformuleerd zijn. Naast het Gemeenschappelijk Standpunt vormt de gebruikersgids (aangenomen in april 2009) een belangrijke bron bij de eenduidige toepassing van de toetsingscriteria.

Deze gids (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09241.en09.pdf>) is in april 2009 goedgekeurd. Ondanks het feit dat een aantal lidstaten de term «harmonisatie» afwijst, is dit toch een eerste stap geweest voor een gemeenschappelijk interpretatie en is het doel van de gids onomstreden om een grotere consistentie in de toepassing van de criteria door de lidstaten te bereiken. Zo biedt de gebruikersgids 75 bladzijden aan «best practices» voor het gebruik van de acht criteria. Het gaat daarbij om vragen die gesteld moeten worden bij de toetsing en om bronnen die daarbij geraadpleegd kunnen worden.

De omzetting, eind 2008, van de EU Gedragscode in een Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport geeft aan dat de lidstaten juridische formalisering van het toetsingskader wenselijk achten. Inmiddels is een «review» van het Standpunt gepland (zie hieronder) en zal het kabinet deze exercitie gebruiken om verdere harmonisatie te bereiken en een aantal elementen uit de gebruikersgids in de criteria op te nemen.

Aanscherping van de criteria 2 en 3

Tijdens het Algemeen Overleg van 24 maart jl. hebben wij aangegeven dat bij de toetsing aan het EU Gemeenschappelijk Standpunt in het vervolg meer dan nu al het geval is, een element van risico-analyse een rol zal spelen. Het spreekt voor zich dat de reikwijdte van een dergelijke analyse

bepikt zal zijn. Echter, wanneer sprake zal zijn van waarneembare risico's die op termijn tot gewelddadige ontwikkelingen kunnen leiden en waarbij de te exporteren goederen eventueel zouden kunnen worden ingezet, dan zal de regering terughoudend zijn in het verlenen van een vergunning. De praktijk zal moeten uitwijzen welke invloed dit voornemen zal hebben op de beoordeling van wapenexportaanvragen. Bij de besluitvorming moet immers rekening worden gehouden met het feit dat de gronden voor afwijzing juridisch verdedigbaar moeten zijn in bezwaarprocedures.

Verdere harmonisatie van het wapenexportbeleid van de EU lidstaten

Zoals tijdens het AO van 24 maart jl. aangegeven, is een dergelijke verandering in de toetsing alleen zinvol indien andere EU-lidstaten ook bereid zijn om op deze manier te toetsen («*level playing field*»). Om deze reden zal de regering zich sterk maken voor verdere harmonisatie van het wapenexportbeleid van de EU-lidstaten in het algemeen en mogelijke aanscherping van de criteria in het bijzonder. In de EU-werkgroep COARM, waar door alle lidstaten gesproken wordt over het Europese wapenexportbeleid, pleit Nederland voor meer harmonisatie. De COARM komt vier keer per halfjaar bijeen om het wapenexportbeleid van de lidstaten te bespreken. Bedoeling hiervan is uiteraard goede afstemming tussen de lidstaten over een beleid dat nog steeds een nationale aangelegenheid is, maar wel berust op het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. In de COARM wordt op basis van ontwikkelingen in de wereld gesproken over aanpassingen van het wapenexportbeleid. Ook wordt gesproken over bepaalde concrete wapenexportkwesties die zich voordoen. De bijeenkomst biedt niet alleen de mogelijkheid om informatie uit te wisselen, maar ook een platform om ervoor te zorgen dat wapenexportaanvragen in de hele EU op een zo uniform mogelijke wijze worden behandeld.

In het komende jaar zal de COARM een «*review*» van het Gemeenschappelijk Standpunt uitvoeren. Alle lidstaten nemen hieraan deel en leggen voorstellen voor verbetering ter bespreking voor. Doel is om de «*review*» in 2012 af te ronden. De exercitie is een goed instrument om nieuwe stappen te zetten op het gebied van harmonisatie en de regering zal dit onderwerp dan ook aandragen als belangrijk onderwerp voor de «*review*». Specifiek zal Nederland inzetten op harmonisatie van de toetsing aan criteria 2 en 8.

Met betrekking tot criterium 2 zal de toetsing blijven plaatsvinden op basis van de aard van het goed, de eindgebruiker, het eindgebruik en de situatie in het land van bestemming. Het feit dat er in een bepaald land sprake is van een slechte mensenrechtensituatie, betekent niet per definitie dat negatief getoetst wordt aan criterium 2. Dit zou *de facto* een wapenembargo inhouden, hetgeen een zwaar politiek drukmiddel is, dat voor Nederland altijd gestoeld moet zijn op een internationale (meestal VN- of EU-) afspraak daarover. Dit zal niet veranderen. Wel zal bij een slechte mensenrechtensituatie zeer streng getoetst worden aan criterium 2, waarbij nauwkeurig zal worden gekeken of een risico bestaat dat het betreffende goed ingezet zal kunnen worden bij mensenrechtenschendingen. Zoals aangegeven zal hierbij ook meer dan tevoren gekeken worden naar het risico dat goederen in de toekomst kunnen worden ingezet bij mensenrechtenschendingen.

Met betrekking tot criterium 8 speelt Nederland reeds een voortrekkersrol. De twee in 2010 door Nederland georganiseerde seminars over dit criterium (één in Den Haag en één in Brussel met deelname van bijna alle EU-lidstaten) hebben duidelijk inzicht gegeven in de manier waarop de

verschillende EU-lidstaten dit criterium toepassen. Helder is dat er nog veel discrepantie bestaat tussen de verschillende interpretaties van het criterium. Deze verschillen komen voornamelijk voort uit het feit dat het een economisch criterium betreft dat een technische analyse vergt. Een aantal lidstaten beschikt niet over de middelen om deze analyse zelfstandig uit te voeren. Om deze reden zal Nederland tijdens de *review* van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzetten op een sterkere consistentie in de toepassing van criterium 8. Doelstelling is dat de relatief vrijblijvende interpretatie van criterium 8 door sommige EU-lidstaten wordt vervangen door een striktere toetsing op basis van een aantal afgesproken stappen. Bijvoorbeeld op basis van een kort document waarin enkele duidelijke richtlijnen staan opgenomen voor de toetsing aan dit criterium.

Doorvoer

Op dit moment geldt een meldplicht voor doorvoer van militaire goederen afkomstig uit of op weg naar een bondgenoot (de EU/NAVO+: EU- en NAVO-leden evenals Australië, Canada, Japan, Zwitserland) door het Nederlands grondgebied. Voor doorvoer van goederen afkomstig uit en op weg naar niet-bondgenoten geldt een vergunningplicht. Deze procedure zal worden aangescherpt door de vergunningplicht breder te maken dan nu het geval is. De overheid zal zo in staat worden gesteld om in sommige specifieke gevallen ook doorvoer van goederen afkomstig van een bondgenoot te controleren.

De Duitse doorvoercontrole

Ten aanzien van het thema doorvoer hebben wij de Kamer toegezegd om ons eerst te oriënteren op buurland Duitsland, waarover gezegd is dat daar alle doorvoer van militaire goederen een eigen toetsing ondergaat. Dat blijkt genuanceerder te liggen. Duitsland maakt een onderscheid wat betreft de aard van de militaire goederen, de mate van betrokkenheid van Duitse actoren tijdens de doorvoer, de vervoersmodaliteiten en, daarmee samenhangend, de bestemming van de doorvoer.

In Duitsland wordt onderscheid gemaakt tussen «Kriegswaffen» (oorlogswapens) en overige «Rüstungsgüter» (toerustingsgoederen). Slechts voor de doorvoer van oorlogswapens is een vergunning nodig. Bovendien is er voor oorlogswapens een algemene vergunning opgesteld, die in de praktijk betekent dat in een aantal gevallen alleen wordt nagegaan of aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

De Duitse «Erste Verordnung über Allgemeine Genehmigungen nach den Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen» staat het toe dat oorlogswapens per spoor worden doorgevoerd indien op Duits grondgebied geen overlading plaatsvindt en de doorvoerbestemming gelegen is in (de meeste) Europese NAVO-partners of Oostenrijk of Zwitserland. Dit geldt ook voor schepen die onder Duitse vlag varen indien geen overlading plaatsvindt en de bestemming is gelegen in de bovengenoemde landen of Ierland, IJsland, de VS en Canada. Voor een schip onder niet-Duitse vlag wordt doorvoer zonder overlading in beginsel onafhankelijk van de bestemming toegelaten, mits de lading geen gevaar oplevert voor bemanning of schip.

Ook Duitsland heeft nuanceringsen aangebracht in de doorvoercontrole en respecteert in veel gevallen de eigen verantwoordelijkheid van derde landen die vergunningen voor wapenexport af hebben gegeven, zeker als er geen Duitse overlading bij de doorvoer betrokken is.

Controle van doorvoer

Het kabinet heeft begrip voor de zorg van de Kamer over doorvoer van militaire goederen via Nederlands grondgebied naar risicovolle bestemmingen. Tegelijkertijd hecht het kabinet aan het uitgangspunt dat onze bondgenoten goed in staat zijn om op grond van hun eigen exportcontrole-instrumentarium verantwoordelijke besluiten over de uitvoer van militaire goederen te nemen. Dat uitgangspunt vereist dat er niet licht wordt ingegrepen in de besluiten van onze bondgenoten. Het staat wel toe dat er, waar nodig, om uitleg of zelfs herziening gevraagd kan worden. Dus is het zaak om nog enkele aanvullende parameters aan te brengen in onze doorvoercontrole. Daarvoor kan de Duitse praktijk een leidraad bieden.

Het kabinet stelt voor om een wijziging van de regelgeving aan te brengen, die er ten eerste toe zal leiden dat, bij doorvoer vanuit een bondgenoot, er een onderscheid zal worden gemaakt tussen doorvoer met of zonder overlading. Doorvoer zonder overlading wordt in beginsel niet gecontroleerd en is niet vergunningplichtig. Een dergelijke doorvoer zal wel moeten worden gemeld en de mogelijkheid zal altijd behouden blijven om in te grijpen. Dit laatste zal het geval zijn wanneer er aanwijzingen zijn dat een doorvoer inbreuk maakt op de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan (sancties of verdragen) of indien er aanwijzingen zijn dat de goederen opzettelijk werden onttrokken aan de exportcontrole van het land van herkomst.

Doorvoer met overlading van het ene vervoermiddel naar het andere zal onder een vergunningplicht worden gebracht, onafhankelijk van de herkomst of bestemming. Voor dit type doorvoer zal een algemene vergunning opgesteld worden. Deze zal beschikbaar zijn voor alle vervoerders, afhandelaren, expediteurs en andere Nederlandse betrokkenen die zich laten registreren en op het gebied van de exportcontrole eerder goed gedrag kunnen aantonen. Deze partijen zullen geautoriseerd zijn om doorvoer met overlading uit te voeren wanneer het gaat om goederen afkomstig van een bondgenoot en wanneer deze goederen niet zijn opgenomen op een (nog op te stellen) doorvoerlijst. Deze (negatieve) lijst, waarvoor een individuele vergunningplicht zal gelden, zal vooral complete wapensystemen bevatten evenals kleinkaliber wapens en munitie, waarop de regering ook een vorm van toezicht wenst te houden – zeker waar het gaat om commerciële leveranties.

Voor eigendomszendingen voor jacht- en sportdoeleinden zal ook een algemene vergunning worden opgesteld. Deze zal zorgen voor vrijstelling van een individuele vergunningplicht op voorwaarde dat bewezen wordt dat het land van bestemming geen bezwaar heeft tegen de import (al dan niet tijdelijk) van het betreffende wapen. In deze algemene vergunning zullen uitzonderingen opgenomen worden met betrekking tot bestemmingen waarop een internationaal (VNVR, EU of OVSE) volledig wapenembargo van toepassing is.

Controle van aanvragen afkomstig van een bondgenoot

Het bovenstaande betekent dat, anders dan in het verleden, sommige doorvoersendingen afkomstig van bondgenoten individueel gecontroleerd zullen worden. Om het respect voor de uitvoerbesluiten van onze bondgenoten overeind te houden, zal de beleidsregel blijven gelden dat bij de aanwezigheid van een uitvoervergunning van een van die EU/NAVO+ partners, de Nederlandse doorvoervergunning in beginsel «standaard» wordt afgegeven. Hierop zal een uitzondering worden gemaakt voor doorvoermeldingen naar bestemmingen die in het oordeel

van de minister van Buitenlandse Zaken bijzondere aandacht dienen te krijgen. Zulke aanvragen zullen worden voorgelegd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal vervolgens bepalen of nadere consultatie van de betreffende EU/NAVO+ partner noodzakelijk is. Dit zal vooral gebeuren op basis van de aard van de betrokken militaire goederen en de eindgebruiker. Bij de consultatie zal duidelijk moeten worden waarom de bondgenoot de vergunning heeft afgegeven en of de bondgenoot de vergunning wenst in te trekken, bijvoorbeeld in het geval van onverwachte ontwikkelingen in het land van bestemming. Het is denkbaar dat bij het uitblijven van een aanvaardbare toelichting door de bondgenoot, een vergunningaanvraag voor doorvoer niet zal worden toegekend.

Het resultaat zal dan zijn dat de doorvoer via Nederland niet kan plaatsvinden of dat – als de goederen al in Nederland zijn aangekomen – de verscheper, vervoerder, afhandelaar of expediteur in de gelegenheid zal worden gesteld om de goederen terug te laten gaan naar het land van herkomst. Aldaar zal een heroverweging kunnen plaatsvinden of naar een andere logistieke route worden gezocht. In dit laatste geval zullen de goederen uiteindelijk toch hun bestemming bereiken. Een titel om militaire goederen zonder compensatie in beslag te nemen of anderszins aan de eigenaar te onttrekken, kent het Nederlandse recht alleen als het type wapen in Nederland zelf verboden is.

Transparantie & parlementaire controle

Op dit moment gaat Nederland reeds op transparante wijze om met de rapportage over wapenexportvergunningen. Op verzoek van de Kamer stelt het kabinet voor om tot een systeem te komen waarbij de Kamer onder bepaalde voorwaarden in een vroeg stadium tot een oordeel kan komen over de belangrijkste besluiten. Dat vergt echter een scherpe selectie. Op die manier kan de Kamer in sommige gevallen haar controlerende taak uitvoeren op het moment van de besluitvorming door de regering.

De normale rapportage

Er worden per jaar 1500 tot 2000 aan uitvoer van militaire goederen gerelateerde besluiten genomen. Voor de meeste besluiten zal de rapportage naar aard en inhoud hetzelfde blijven, maar zal de rapportage worden versneld. Nu is het zo dat met een vertraging van gemiddeld 7 maanden elk kwartaal of halfjaar de kerngegevens van alle afgegeven uitvoervergunningen gepubliceerd worden op de exportcontrole website.

Het kabinet wil die vertraging terugbrengen naar 3 of 4 maanden en streeft er naar om uiteindelijk maandelijks te rapporteren. Dat zal pas echt gerealiseerd kunnen worden wanneer de overstap naar een nieuw automatiseringssysteem van de douane voor de verwerking van vergunningaanvragen gemaakt zal zijn. In dit systeem zullen ook rapportagemodules worden opgenomen. Het systeem zal waarschijnlijk in de loop van 2012 operationeel worden.

De versnelde rapportage

Naast snellere rapportages heeft de Kamer ook te kennen gegeven in bijzondere gevallen van zeer gevoelige aanvragen ook behoefte te hebben haar gevoelens zeer spoedig aan de regering kenbaar te maken. Het kabinet wenst hieraan tegemoet te komen, maar heeft te rekenen met de

rechtszekerheid voor de aanvrager. Het kabinet wenst daarbij de scheiding der machten (de regering regeert, de Kamer controleert) als basisprincipe te handhaven. In specifieke gevallen (zie hieronder) zal het kabinet, onmiddellijk nadat het een besluit heeft genomen en de vergunning is afgegeven, de afwegingen die tot dat besluit hebben geleid met de Kamer delen. Zo zal de Kamer in de gelegenheid gesteld worden om onmiddellijk haar controlerende taak uit te oefenen. Het kabinet zal ervoor zorgen dat wanneer een dergelijke vergunning wordt afgegeven, de informatie hierover binnen twee weken de Kamer toe zal gaan. De Kamer zal dan in de gelegenheid zijn om de regering op haar besluit aan te spreken.

De selectie

In een aantal strikt vastgelegde gevallen is de regering bereid om de Kamer onmiddellijk te informeren over besluiten over wapenexportaanvragen. Om aan deze bijzondere behandeling te worden onderworpen zullen aanvragen aan de volgende criteria moeten worden onderworpen:

- Eerste aanvragen (in tegenstelling tot vervanging of verlenging van vergunning);
- Definitieve uitvoer (in tegenstelling tot tijdelijke uitvoer voor reparatie of demonstratie);
- Complete systemen (in tegenstelling tot onderdelen voor systemen);
- Drempelwaarde: slechts vergunningsaanvragen met een transactiewaarde boven de 5 miljoen euro zullen op deze wijze met de Kamer worden gedeeld.

Transacties naar bondgenoten (EU/NAVO en Japan, Zwitserland, Nieuw-Zeeland en Australië) zullen niet op deze wijze worden gedeeld met de Kamer. Deze transacties zijn per definitie onomstreden (in de afhandeling door de overheid wordt daarom geen politieke toetsing uitgevoerd en slechts vastgesteld dat alle onderliggende documentatie authentiek en op orde is).

Conclusies

Centraal in de beoordeling van vergunningaanvragen voor de uitvoer van militaire goederen blijven de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt staan. Waar van toepassing, zal rekening worden gehouden met het risico van een mogelijke ongewenste toekomstige inzet van de goederen. Derhalve zal, waar van toepassing, bij de toetsing aan het EU Gemeenschappelijk Standpunt een element van risico-analyse worden meegenomen. Daarnaast zal Nederland zich bij de review van het Gemeenschappelijk Standpunt in 2012 inzetten voor verdere harmonisatie van de toetsing aan met name de criteria 2 en 8.

De systematiek van de doorvoercontrole zal naar Duits voorbeeld worden aangepast in de zin dat de vergunningplicht zich in beginsel onafhankelijk van herkomst of bestemming van de militaire goederen zal richten op doorvoer met overlading. Middels duidelijke uitgangspunten bij de behandeling van aanvragen zal onderscheid gemaakt worden tussen verschillende typen doorvoertransacties. Binnen de nieuwe toetsingssysteematiek zal Nederland o.a. kunnen besluiten dat doorvoer via Nederlands grondgebied van bepaalde goederen naar bepaalde gevoelige bestemmingen niet kan worden toegelaten, ook al kan er een uitvoervergunning van een bondgenoot worden getoond.

De normale rapportage over afgegeven vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen zal naar aard en inhoud hetzelfde blijven, maar versneld worden. Een scherpe selectie van belangrijke besluiten zal vroegtijdig en voorzien van een uitgebreide toelichting aan de Kamer

genotificeerd worden. Daarnaast blijft er natuurlijk het jaarrapport, waarin steeds uitvoerig wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het wapenexportbeleid, waarin de belangrijkste vergunningen van de verslagperiode worden geïdentificeerd en zo nodig toegelicht. Het jaarrapport zal in de toekomst ook een algemene analyse van de toepassing van de criteria bevatten.

Tijdens het AO van 24 maart jl. hebben wij toegezegd om in te gaan op investeringen in de defensie industrie. Deze kwestie zal in een separate brief van de minister van Financiën worden behandeld.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal