

Vergaderjaar 2020–2021

35 753

Initiatiefnota van de leden Bosman en Van Helvert over een gelijk speelveld bij exportvergunningen voor de Europese defensie-industrie

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inleiding

Door een onvoorspelbare en bijzonder strikte interpretatie van exportcriteria plaatst de rijksoverheid de Nederlandse defensie-industrie op een achterstand ten opzichte van Europese concurrenten. Dat vormt niet alleen een bedreiging voor banen en innovatieve werkgelegenheid in eigen land, maar het beperkt ook de mogelijkheden om een leidende diplomatieke rol te spelen bij de vormgeving van een versterkt veiligheidsbeleid binnen de Europese Unie.

De indieners van deze nota zijn niet de enigen die dit probleem onderkennen. De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken pleitte voor een herziening van het Nederlandse wapenexportbeleid in een op 27 augustus 2020 verschenen evaluatie van de Nederlandse inzet ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie.

Gezien de substantiële mate van overeenstemming tussen de analyse en aanbevelingen in het advies van de IOB en de plannen van de indieners van deze nota, citeren wij het advies hieronder.¹

Nu de ontwikkeling van gezamenlijke militaire capaciteiten een impuls krijgt van het Europees Defensiefonds, wordt het van toenemend belang om gemeenschappelijk beleid te formuleren voor het controleren van de export. De Europese Raad heeft hierover in 2008 een Gemeenschappelijke Standpunt (GS) aangenomen. Aanvragen voor het exporteren van militaire capaciteiten – dus ook toekomstige capaciteiten die in het kader van het EDF worden ontwikkeld – worden op nationaal niveau getoetst aan dit standpunt. Deze toetsing verschilt per lidstaat, waardoor sommige lidstaten veel eerder exportvergunningen afgeven dan andere. Nederland

¹ Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie Ministerie van Buitenlandse Zaken, «De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling,» (27 augustus 2020), p. 49.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/08/27/iob-evaluatie-de-kloof-gedicht>.

past de GS-criteria strikter toe dan veel andere lidstaten. De Nederlandse defensie-industrie en het Ministerie van EZK zien dit als een potentieel risico voor deelname aan Europese consortia. De gedachte is dat Europese partners geen samenwerking met Nederlandse bedrijven willen aangaan als daardoor het risico bestaat dat Nederland geen exportvergunning verleent voor het te ontwikkelen product.

Om dit risico te ondervangen pleit het Nederlandse kabinet voor de harmonisatie van EU-exportbeleid. Dit is echter een zaak van de lange adem, doordat lidstaten hun nationale bevoegdheid op dit terrein niet willen opgeven. Er wordt daarom gewerkt aan alternatieve oplossingen om te voorkomen dat exportcontrolebeleid een struikelblok wordt voor samenwerking in EDF-verband. Het kabinet kan bijvoorbeeld programmegebonden Algemene Vergunningen afgeven voor export van goederen in het kader van Europese samenwerkingsprogramma's die uit het EDF voortvloeien. Dat betekent dat de uitvoer of doorvoer uit Nederland is toegestaan als deze is beschreven in een aan het programma verbonden samenwerkingsovereenkomst. Het is dan de overeenkomst die wordt getoetst in plaats van de daaruit volgende afzonderlijke transacties. Als Nederland zijn defensie-industrie goed wil positioneren, dan is het raadzaam hier gebruik van te maken. Een andere mogelijkheid is om met EU-partners bi- of multilaterale afspraken te maken over export van gemeenschappelijke projecten. Zo hebben Duitsland en Frankrijk in 2019 een bindende bilaterale overeenkomst afgesloten waarin de landen zeggenschap over de export van gezamenlijk geproduceerd militair materieel opgeven als hun bijdrage minder dan 20 procent van het totaal bedraagt. Dergelijke overeenkomsten kunnen als voorbeeld dienen voor afspraken tussen Nederland en partnerlanden.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken kwam in juni 2020 tot een vergelijkbare conclusie. In het rapport «Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen» is advies nummer negen om aan te sluiten bij het Frans-Duitse initiatief voor wapenexport. «Gezamenlijke ontwikkeling en gebruik van materieel schept optimale condities voor vergaande vormen van operationele samenwerking,» aldus de AIV. Zij benadrukt ook dat nauwe materieelsamenwerking in het belang is van de Nederlandse defensie-industrie.²

Onder experts en politici in binnen- en buitenland is er brede overeenstemming over de analyse dat Europese landen meer moeten doen voor hun eigen veiligheid. Meer en betere samenwerking is daarbij noodzakelijk, zowel om over moderne wapensystemen te blijven beschikken die te duur of complex zijn voor individuele landen om te ontwikkelen, als om uiteindelijk gezamenlijk optreden te vergemakkelijken. Nederland en andere Europese landen zullen vrijwel altijd samen met bondgenoten in actie komen, of dit nou gebeurt onder de vlag van de NAVO, de Europese Unie, de Verenigde Naties of een ad-hoc coalitie van bereidwillige landen.

Nederland vervult binnen de militaire samenwerking een voortrekkersrol, door eenheden verregaand te integreren met partnerlanden zoals België en Duitsland. Om dergelijke samenwerking te bestendigen en te verdiepen is het nodig gezamenlijk materieel te ontwikkelen. Daarbij hoort ook dat Nederland afstapt van het huidige eigenstandige, strikte en grillige exportcontrolebeleid, en zich aansluit bij de initiatieven van Europese partners die werken aan convergentie en samenwerking op dit terrein.

² Advies Internationale Vraagstukken, «Europese Veiligheid: tijd voor nieuwe stappen,» (19 juni 2020), p. 28 <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2020/06/19/europese-veiligheid-tijd-voor-nieuwe-stappen> p. 28.

1 Ontwikkelingen

1.1 Defensiemarkt in Europa

De Europese defensie-industrie staat voor een aanzienlijke herschikking van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven. Dat is een ontwikkeling die al decennia gaande is, onder invloed van bedrijfseconomische redenen en sturing van nationale overheden. Sinds vijf jaar probeert de Europese Commissie dit proces te versnellen. In 2016 lanceerde zij een voorstel voor een Europees Defensiefonds (EDF), waarbij de gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe wapensystemen deels vanuit de begroting van de Europese Unie gefinancierd wordt.³ In 2019 ging een tijdelijke voorloper officieel van start, en in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader is er in totaal zeven miljard euro subsidie beschikbaar.⁴

De defensie-industrie is geen traditionele vrije markt zoals dat geldt voor andere industriële producten als auto's, landbouwmachines of consumentenelektronica. Staten hebben veel invloed, omdat zij onder artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie normale aanbestedingsprocedures buiten werking kunnen stellen bij de aanschaf van militair materieel, en zo contracten aan producenten in eigen land mogen gunnen.⁵ Daarnaast is er een vergunning vereist voor de uitvoer van militair materieel.⁶

Bovendien zijn sommige grote defensiebedrijven (deels) in overheids handen. In de scheepsbouw gaat het bijvoorbeeld om Navantia (100% in handen Spaanse staat), Naval Group (Franse staat bezit 62% van de aandelen) en Fincantieri (Italiaanse staat bezit 71% van de aandelen). Hetzelfde geldt voor bedrijven die subsystemen produceren zoals radars, boordgeschut en elektronica. Voorbeelden zijn Leonardo (30% in handen Italiaanse staat), Kongsberg (50,001% in handen Noorse staat) en Indra (20% in handen Spaanse staat).

In het noorden van Europa zijn defensiebedrijven vaker in private handen. Toch is ook hier de band tussen overheid en industrie hecht. De huidige oppervlakteschepen van de Nederlandse marine zijn bijvoorbeeld allemaal gebouwd door Damen Shipyards. De Zweedse krijgsmacht gebruikt straaljagers, schepen en geschut van Saab, en de Duitse krijgsmacht betreft nieuwe systemen van private partijen zoals Rheinmetall en KMW. Hetzelfde gebeurt bij Zuid-Europese bedrijven die wel in private handen zijn. Iveco levert bijvoorbeeld de voertuigen van de Italiaanse landmacht.

Aan dit sterk nationaal vormgegeven beleid kleven nadelen. Militaire samenwerking en interoperabiliteit zijn lastiger als ieder land een eigen type voertuig gebruikt. De Europese Commissie identificeerde voorafgaand aan de lancering van het EDF ook andere problemen. De onderzoeks- en ontwerpkosten van geavanceerde wapensystemen zoals straaljagers zijn vaak zo hoog dat één land ze niet zelf kan dragen.

³ Europese Commissie, «European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund.» https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4088.

⁴ Europees parlement, «Proposal for a Regulation establishing the European Defence Fund.» <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-european-defence-fund>
Europese Raad, conclusies van 21 juli 2020, p. 53
<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁵ https://www.europa-nu.nl/id/vibzn43cfqzw/artikel_346

⁶ Consolidated text: Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02008E0944-20190917>

Bovendien geven Europese krijgsmachten al relatief weinig geld uit aan onderzoek en ontwikkeling.⁷

Een deel van de druk tot samenwerking komt vanuit lidstaten zelf, die grote defensiebedrijven stimuleren om samen te werken. Naval Group en Fincantieri tekenden in 2019 een joint venture.⁸ Als onderdeel hiervan gaat Naval Group voor de Franse marine bevoorradingschepen bouwen naar het ontwerp van een schip dat Fincantieri al voor de Italiaanse marine bouwt. Ook werken beide bedrijven samen aan een patrouilleschip waarvoor ze financiering uit het EDF hopen te krijgen.⁹

Ook Duitsland en Frankrijk stimuleren op regeringsniveau de samenwerking tussen defensiebedrijven. In juli 2017 besloten beide landen samen een nieuw gevechtsvliegtuig te ontwikkelen, en de bestaande plannen voor een nieuwe tank voort te zetten.¹⁰ In afwachting van dat laatste project hebben KMW (Duitsland) en Nexter (Frankrijk) alvast een joint venture gesloten.¹¹

Naast subsidie voor prototypes van gezamenlijk ontwikkelde wapensystemen is er vanuit het EDF geld beschikbaar voor onderzoeksprojecten naar high-tech innovaties op het gebied van bijvoorbeeld elektronische oorlogvoering, cyber, en beveiligde communicatie.¹²

1.2 Exporttrend in Europa

Een belangrijke hindernis voor meer gezamenlijke projecten is al geruime tijd dat landen hun eigen keuzes maken over exportvergunningen naar derde landen. Als EU-lidstaten A en B samen een fregat ontwikkelen, kan lidstaat A het schip niet naar derde land C exporteren als land B geen exportvergunning afgeeft voor de in zijn land geproduceerde onderdelen.

Binnen de EU hebben lidstaten een grote mate van autonomie op het gebied van wapenexport. Op grond van Europese afspraken zijn ze verplicht om een vergunningsstelsel voor export van militaire goederen te hanteren.¹³ Deze vergunningen moeten getoetst worden aan een aantal criteria. Maar er bestaat geen supranationale controle over de interpretatie van deze criteria, waardoor landen in de praktijk hun eigen exportbeleid voeren. Dankzij uiteenlopende interpretaties van de acht criteria door lidstaten, ontstaat bovendien een ongelijk speelveld voor defensie-industrieën in de verschillende lidstaten.

⁷ Europese Commissie, Commission staff working document – Ex-ante evaluation accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industrial Development Programma aiming at supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry, (7 juni 2017) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52017SC0228>

⁸ <https://www.fincantieri.com/en/media/press-releases/2019/fincantieri-and-naval-group-sign-a-joint-venture-agreement/>

⁹ <https://www.defensenews.com/global/europe/2020/02/07/spain-seen-joining-greece-france-italy-on-european-patrol-corvette-program/>

¹⁰ Deutsch-Französischer Ministerrat, (13 juli 2017), https://www.france-allemanie.fr/IMG/pdf/263-17-langversion_erklarung_ministerrat.pdf

¹¹ <https://www.defensenews.com/breaking-news/2015/07/29/nexter-kmw-seal-deal-to-forge-joint-venture/>

¹² Europese Commissie, «European Defence Fund on track with € 525 million for Eurodrone and other joint research and industrial projects (19 maart 2019) https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_en

¹³ Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0944>

Landen zijn grofweg in twee groepen te verdelen. Frankrijk ziet wapenexport als een middel om de eigen defensie-industrie levensvatbaar te houden, en is daarom ruimhartig bij het toekennen van exportvergunningen. Groot-Brittannië, Italië en Spanje vallen ook in deze categorie. Duitsland is terughoudender, net als bijvoorbeeld Zweden en Zwitserland.¹⁴

Bij veel van de ruimhartige landen heeft de regering ook een dubbele pet op. Zij gaat namelijk over verlening van de exportvergunning, maar het bedrijf dat wil exporteren is zelf vaak een staatsbedrijf.¹⁵

In deze scheidslijn tussen rekkelijken en preciezen is echter een grote omslag gaande. In oktober 2019 sloten Duitsland en Frankrijk een akkoord dat bestaat uit drie punten:¹⁶

- Bij gezamenlijke projecten (zoals een nieuwe tank) mogen beide landen zelf kiezen naar wie ze het eindproduct exporteren. De ander is dan verplicht de benodigde subsystemen te leveren, tenzij de eigen nationale veiligheid daardoor in het gedrang komt.
- Voor subsystemen die gebouwd worden in het kader van nauwere Europese defensiesamenwerking moet ook een exportvergunning naar derde landen worden afgegeven.
- Er komt een «de minimis»-regel. Als een subsysteem minder dan 20% waard is van het hoofdwapensysteem, volgt het land waar het subsysteem wordt gebouwd de exportvergunning van het land waar het hoofdwapensysteem wordt gebouwd.

Deze afspraken lijken sterk op het Schmidt-Debré akkoord uit 1972, dat leidde tot succesvolle ontwikkeling en export van bijvoorbeeld de Milan-antitankraket en Tiger-gevechtshelikopter. Die afspraak kwam op losse schroeven te staan toen diverse Duitse ministeries in 2013 de wapenexport wilden verminderen. Dat leidde tot onduidelijkheid bij Franse partners, die voor de zekerheid hun toeleveringsketen probeerden te ontdoen van Duitse bedrijven.¹⁷ Dat is met het nieuwe akkoord niet meer nodig. Duitse bedrijven die componenten leveren aan Franse wapensystemen hoeven bij eventuele export niet meer door de restrictieve Duitse vergunningsprocedure, maar kunnen meeliften op het soepelere Franse beleid.

¹⁴ Lucie Béraud-Sudreau, «Building Franco-German Consensus on Arms Exports,» (juli 2019) <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-augustseptember-2019/614-07-beraudsudreau>

¹⁵ Ministerie van Defensie, Defensie Industrie Strategie (15 november 2018), p. 11 <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2018/11/15/defensie-industrie-strategie>

¹⁶ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich (24 oktober 2019), <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Meldung/2019/20191025-ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.html>

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Meldung/2019/20191025-ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.html>

<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/france-and-germany-ink-compromise-on-arms-export-rules/>

¹⁷ Jean-Pierre Maulin & Christien Möllinger, «Consent, dissent, misunderstanding: the problem landscape of France-German defense industrial cooperation,» (januari 2020) Institut de Relations Internationales et Stratégiques p. 15 <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/01/French-German-Cooperation-janvier-2020.pdf>

1.3 Nederlands beleid

Nederland voert vergeleken met veel andere Europese landen een restrictief exportbeleid.¹⁸ In september 2015 zei toenmalig Minister van buitenlandse zaken Bert Koenders dat Nederland op dit gebied «tot de top» in Europa behoort. Omdat andere landen de criteria soepeler interpreteren, is er geen sprake van een gelijk speelveld voor Nederlandse defensiebedrijven, zo erkende hij.¹⁹

Destijds probeerde Nederland om binnen de EU samen met Duitsland op te trekken om zo strengere gemeenschappelijke regels tot stand te brengen.²⁰ Deze poging is niet geslaagd, aangezien Duitsland nu met het soepelere Frankrijk optrekt.

De opstellers van deze initiatiefnota hoorden van bedrijven en buitenlandse partners ook regelmatig de klacht dat het Nederlandse beleid niet alleen strikt maar ook onvoorspelbaar is. Het kabinet meldt individuele vergunningen aan de Kamer bij een drempelwaarde van twee miljoen euro,²¹ waardoor er al snel politieke discussie ontstaat en er bovendien een risico bestaat dat aanvragen worden afgewezen om zo politiek gedoe te voorkomen.

Het is lastig de export te kwantificeren die Nederland misloopt. In het verleden kwam in de Kamer aan bod dat Nederlandse bedrijven vaak eerst informeel sonderen bij de overheid of een eventuele aanvraag kans maakt. Als het een evident kansloze aanvraag is, wordt er vaak niets ingediend.²² Daarnaast is het zo dat mogelijke klanten, of buitenlandse hoofdaannemers die componenten van een wapensysteem bij een Nederlands bedrijf zouden kunnen bestellen, in veel gevallen er zelf al voor kiezen maar geen Nederlandse bedrijven te benaderen.

Hierbij speelt ook dat de exportrestricties niet alleen betrekking hebben op het moment dat een systeem geleverd wordt. Grote wapensystemen zoals een fregat (maar ook de componenten daarop zoals een radar of sonar) hebben vaak een levensduur van tientallen jaren. Dat betekent dat de klant afhankelijk blijft van exportvergunningen voor het uitvoeren van onderhoud of upgrades. Het is dus ook risicovol om een Nederlands product te kopen als het kantje boord was of de vergunning zou worden verleend, omdat het later dan wel eens lastig kan worden het systeem te modificeren.

In de in 2018 opgestelde Defensie Industrie Strategie erkent het kabinet het belang van export voor de Nederlandse defensie-industrie. De afname door de Nederlandse krijgsmacht is niet groot genoeg om de huidige omvang van de Nederlandse industrie in stand te houden. Daarom van belang dat Nederlandse bedrijven zich «positioneren in internationale

¹⁸ Defensie Industrie Strategie, p. 35

¹⁹ Verslag van het notaoverleg over de initiatiefnota van de leden Sjoerdsma en Servaes: «Wapens en Principes, Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa» (7 september 2015), Kamerstuk 34 103, nr. 6

²⁰ Kabinetsreactie E.M.J. Ploumen, Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op initiatiefnota van de leden Sjoerdsma en Servaes: «Wapens en Principes, Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa», (23 april 2015), Kamerstukken II, 34 103, nr. 3

²¹ Motie el Fassed c.s. over de drempelwaarde (22 december 2011), Kamerstukken II, 22 054, nr. 181.

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2011Z27367&did=2011D64378

²² Verslag van het notaoverleg over de initiatiefnota van de leden Sjoerdsma en Servaes: «Wapens en Principes, Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa» (7 september 2015), Kamerstukken II, 34 103, nr. 6

toeleverancierketens voor de ontwikkeling, productie en instandhouding van defensiematerieel.» Ook wil Nederland profiteren van het EDF door op termijn tot de top-10 van ontvangers te horen.²³

Helaas legt het kabinet de pleidooien van de IOB en de AIV om aansluiting te zoeken bij de Frans-Duitse samenwerking op het gebied van exportcontrole naast zich neer. In de kabinetsreactie op het AIV-advies schrijft het kabinet op 5 oktober 2020 dat aansluiting bij het Frans-Duitse initiatief niet nodig is. Nederland geeft bij sommige multilaterale projecten al een algemene exportvergunning af, zoals bij de F-35. Dit zou ook kunnen gebeuren bij systemen die in het kader van het Europees defensiefonds worden ontwikkeld. Deze verlening van algemene vergunningen per wapensysteem zou ook meer mogelijkheden voor maatwerk bieden.²⁴

De indieners van deze initiatiefnota vinden dit niet voldoende. Om de Nederlandse positie binnen het Europese veiligheidsbeleid te versterken en een gelijk speelveld voor bedrijven te bevorderen is het nodig om samen te werken met andere (grote) landen die hun exportcontrolebeleid convergeren. Als het kabinet parallel hieraan een eigen systematiek uitwerkt blijft Nederland in Europa aan de zijlijn staan, en blijven Nederlandse bedrijven een onberekenbare partner. De indieners van deze initiatiefnota wensen ook geen «maatwerk», omdat dit gezien de huidige Nederlandse toepassing van het exportcontrolebeleid in de praktijk te vaak neerkomt op grilligheid en onvoorspelbaarheid. Een goed functionerend vergunningstelsel hoort juist volgens heldere criteria voorzienbare uitkomsten op te leveren.

Andere nadelen van de algemene vergunningen zijn dat ze mogelijk pas worden verleend wanneer er een concreet wapensysteem voortkomt uit de fase van onderzoek en ontwikkeling die het EDF financiert. Bij de vorming van samenwerkingsverbanden voor aan deze fase van onderzoek en ontwikkeling zijn Nederlandse bedrijven dan nog steeds een onzekere factor voor partners, omdat de algemene vergunning dan nog niet is verleend. Bovendien heeft de algemene vergunning geen betrekking op de ontwikkeling van wapensystemen die zijn afgeleid van het EDF-product waar de vergunning betrekking op heeft. Bijvoorbeeld in de scheepsbouw wordt de kennis en ervaring bij de bouw van een schip voor Europese marines vaak gebruikt om vervolgmogelijkheden te bouwen die zijn aangepast op de wensen van een exportklant uit een derde land. Een hoofdaannemer zal in het EDF-traject liever werken met toeleveranciers die ook zeker voor dergelijke vervolgmogelijkheden kunnen leveren. Een «de minimis» regel zou dat zekerstellen.

Middelgrote bedrijven in de knel

Tijdens diverse werkbezoeken aan middelgrote bedrijven, die expliciet verzochten niet met naam en toenaam genoemd te worden, zagen de indieners tegen welke problemen zij aanlopen. Het gaat hier om producenten van specialistische onderdelen, die vaak een substantieel marktaandeel hebben als toeleverancier van dat ene onderdeel aan een omvangrijk deel van de Europese defensie-industrie.

Als zij vanwege het uitblijven van een exportvergunning dat ene hoogtechnologische onderdeel voor bijvoorbeeld een radar, sonar of

²³ Defensie Industria Strategie, p. 34

²⁴ Kabinetsreactie op AIV-briefadvies Europese veiligheid – tijd voor nieuwe stappen, (5 oktober 2020), p. 12–13
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/05/kabinetsreactie-op-aiv-briefadvies-europese-veiligheid---tijd-voor-nieuwe-stappen>

communicatiesysteem niet kunnen leveren, of als er twijfels zijn of de vergunning wel verleend wordt, dan kan het zijn dat het buitenlandse bedrijf gedwongen is om het onderdeel bij een concurrent te halen of zelf te produceren. Ook al is dit alternatief duurder en van mindere kwaliteit. Want de buitenlandse radarproducent is waarschijnlijk ook weer een toeleverancier aan het bedrijf dat de radar op een vliegtuig of marineschip plaatst. Dus problemen met de Nederlandse vergunning kunnen het hele project vertragen. Aan de uiteindelijk export van een hoofdwapensysteem verandert het strenge Nederlandse beleid niets. Want de buitenlandse toeleverancier komt uiteindelijk wel aan het benodigde onderdeel, desnoods van een producent buiten de Europese Unie. Wel zorgt het voor significante problemen bij Nederlandse bedrijven. Nu al is het zo dat misgelopen orders op jaarbasis kunnen optellen tot structureel tientallen banen minder bij een MKB-bedrijf. Op termijn bestaat het risico op nog verder banenverlies, als concurrenten groeien in de specifieke niche, en afnemers liever in zee gaan met een bedrijf waarbij ze minder onzekerheid rond de vergunningverlening hebben. Het tragische is ook dat het juist dit soort middelgrote ondernemingen gespecialiseerd in één of twee «niche-onderdelen» zijn, die in principe uiterst geschikt zijn voor deelname aan gezamenlijke Europese wapenprojecten.

2 Risico's en kansen voor Nederland

2.1 De Nederlandse defensie-industrie

De Nederlandse Defensie-industrie omvat zo'n 350 grotere en kleinere bedrijven, die gezamenlijk een omzet hebben van € 4,5 miljard. In de sector werken 25.000 mensen, waarvan bijna 8.000 in research en development. De sector zorgt voor circa 0,7% van het BBP.²⁵

Maar het belang van de industrie gaat zelfs verder dan omzet en banen. Dankzij hechte samenwerking tussen Defensie, bedrijven en kennisinstellingen (de Gouden Driehoek) heeft Nederland op een aantal terreinen direct toegang tot de wapensystemen die aan de eigen wensen voldoen. Een goed voorbeeld zijn de door Defensie ontworpen en door Damen Shipyards gebouwde schepen voor de Koninklijke Marine. Deze onderscheiden zich in internationaal verband door een combinatie van betaalbaarheid en vooruitstrevende technologie.²⁶

De enige echt zelfstandige bouwer van hoofdwapensystemen in Nederland is Damen Shipyards. Dit bedrijf levert schepen voor de Koninklijke Marine, en exporteert naar talloze landen. Maar ook Damen werkt soms in partnerschappen. Een voorbeeld is de bouw van fregatten voor de Duitse marine. Dit zal gaan plaatsvinden met Damen als hoofdaannemer, maar op de werven van het Duitse bedrijf Lürssen.²⁷

Rondom Damen zit een sterk marinebouwcluster bestaande uit bijvoorbeeld Thales (gespecialiseerd in allerlei sensoren zoals radars en sonars), het kennisinstituut Marin en talloze MKB-bedrijven.²⁸ Thales is bijvoor-

²⁵ Defensie Industrie Strategie, p. 11

²⁶ Defensie Industrie Strategie, p. 27

²⁷ https://www.damen.com/en/news/2020/01/damen_and_blohm_voss_selected_for_construction_german_mks180_frigates

²⁸ Defensie Industrie Strategie, p. 11

beeld een partner in het door Damen geleide consortium voor de Duitse fregatten.²⁹

Deze bedrijven exporteren ook weer zelfstandig naar derde landen. De systemen van Thales zitten op grote aantallen schepen binnen en buiten Europa, die vaak door lokale scheepswerven (af)gebouwd worden.

Rond Thales zit ook een sterk cluster dat hoogwaardige producten levert op het gebied van sensoren en communicatie. Naast «gewone» radars gaat het om radars die geschikt zijn voor raketverdediging en systemen die sensoren en wapens aan elkaar verbinden. Dit zijn bijvoorbeeld «combat management systemen» op schepen en «battlefield management systemen» voor de communicatie tussen legervoertuigen. Een goed voorbeeld van export is de levering van «combat management systemen» voor nieuwe fregatten van de Britse marine.³⁰

Op andere terreinen zijn Nederlandse bedrijven eerder toeleverancier binnen internationale samenwerkingsverbanden. Er is een luchtvaart-cluster rond Fokker, NLR, de TU-Delft en het MKB. Van hieruit doen bedrijven mee aan bijvoorbeeld de door Defensie aangeschafte F35-straaljager en de NH90-helikopter.³¹

2.2 Risico's

Nederlandse bedrijven riskeren buiten de boot te vallen als de overheid het bestaande wapenexportbeleid niet aanpast. Als er onzekerheid bestaat of Nederland wel een exportvergunning verstrekt, zal een bouwer van een hoofdwapensysteem eerder kiezen voor de zekere levering van een Duits onderdeel dat onder «de minimis»-regel valt. Dat product is misschien duurder of van mindere kwaliteit, maar vermindert wel het risico dat het hele project vertraging oploopt.

Ook wordt Nederland een minder aantrekkelijke partner voor andere landen bij de gezamenlijke ontwikkeling van wapensystemen. Nederland kan in principe de export door het partnerland tegenhouden, terwijl dat onder het in 2019 gesloten akkoord bij Frans-Duitse projecten niet meer mogelijk is. Zulke door landen geïnitieerde projecten zijn belangrijk voor de defensie-industrie, omdat er vaak een verdeling van het totale werk voor bedrijven in de verschillende partnerlanden aan vast zit. Bij de ontwikkeling van de NH90-helikopter kreeg Nederland op grond van de aanschaf van 20 helikopters bijvoorbeeld een aandeel van 5,5 procent van het werk voor zijn defensie-industrie toebedeeld.³²

Een restrictief Nederlands beleid in deze context leidt dan ook niet tot een verminderde export van wapens uit de EU, maar alleen dat orders zich verplaatsen van Nederlandse bedrijven naar andere EU-lidstaten. Zo verliest Nederland zijn defensiesector met hoogwaardige werkgelegenheid.

In politieke zin komt Nederland met een unilaterale restrictieve opstelling aan de zijlijn te staan in het defensiebeleid van de EU. Als Nederlandse bedrijven minder in trek zijn bij samenwerkingsverbanden, vermindert de

²⁹ https://www.damen.com/en/news/2020/01/damen_and_blohm_voss_selected_for_construction_german_mks180_frigates

³⁰ <https://www.thalesgroup.com/en/group/journalist/press-release/thales-provide-royal-navy-most-advanced-mission-systems-protect-uk>

³¹ Defensie Industrie Strategie, p. 12, 25

³² Veertiende jaarrapportage NH-90, (27 oktober 2014), Kamerstukken II, 25 928, nr. 68, tabel 4. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25928-68.html>

Nederlandse rol in het EDF en de projecten onder Permanent Structured Cooperation (de nieuwe defensiepoot van de EU). Juist door een eigen (industriële) inbreng te hebben, kan Nederland op diplomatiek en militair niveau meepraten over welk soort wapens er in Europees verband worden ontwikkeld, en welke gezamenlijke normen er gelden bij de levering aan derde landen.

Op militair gebied zal een unilaterale restrictieve opstelling ertoe leiden dat het voor de Nederlandse krijgsmacht op termijn moeilijker wordt om te beschikken over wapensystemen die zowel aan de eigen wensen en eisen voldoen, als interoperabiliteit hebben met de krijgsmachten van nauwe partners.³³

Onzekerheid

Een veelgehoorde klacht van bedrijven is de onzekerheid over het al dan niet verkrijgen van een exportvergunning. Dit kan van het ene op het andere jaar verschillen, bijvoorbeeld naar aanleiding van kritische mediaberichten. In andere landen is het beleid voorspelbaarder.

Dit maakt een Nederlandse toeleverancier ook een risicofactor voor een buitenlandse producent.

Een van de problemen is dat er in Nederland relatief weinig ambtenaren zijn met gespecialiseerde kennis op het gebied van wapenexport die zich met de vergunningverlening bezighouden, en dat er geen gedegen afweging plaatsvindt tussen economische-, politieke-, en veiligheidsbelangen.

2.3 Kansen

Nederland heeft een defensie-industrie die in principe erg geschikt is voor samenwerking via de EU en de NAVO. Nederlandse bedrijven produceren bijvoorbeeld niet één van de vele types gevechtsvoertuigen die er al in de EU zijn, maar subsystemen die als puzzelstukje in een groter geheel kunnen dienen. Nederland heeft daarom ook met succes gepleit voor kansen voor het MKB onder het EDF. Als Nederland de levering van deze subsystemen niet hindert met regels die strikter zijn dan Duitsland, dan hebben Nederlandse bedrijven een goede uitgangspositie om zich in productieketens te nestelen.

Hetzelfde geldt voor samenwerking bij gezamenlijke wapensystemen die voortkomen uit afspraken tussen landen, zoals de NH90 of de samen met Duitsland ontwikkelde voertuigen als Boxer en Fennek. Nederland is hier een relatief aantrekkelijke partner omdat Nederlandse bedrijven een aantal hoogwaardige subsystemen aan het eindproduct kunnen leveren. Dergelijke samenwerking is lastiger tussen twee landen die allebei een fabrikant van het hoofdsysteem hebben.

In de marinebouw stelt samenwerking Damen dan weer in staat om nieuwe platforms te ontwikkelen en produceren. In het kielzog hiervan profiteren ook andere bedrijven uit het Nederlandse marinebouwcluster. Een voorbeeld is de bouw van vier fregatten voor de Duitse marine door Damen samen met de Duitse werf Lürssen. In het verleden hebben Nederland, Groot-Brittannië en Spanje ook samengewerkt bij het ontwerp

³³ Het Ministerie van defensie beschouwt België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten als strategische partners. Ministerie van Defensie, «Rapportage internationale militaire samenwerking 2020 (18 december 2020) https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z25483&did=2020D53500

van amfibische platforms. In Nederland leidde dit tot de Zr. Ms. Rotterdam en Zr. Ms. Johan de Witt.

Als Nederland actief meedoet aan het Europees defensiebeleid, en daarin een industriële participatie inbrengt, kunnen we het beleid ook actief medevormgeven. Zo zit Nederland aan tafel bij belangrijke besluiten, versterken we het strategisch handelingsvermogen van de EU, verhogen we de concurrentiekracht van de gezamenlijke Europese defensie-industrie en kunnen we aandacht vragen voor eigen wensen zoals synergie tussen de activiteiten en wensen van de NAVO en de EU.

Als actieve speler kunnen we ook aansluiting houden bij Duitsland. Dat is belangrijk omdat de landmachten van Nederland en Duitsland verregaand geïntegreerd zijn. Op dit moment werken beide landen zelfs aan een gezamenlijk communicatienetwerk.³⁴ Uit eerder industriële samenwerking beschikken beide landen al over dezelfde artillerie (Pantserhouwitzer-2000) en bepaalde voertuigen (Boxer-pantservoertuig en Fennek-verkenningsvoertuig).

Om de samenwerking verder te verdiepen is het van belang dat de landstrijdkrachten ook in de toekomst over interoperabele wapensystemen beschikken. Daarbij is het cruciaal dat Nederland al in een vroeg stadium via industriële participatie een rol heeft in de projecten. Zo blijft de Nederlandse industrie vitaal, en kunnen we bovendien wensen inbrengen over de capaciteiten van het wapensysteem. Op deze manier blijft Nederland een gelijkwaardige partner binnen samenwerkingsverbanden.

3 Doelen

- Zorg dat Nederlandse defensiebedrijven een sterke positie hebben en behouden in het veranderende Europese krachtenveld.
- Zorg dat Nederland politiek aan tafel zit waar de besluiten vallen over de toekomst van het Europese defensiebeleid en de Europese defensie-industrie.
- Breng zorgen over wapenexport naar sommige derde landen in aan de tafels waar de beslissingen vallen, in plaats van langs de zijlijn getuigenispolitiek te voeren. We hebben liever invloed op een sub-optimaal compromis met een breed draagvlak in de Europese Unie, dan dat we met een schoon geweten klagen hoe andere EU-lidstaten wel leveren aan het betreffende land.
- Zorg ervoor dat Nederland een gelijkwaardige rol behoudt in samenwerkingsverbanden tussen militaire eenheden, zoals tussen de landmachten en grondgebonden luchtverdediging van Nederland en Duitsland. Hierbij is het van belang niet alleen materiaal te standaardiseren, maar ook zeker te stellen dat Nederland een rol heeft bij de wensenspecificatie, ontwerp, productie en instandhouding van het materieel.
- Het verbeteren van de concurrentiepositie van de Nederlandse defensie-industrie ten opzichte van Europese concurrenten. Aangezien in de Europese defensie-industrie sommige concurrenten staatseigendom zijn, in combinatie met het feit dat sommige lidstaten de acht eisen van gezamenlijke EU- wapenexport ruimer interpreteren, ontstaat in sommige gevallen een oneerlijke concurrentiepositie. Voor de Nederlandse defensie-industrie is het dus van belang om het Europese speelveld meer gelijk te maken door op vergelijkbare

³⁴ <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2019/06/26/duitsland-en-nederland-integreren-krijgsmachten-digitaal>

voorwaarden en met gelijkwaardige zekerheden te kunnen opereren in de Europese interne markt en op het gebied van export.

- Duidelijkheid en voorspelbaarheid bij vergunningverlening voor Nederlandse bedrijven en hun klanten, die vaak bestaan uit andere Europese bedrijven waar Nederlandse MKB'ers niche-onderdelen aan leveren.

4 Voorstellen

- Nederland zoekt aansluiting bij het Frans-Duitse akkoord van Toulouse. Het doel is om als partner deel te nemen volgens de drie criteria voor wapenexport in dat akkoord.
- Indien Frankrijk en Duitsland daar de voorkeur aan geven, of indien dit kan functioneren als overgang naar uitbreiding van het akkoord van Toulouse, sluit Nederland eerst met één of beide van deze landen bilaterale akkoorden die inhoudelijk overeenkomen met de bilaterale afspraken tussen Parijs en Berlijn.
- Vergelijkbare afspraken worden gemaakt met de strategische partners van het Ministerie van defensie binnen de Europese Unie en Noorwegen, en met andere landen binnen de EU als Nederland een grote rol speelt bij de ontwikkeling van een hoofdwapensysteem waar bedrijven uit andere landen bij betrokken zijn. Een concreet voorbeeld zou een afspraak met Zweden zijn, indien nieuwe onderzeeboten worden ontwikkeld door Saab-Damen.
- Nederland voert zelf een «de minimis»-regel van twintig procent in voor toelevering aan hoofdwapensystemen die door andere lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen aan derde landen worden geëxporteerd. Aangezien de andere lidstaat de exportvergunning ook toetst langs de acht criteria die het EU-recht aan wapenexport stelt, is hiermee aan de voorwaarde voor exportcontrole voldaan. Deze regel komt er in feite op neer dat onderaannemers mogen meeliften op de vergunning van de hoofdaannemer.
- Nederland geeft toestemming voor de export van delen van een wapensysteem aan derde landen als het eindproduct gebouwd is met financiering uit het EDF, en de bouwer van het hoofdwapensysteem een vergunning heeft verleend.
- Conform de clausule in het Frans-Duitse akkoord van Toulouse zijn de enige gronden om toch geen vergunning te verlenen de volgende: export van het wapensysteem vormt een ernstig gevaar voor de nationale veiligheid, of export is in strijd met een door de Europese Unie of de Verenigde Naties vastgesteld wapenembargo.
- Versterking en betere interdepartementale inbedding van wapenexportcontrole. Er komt een ambtelijke commissie met evenredige vertegenwoordiging vanuit de ministeries van economische zaken en van buitenlandse zaken. Deze commissie adviseert de Minister over de verlening van individuele en algemene wapenexportvergunningen.

5 Juridische component

5.1 Nationaal

De voorstellen uit deze initiatiefnota zijn inpasbaar binnen de huidige Nederlandse wetgeving. Op dit moment vindt wapenexportcontrole plaats krachtens de Douanewet. Die wet bevat zelf geen inhoudelijke regels, maar biedt slechts de wettelijke basis om een exportcontrole-instrumentarium op te tuigen. De regels hiervoor zijn terug te vinden in het Besluit Strategische Goederen (een AMvB).³⁵ Op grond van dit besluit is de Minister voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking

³⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024139/2015-04-01>

gemachtigd specifieke criteria op te stellen en exportvergunningen te verlenen.³⁶

Hierbij heeft de Minister een aanzienlijke beleidsvrijheid. Het Besluit geeft via art. 11, derde lid, alleen als wettelijke eis dat vergunningverlening niet in strijd mag zijn met de internationale verplichtingen van Nederland. In de praktijk betekent dit dat levering niet mag ingaan tegen wapenembargo's van de Verenigde Naties of de Europese Unie waar Nederland aan gebonden is, en er moet enige vorm van exportcontrole plaatsvinden. De levering moet namelijk getoetst zijn aan de acht criteria van de EU, en daarnaast kent ook het Arms Trade Treaty de verplichting export te toetsen. De criteria van dit ATT zijn inhoudelijk al gedekt door de EU-criteria.³⁷

De standaardprocedure is dat iedere aanvraag individueel getoetst wordt. Dit is het geval bij veel landen. Ook kan een land bijvoorbeeld aan een extra streng toezicht worden onderworpen, waarbij onder een «nee, tenzij» beleid moet worden aangetoond dat de goederen bijvoorbeeld niet bij het conflict in Jemen worden ingezet.

Daarnaast bieden artikel 12 en 13 van het besluit de mogelijkheid om per ministeriële regeling een algemene vergunning te verlenen. Voor export naar lidstaten van de NAVO en de Europese Unie wordt (met uitzondering van Turkije en Cyprus) op deze manier automatisch een vergunning verleend.

Het is dus mogelijk om de ministeriële regeling te verruimen en daarbij de voorstellen in te voeren die in deze initiatiefnota gedaan worden.

In dat geval geldt natuurlijk nog steeds dat Nederland verplicht is internationale wapenembargo's te respecteren en er zorg voor te dragen dat export getoetst wordt aan de criteria van de EU en het Arms Trade Treaty. Nederland is en blijft immers partij bij deze afspraken.

Maar die verplichting betekent niet dat het noodzakelijk is iedere aanvraag ook daadwerkelijk aan een eigen onderzoek te onderwerpen. De afspraken tussen Frankrijk en Duitsland laten zien dat de controle ook door een derde land kan worden uitgevoerd, mits dat land ook toetst aan de hand van de acht EU-criteria en eventuele wapenembargo's. Als het derde land een EU-lidstaat is, zal een dergelijke toetsing plaatsvinden. Ook Noorwegen toetst langs de EU-criteria. Door de beleidsvrijheid die lidstaten hebben is het wel mogelijk dat de inhoudelijke afweging niet altijd identiek zal zijn aan de manier waarop Nederland de aanvraag zou hebben beoordeeld.

Inhoudelijke toetsing door een ander land zorgt ook niet voor problemen bij beroepsmogelijkheden. Onder de Douanewet is de mogelijkheid om in beroep te gaan beperkt tot de aanvrager van de exportvergunning. En die aanvrager zal in de gevallen waar deze initiatiefnota over gaat pas willen leveren als de «hoofdaannemer» in een ander EU-land al een exportvergunning heeft bemachtigd voor export van het hoofdwapensysteem naar een derde land. Enkele jaren geleden besloot de rechter dat actiegroepen die zeggen op te komen voor het algemeen belang niet gelden als

³⁶ Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2018, p. 6
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/16/het-nederlandse-wapenexportbeleid-in-2018>

³⁷ Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2019, p. 27
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2020/09/04/het-nederlandse-wapenexportbeleid-in-2019>

belanghebbenden die bezwaar kunnen maken tegen een exportvergunning. Zij kunnen zich er evenmin op beroepen dat ze spreken namens mensen in een land waar het wapen mogelijk wordt ingezet, of dat ze inhoudelijk hele goede argumenten zouden hebben.³⁸

5.2 Internationaal

De afspraak tussen Duitsland en Frankrijk is gegoten in de vorm van een verklaring tussen beide regeringen.³⁹ Het gaat hier dus niet om een verdrag dat door de nationale parlementen geratificeerd moet worden. Wel verwijst de verklaring naar een bestaand bilateraal verdrag over het delen van vertrouwelijke informatie, en het in januari 2019 gesloten Verdrag van Aken waarin ambities staat op een breed aantal onderwerpen nauwer samen te werken. Daarin staat bijvoorbeeld dat Duitsland en Frankrijk «een gezamenlijke aanpak zullen ontwikkelen voor wapenexport met betrekking tot gedeelde projecten.»⁴⁰ In hetzelfde verdragsartikel staat ook dat beide landen zich ervoor zullen inzetten andere landen te betrekken bij de ontwikkeling van wapens in Europees verband.

Gezien de mogelijk noodzakelijke uitwisseling van vertrouwelijke informatie omtrent wapenprojecten en vergunningen lijkt het nodig dat er voor de in deze initiatiefnota gedane voorstellen ook een afspraak is tussen Nederland en partnerlanden om vertrouwelijke informatie te delen. Met Frankrijk en Duitsland heeft Nederland al dergelijke verdragen.⁴¹ Ook met België bestaat een dergelijke afspraak.⁴²

De meest logische weg lijkt dus dat Nederland zich op regeringsniveau aansluit bij de verklaring van Toulouse. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een aanvullend Memorandum of Understanding op te stellen tussen Nederland, Frankrijk en Duitsland. Een andere optie is een parallel traject waarbij Nederland eigen memoranda ondertekent met Frankrijk, Duitsland, of andere landen. In Nederland moet de Minister voor buitenlands handel en ontwikkelingssamenwerking vervolgens algemene exportvergunningen verlenen voor projecten die voldoen aan de afspraken uit het memorandum.

³⁸ Gerechtshof Amsterdam, zaaknummer 17/00261, 17/00492, 17/00493 (datum uitspraak 27 oktober 2018)

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2017:4582>

<https://pilpnjcm.nl/dossiers/wapenhandel-export-en-mensenrechten/>

³⁹ Deutsch-Französische Erklärung von Toulouse (16 oktober 2019)

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-erklaerung-von-toulouse-16-oktober-2019-1682252>

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich (24 oktober 2019),

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Meldung/2019/20191025-ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.html>

⁴⁰ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (22 januari 2019), art. 4, derde lid.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/>

[c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1)

⁴¹ Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Franse Republiek inzake de uitwisseling van beschermde en gerubriceerde gegevens

<https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/005047>

Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens

<https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/009381>

⁴² Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake de uitwisseling en wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens

<https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/012020>

De precieze vorm waarin de afspraak met andere landen wordt gegoten hangt uiteraard ook af van de voorkeur van die landen. Maar er is, indien de betrokken landen dat willen, niets dat zich binnen het internationale recht verzet tegen Nederlandse deelname aan de Frans-Duitse afspraken. Leidend hierbij is het principe dat partijen zich mogen aansluiten bij een afspraak als de bestaande partijen daarmee akkoord zijn.⁴³

Om met andere landen dan Duitsland, Frankrijk en België tot een vergelijkbare afspraak te komen is het mogelijk nodig eerst een verdrag op te stellen voor het delen van vertrouwelijke informatie.

Controle op een eigen nationaal ingestelde «de minimis»-regel die betrekking heeft op alle EU-lidstaten kan ook aanvullende maatregelen vragen als het gaat om de levering van onderdelen aan hoofdwapensystemen die door EU-landen worden geëxporteerd waarmee geen verdrag is over het delen van vertrouwelijke informatie. Om te kunnen bepalen of er sprake is van een maximale Nederlandse waarde van twintig procent binnen het gehele wapensysteem, is immers kennis nodig van gegevens die commercieel vertrouwelijk of gerubriceerd kan zijn.

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te ondervangen. Ten eerste kan een algemene exportvergunning op basis van de «de minimis»-regel als voorwaarde bevatten dat het buitenlandse bedrijf dat de hoofdaannemer van het project is, aantoont dat het Nederlandse aandeel onder de twintig procent blijft. Het ministerie zal deze informatie vertrouwelijk moeten behandelen.

Een andere mogelijkheid is het hanteren van drempelwaardes, gedifferentieerd naar wapensysteem. Dit komt erop neer dat iedere deelname aan een hoofdwapensysteem die niet boven een bepaald bedrag komt (bijvoorbeeld 2 miljoen euro) automatisch geacht wordt binnen de grens van 20 procent van de projectwaarde te blijven. Bij een select aantal andere wapensystemen kan er daarnaast met richtprijzen gewerkt worden. Hiervoor is binnen de overheid voldoende kennis voorhanden, omdat het Ministerie van Defensie zelf ook wapensystemen koopt.

Als voorbeeld gaat men er dan bijvoorbeeld vanuit dat een fregat 500 miljoen euro kost, een Ocean Going Patrol Vessel 100 miljoen euro, en een medium-lift helikopter 30 miljoen euro. Nederlandse bedrijven krijgen dan automatisch een vergunning als zij voor maximaal 100 miljoen euro apparatuur aan een door een ander EU land voor de export gebouwd fregat leveren. Bij een OPV ligt de grens dan op 20 miljoen euro, en bij een helikopter op 6 miljoen euro.

6 Financiële consequenties

De genoemde voorstellen in deze initiatiefnota vragen vooral politieke en diplomatieke actie om aan te sluiten bij reeds bestaande initiatieven. Er zijn geen financiële consequenties.

7 Beslispunten

Door deze initiatiefnota aan te bieden, proberen de initiatiefnemers te bewerkstelligen dat Nederland afstapt van het huidige eigenstandige, strikte en grillige exportcontrolebeleid in de defensie-industrie, en zich aansluit bij de initiatieven van Europese partners die werken aan convergentie en samenwerking op dit terrein.

⁴³ Zie artikel 15 van de Weense Conventie over het Verdragenrecht.

De initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken de volgende acties te ondernemen:

1. Nederland zoekt aansluiting bij het Frans-Duitse akkoord van Toulouse. Het doel is om als partner deel te nemen volgens de drie criteria voor wapenexport in dat akkoord. Indien Frankrijk en Duitsland daar de voorkeur aan geven, of indien dit kan functioneren als overgang naar uitbreiding van het akkoord van Toulouse, sluit Nederland eerst met één of beide van deze landen bilaterale akkoorden die inhoudelijk overeenkomen met akkoord van Toulouse.
2. Vergelijkbare afspraken worden gemaakt met de strategische partners van het Ministerie van defensie binnen de Europese Unie en Noorwegen, en met andere landen binnen de EU als Nederland een grote rol speelt bij de ontwikkeling van een hoofdwapensysteem waar bedrijven uit andere landen bij betrokken zijn.
3. Nederland voert zelf een «de minimis»-regel van twintig procent in voor toelevering aan hoofdwapensystemen die door andere lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen aan derde landen worden geëxporteerd.
4. Nederland geeft toestemming voor de export van delen van een wapensysteem aan derde landen als het eindproduct gebouwd is met financiering uit het EDF, en de bouwer van het hoofdwapensysteem in eigen land een vergunning heeft verkregen. Enige gronden om toch geen vergunning te verlenen zijn conform de clause in het akkoord van Toulouse.
5. Versterking en betere interdepartementale inbedding van wapenexportcontrole. Er komt een ambtelijke commissie met evenredige vertegenwoordiging vanuit de ministeries van economische zaken en van buitenlandse zaken. Deze commissie adviseert de Minister over de verlening van individuele en algemene wapenexportvergunningen.

Bosman
Van Helvert