



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | IOB Evaluaties | nr. 325 | oktober 2009 | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | IOB Ev



IOB Evaluatie

**Beleidsdoorlichting van het Nederlandse
exportcontrole- en wapenexportbeleid**

Voorwoord

Het tegengaan van proliferatie van massavernietigingswapens en de totstandkoming van een restrictief en transparant wapenexportbeleid zijn belangrijke doestellingen van het Nederlandse buitenlands beleid. Er bestaat een uitgebreide internationale en Nederlandse wet- en regelgeving die de export van strategische goederen (dat zijn militaire goederen en goederen die zowel een civiele als een militaire toepassing kunnen krijgen) reguleert. In deze beleidsdoorlichting heeft IOB onderzocht hoe die regelgeving in de praktijk functioneert en bijdraagt aan de hierboven genoemde doelen.

Voor goederen met zowel een civiele als een militaire toepassing wordt geen exportvergunning afgegeven als er signalen zijn dat zij mogelijk worden gebruikt voor het vervaardigen van massavernietigingswapens. Het dilemma daarbij is hoe het veiligheidsrisico te minimaliseren zonder de economie onnodig te schaden.

Bij de toepassing van de wet- en regelgeving voor de wapenexport moet vrijwel altijd een afweging worden gemaakt tussen uiteenlopende en niet altijd eenduidig te interpreteren belangen. Soevereine staten hebben een erkende, legitieme defensiebehoefte. Het ligt voor de hand dat in die behoefte ook door de import van wapens zal worden voorzien. Landen die militaire goederen produceren, hebben daarnaast een logisch belang bij export: goed voor de werkgelegenheid en de betalingsbalans en voor het in stand houden en ontwikkelen van hoogwaardige en strategisch belangrijke technologie. Tot zover de logica van wapenhandel.

3

Anders dan bij veel andere producten heeft de overheid echter goede redenen om aan de handel in wapens grenzen te stellen: als de export van strategische goederen een bedreiging vormt voor de nationale en/of internationale veiligheid, als de goederen kunnen worden ingezet voor interne repressie en de schending van mensenrechten en als de goederen gaan naar (arme) landen waar de defensie-uitgaven een onevenredig groot beslag leggen op de nationale middelen, dan moet er aan die export paal en perk worden gesteld. Daarom wordt elke transactie getoetst aan acht criteria en laat de regering middels die toetsing zien zorgvuldig te hebben afgewogen of een transactie al of niet verantwoord is.

Het lijkt misschien tamelijk eenvoudig, maar in de praktijk is de afweging tussen uiteenlopende belangen nogal eens lastig. Hoewel de betrokken ministeries – met name Economische Zaken en Buitenlandse Zaken – streven naar maximale openheid en transparantie, ontbreekt soms eenvoudigweg de objectieve maatstaf om te kunnen zeggen of aan een criterium is voldaan of niet. Ook de weging van de criteria ten opzichte van elkaar kan lastig zijn.

Alleen daarom al zal wapenexport altijd onderwerp van discussie zijn. Politieke partijen, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven houden continu de

vinger aan de pols. De één vindt het beleid al gauw te restrictief, de ander zal het al snel te ruimhartig vinden.

IOB formuleert in deze beleidsdoorlichting, op basis van de belangrijkste bevindingen, een aantal aandachtspunten die kunnen helpen de te maken en gemaakte afwegingen verder te onderbouwen. Daar zijn uiteindelijk alle partijen bij gebaat.

Het evaluatieteam voor deze studie bestond uit IOB-inspecteur Marijke Stegeman, hoofdonderzoeker Carlo Trojan, IOB-onderzoeker Bas Limonard en stagiaire Mirjam Lagerwaard. IOB-inspecteurs Fred van der Kraaij en Frans van der Wel traden op als interne meelezers. Een referentiegroep onder mijn voorzitterschap heeft het onderzoek begeleid. Hierin hadden zitting George Bontenbal en Kees Jan Steenhoek (ministerie van Economische Zaken), Klaas Leenman (Douane, Team POSS, ministerie van Financiën), HenkCor van der Kwast, Matthijs Wolters en Josephine Frantzen (ministerie van Buitenlandse Zaken) en de externe deskundigen Bibi van Ginkel (Instituut Clingendael) en Jaap de Wilde (Rijksuniversiteit Groningen). De leden van de referentiegroep en de meelezers hebben waardevol commentaar geleverd op eerdere versies van dit evaluatierapport, waarvoor IOB hen erkentelijk is.

4

Dank gaat ook uit naar iedereen die als respondent heeft meegewerkt aan deze beleidsdoorlichting. De namen staan vermeld in bijlage 3.

IOB is eindverantwoordelijke voor de inhoud van deze beleidsdoorlichting.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Boxen, tabellen en figuren	7
Lijst van afkortingen	9
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	11
1 Inleiding	18
1.1 Aanleiding en rechtvaardiging	19
1.2 Doel van de beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen	20
1.3 Methoden van gegevensverzameling en afbakening	21
1.4 Opbouw van het rapport	22
2 Beschrijving en analyse van het probleem	24
2.1 De problematiek	25
2.2 Internationale ontwikkelingen	26
3 Wet- en regelgeving	30
3.1 Beschrijving van de wet- en regelgeving	31
3.1.1 Mondiale verdragen	32
3.1.2 Exportcontroleregimes	33
3.1.3 Wet- en regelgeving van de Europese Unie	36
3.1.4 Nederlandse wetgeving	39
3.2 Aanpassing van de wet- en regelgeving aan internationale ontwikkelingen	41
3.3 Aandachtspunten	42
4 Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid	46
4.1 Beschrijving van de rol van de rijksoverheid	47
4.1.1 Uitvoer van strategische goederen uit Nederland	48
4.1.2 Optreden in internationale exportcontroleregimes en de Europese Unie	54
4.1.3 Het Carréoverleg	55
4.1.4 Appreciatie van de besluitvormingsketen	55
4.2 Motivering van de rol van de rijksoverheid	58
5 Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen	62
5.1 Reconstructie van de beleidsdoelstellingen	63
5.2 Vraagstukken voor het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het realiseren van de doelstellingen	66
5.3 Richtlijnen voor het realiseren van de operationele doelstellingen	68
5.4 Raakvlakken met andere operationele doelstellingen	70
6 Participatie in exportcontroleregimes en relevante EU-fora	74
6.1 Beschrijving van de inzet van Nederland in de exportcontroleregimes	75

6.1.1	Nuclear suppliers group (NSG)	76
6.1.2	Australia Group (AG)	77
6.1.3	Missile Technology Control Regime (MTCR)	78
6.1.4	Wassenaar Arrangement (WA)	79
6.2	Beschrijving van de Nederlandse inzet in de EU-fora	80
6.2.1	De EU-Raadswerkgroep voor Dual-Use Goederen	80
6.2.2	De EU-Raadswerkgroep voor Conventionele Wapens (COARM)	82
6.3	Appreciatie	89
7	Implementatie van de wet- en regelgeving	92
7.1	Implementatie van de regelgeving inzake dual-use goederen	93
7.1.1	Overzicht	93
7.1.2	Appreciatie	95
7.2	Implementatie van de regelgeving inzake export van militaire goederen	96
7.2.1	Overzicht	96
7.2.2	Casuïstiek	102
7.2.3	Appreciatie	108
6	Bijlagen	
	Bijlage 1 Over IOB	113
	Bijlage 2 Terms of Reference	115
	Bijlage 3 Geïnterviewde personen en organisaties	123
	Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen	125

Boxen, tabellen en figuren

Boxen

Box 4.1	Vergunningverlening voor de export van dual-use items en militaire goederen	50
Box 4.2	De Nederlandse defensie-industrie	61
Box 7.1	Export van korvetten plus toerusting naar Indonesië	103

Tabellen

Tabel 3.1	Wet- en regelgeving inzake de export van goederen voor tweërlei gebruik en van militaire goederen	32
Tabel 4.1	Taakverdeling binnen de rijksoverheid inzake export van strategische goederen	47
Tabel 7.1	Export militaire goederen naar niet-EU-NAVO+landen (EUR miljoen) 2004-medio-2008	98
Tabel 7.2	Export van militaire goederen naar arme landen 2004-medio 2008	100

Figuren

Figuur 3.1	Exportcontroleregimes	34
Figuur 7.1	Waarde van de export van dual-use goederen 2004-2008	94
Figuur 7.2	Aantal vergunningen voor dual-use goederen 2004-2008	95
Figuur 7.3	Export van militaire goederen 2004-2008	96

Lijst van afkortingen

Adw	Algemene douanewet
AG	Australia Group
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ATT	Internationaal wapenhandelsverdrag
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BNP	Bruto nationaal product
BV	Besloten vennootschap
BTWC	Verdrag inzake bacteriologische (biologische) en toxische wapens
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CAV	Communautaire algemene vergunning
CBB	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CDIU	Centrale Dienst In- en Uitvoer
CMP	Commissariaat Militaire Productie
COARM	EU-Raadswerkgroep voor conventionele wapens
COCOM	Coördinerend Comité voor de Controle van Multilaterale Export
CODUN	EU-Raadswerkgroep wereldwijde ontwapening en wapenbeheersing
CONOP	EU-Raadswerkgroep non-proliferatie
CPU	Contraproliferatie Unit
CVDM	Commissie Verkoop Defensiematerieel
CWC	Verdrag inzake chemische wapens
DG	Directeur-generaal
DGBEB	Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGPZ	Directeur-generaal Politieke Zaken
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EP	Europees Parlement
EPS	Europese politieke samenwerking
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst; Economische Controledienst
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
GS	Gemeenschappelijk standpunt
GWG	General working group
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IEM	Information exchange meeting

IM	Implementation meeting
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
LEEM	Law enforcement expert meeting
LEOM	Licensing and enforcement officers meeting
MANPAD	Man portable air defense systems
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MTCR	Missile Technology Control Regime
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NPT/NPV	Non-proliferatieverdrag
NSG	Nuclear Suppliers Group
OESO/DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/ Development Assistance Committee
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
POC	Point of contact
POSS (Team)	Precursoren, Oorsprong, Strategische Goederen en Sancties
PSC	Politiek en veiligheidscomité
RAZEB	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
RPE	Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
SALW	Small arms and light weapons
START	Strategic arms reduction treaty
TEM	Technical expert meeting
TK	Tweede Kamer
UAV	Unmanned aerial vehicle
VN	Verenigde Naties
WA	Wassenaar Arrangement
WIM	Wet internationale misdrijven
WMD	Weapons of mass destruction

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

1 Inleiding

De beleidsdoorlichting betreft twee operationele doelstellingen van het buitenlands beleid: (1) de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en de bevordering van ontwapening; en (2) het komen tot goede internationale afspraken over conventionele wapenbeheersing en een restrictief en transparant wapenexportbeleid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beoogt deze doelstellingen onder meer te realiseren door de uitvoering van een exportcontrolebeleid inzake strategische goederen, in gezamenlijke verantwoordelijkheid met het ministerie van Economische Zaken. Bij strategische goederen gaat het om twee categorieën: goederen die zowel een civiele als een militaire toepassing hebben (goederen voor tweemaal gebruik) en militaire goederen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is in internationaal en Europees verband betrokken bij de opstelling van wet- en regelgeving inzake exportcontrole en adviseert daarnaast het ministerie van Economische Zaken over de afgifte van exportvergunningen voor militaire goederen. Er bestaat een uitgebreide wet- en regelgeving om de export van strategische goederen te reguleren, waaronder de EU-verordening inzake de export van goederen voor tweemaal gebruik en de EU-gedragscode voor wapenexport.¹

11

Het doel van de beleidsdoorlichting is tweeledig:

- Inzicht verschaffen in het functioneren van het Nederlandse exportcontrolesysteem en de exportcontroleregimes, de rol die het ministerie van Buitenlandse Zaken daarin speelt en de mate waarin dit systeem bijdraagt aan de internationaal overeengekomen doelen.
- Identificeren van punten voor verbetering van het exportcontrolesysteem en, meer specifiek, voor de rol van Buitenlandse Zaken daarin.

De onderzoeksvragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting en hebben betrekking op: de problematiek en de wet- en regelgeving; de rol van de rijksoverheid; de beleidsdoelstellingen; en de gehanteerde instrumenten en effecten daarvan. Dossierstudie, literatuuronderzoek en interviews met de bij het exportcontrolesysteem

¹ De code bestaat sinds 1998 en is per december 2008 een (juridisch bindend) gemeenschappelijk standpunt geworden.

betrokken actoren en met vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling.²

De evaluatie bestrijkt de periode 2004-2008. De belangrijkste bevindingen en hieruit voortvloeiende aandachtspunten zijn hieronder samengebracht. Zij zijn gegroepeerd onder de noemers 'beleidsdoelstellingen', 'besluitvormingsketen' en 'beleidsuitvoering'.³

2 Hoofdbevindingen

Beleidsdoelstellingen

- 1) *Het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid is primair gericht op het waarborgen van de internationale, regionale en nationale veiligheid. Het beleid is in overeenstemming met internationale verdragen en afspraken.*

Het Nederlandse exportcontrolebeleid ten aanzien van massavernietigingswapens is categorisch: Nederland staat geen export toe van goederen of technologie waarvan het risico bestaat dat zij bijdragen aan de totstandkoming van massavernietigingswapens. De export van militaire goederen wordt in principe toegestaan, mits een politieke toets uitwijst dat deze goederen voor legitieme veiligheidsdoeleinden worden gebruikt. Hiermee is het beleid in overeenstemming met internationale verdragen, zoals het non-proliferatieverdrag, VN-resoluties, richtlijnen van internationale exportcontrole-regimes en regelgeving van de Europese Unie inzake de uitvoer van wapens en *dual-use* items.

- 2) *Naast het veiligheidsbelang spelen ook economische, politieke en defensiebelangen een rol. Veiligheidsbelangen vormen de randvoorwaarde waarbinnen de overige belangen worden nagestreefd.*

Nederland heeft economische en politieke belangen bij de instandhouding van een defensie-industrie. Naast het voorzien in de behoefte van de Nederlandse krijgsmacht, gaat het daarbij om het werkgelegenheidsaspect, het handhaven van een technologisch hoogwaardige kennisbasis, alsmede om het bevorderen van Europese en bondgenootschappelijke defensiematerieelsamenwerking. Voorts draagt de export van wapens naar niet-bondgenoten bij aan het handhaven van goede bilaterale betrekkingen met de importerende landen. Economische belangen kunnen op gespannen voet staan met veiligheidsbelangen of andere buitenlandspolitieke overwegingen, zoals respect voor de mensenrechten en het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen. Zij kunnen geen voorrang krijgen op overwegingen van veiligheid.

2 Hoofdstuk 1 en bijlage 2 (Terms of reference) bieden meer gedetailleerde informatie over de onderzoeksvragen en de methoden van onderzoek.

3 De volgorde wordt bepaald door de opbouw van het rapport, niet door het gewicht van een bevinding.

Besluitvormingsketen

- 3) *De besluitvormingsketen met betrekking tot het exportcontrole- en wapenexportbeleid is hybride, maar functioneert adequaat en naar tevredenheid van de betrokken instanties.*

De organisatie van de beleidsuitvoering is hybride, met onderscheidende taken voor de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken en een gezamenlijke politieke verantwoordelijkheid. Voorts zijn er twee uitvoeringsdiensten die ressorteren onder het ministerie van Financiën maar onder aansturing staan van het ministerie van Economische Zaken. Niettemin is de taakverdeling logisch in het licht van de expertisegebieden van de ministeries. Voorts is de samenwerking tussen de diverse overheidsinstanties, waaronder ministeries, verschillende douaneonderdelen, de FIOD-ECD en de inlichtingendiensten, intensief en naar ieders tevredenheid. De lijnen tussen de diensten zijn kort. Er is tweemaandelijks formeel overleg en er is veel informeel contact.

- 4) *De personele capaciteit voor het vormgeven en uitvoeren van het beleid is krap.*

Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken is er net voldoende personele capaciteit om de internationale vergaderingen bij te wonen en de vergunningbeoordeling uit te voeren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken schakelt bij de voorbereiding van de advisering met betrekking tot de vergunningverlening stagiairs en secretariaatsmedewerkers in. Bij het ministerie van Economische Zaken stelt de toename van het aantal vergunningaanvragen voor *dual-use* items de medewerkers op de proef. Voorts is er te weinig capaciteit om in de internationale fora in alle gevallen dat dit wenselijk is een initiërende rol te spelen en eigen voorstellen uit te werken.

13

Beleidsuitvoering

- 5) *Nederland heeft zich in de exportcontroleregimes en EU-fora met overwegend succes ingezet voor een transparant en restrictief exportcontrolebeleid.*

Nederland heeft in verschillende EU-fora bij voortduring de noodzaak tot transparantie bepleit. Dit heeft bijgedragen aan de opzet van databanken en het delen van informatie tussen de lidstaten. Nederland heeft in EU-kader het veiligheidsaspect meer beklemtoond dan de meeste overige lidstaten. Voorts heeft Nederland zich ingezet voor aanpassingen in de EU-gedragscode. Dit heeft er onder meer toe geleid dat het mensenrechtencriterium is uitgebreid en nu ook het handelen in overeenstemming met het humanitaire recht omvat. Ook heeft Nederland zich sterk gemaakt voor het tot stand komen van richtlijnen (gebruikershandleiding) voor de implementatie van de code en meegewerkt aan de richtlijnen voor drie criteria: mensenrechten, intern conflict en de technische en economische capaciteit (het 'OS-criterium').

- 6) *De uitkomst van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid is transparant.*

Nederland maakt als enige EU-lidstaat de waarde van de exportvergunningen van *dual-use* goederen openbaar. Ook informatie over de waarde van de afgegeven vergunningen en afgewezen aanvragen voor militaire goederen is publiek toegankelijk.

Nederland brengt, in overeenstemming met toezeggingen aan de Kamer, halfjaarlijkse rapporten uit over de waarde van de export van militaire goederen en over de landen van bestemming. Het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld waarderen de toegankelijkheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken. Een kritische opmerking is dat de rapportage niet actueel is. Er ligt een grote tijdspanne tussen de vergunningverlening en de openbaarmaking ervan, ruimschoots meer dan nodig is om inmenging in lopende zaken te voorkomen.

7) Het bedrijfsleven is, ondanks de verbeterde informatievoorziening vanuit de overheid, onvoldoende op de hoogte van de wet- en regelgeving.

De lijsten *dual-use* items zijn openbaar, maar gezien de complexiteit van de materie niet gemakkelijk toegankelijk. Nederland besteedt in toenemende mate aandacht aan voorlichting over het exportcontrolebeleid, maar heeft onvoldoende zicht op het hele veld van potentiële exporteurs. Dit betekent dat een onbekend aantal bedrijven en wetenschappelijke instituten niet wordt bereikt en onvoldoende op de hoogte is van de regelgeving. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat bedrijven en instituten onbedoeld de wet- en regelgeving overtreden.

14

8) Veiligheidsoverwegingen staan centraal in de uitvoering van het exportcontrolebeleid, maar het inzicht in de effecten is niet volledig.

Bij de uitvoering van het exportcontrolebeleid ligt de nadruk op de *ex ante* toetsing. Nagegaan wordt of de te exporteren strategische goederen een bedreiging kunnen vormen voor de nationale of internationale veiligheid. Bij de afweging gaat het om het soort goed, in combinatie met het vermelde eindgebruik en de aangegeven eindgebruiker. Als er een veiligheidsrisico bestaat, wordt geen exportvergunning afgegeven. Voorts vindt er een systematische afloopcontrole plaats bij vergunninghouders. Exporteurs worden bij reparaties verzocht na te gaan of het werkelijke eindgebruik overeenstemt met het opgegeven eindgebruik. Overige mogelijkheden tot een *ex post* controle bij de eindgebruiker zijn beperkt. Daardoor ontbreekt een volledig inzicht in de vraag of het daadwerkelijke eindgebruik overeenkomt met het vermelde eindgebruik en of de opgegeven eindgebruiker de werkelijke eindgebruiker is geweest.

9) Bij de uitvoering van het wapenexportbeleid wordt een vergunning getoetst op de criteria van de EU-gedragscode, maar het is onduidelijk welk gewicht aan de niet-verbodscriteria wordt toegekend.

Bij de advisering ten behoeve van een vergunning beoordeelt het ministerie van Buitenlandse Zaken een aanvraag op de acht criteria van de EU-gedragscode. De eerste vier criteria zijn verbodscriteria, de overige criteria wegen mee. Er bestaan richtlijnen voor de toepassing van de criteria (gebruikershandleiding), maar er bestaat geen kader voor het gewicht dat aan niet-verbodscriteria dient te worden toegekend. Met betrekking tot de bestudeerde landen van bestemming heeft de toetsing overwegend zorgvuldig plaatsgevonden, zij het dat in een aantal gevallen scores zijn gegeven zonder nadere toelichting. Daarnaast zijn er in specifieke gevallen argumenten aangevoerd die geen onderdeel vormen van de gedragscode. Het is soms onduidelijk in hoeverre negatieve

scores op niet-verbodscriteria zijn afgewogen tegen andere belangen die Nederland nastreeft. De besluitvorming is daardoor soms weinig transparant.

10) Het mensenrechtencriterium wordt strikt conform de gedragscode toegepast. Dit betekent dat voor landen met een slechte mensenrechtensituatie een vergunning alleen wordt geweigerd indien de te exporteren goederen kunnen worden ingezet bij mensenrechtenschendingen.

De EU-richtlijnen voor de toepassing van het mensenrechtencriterium (criterium 2, een verbodscriterium) stellen dat lidstaten geen licentie uitvaardigen als de te exporteren goederen kunnen worden ingezet bij interne repressie of schendingen. In landen met ernstige schendingen dient bijzondere waakzaamheid te worden betracht. Bij de advisering is de score op het mensenrechtencriterium in landen met een slechte mensenrechtensituatie altijd negatief als er maar enige kans bestaat dat de goederen kunnen worden ingezet bij schendingen. Dit is consistent met het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Bij goederen die niet kunnen worden ingezet bij schendingen, wordt een positieve score toegekend aan het mensenrechtencriterium. Dit geldt ook voor de verkoop van overtollig defensiematerieel. In landen met een slecht *track record* op het gebied van de mensenrechten wordt een positieve score in de meeste gevallen toegelicht, maar soms is dit niet het geval.

11) Het OS-criterium krijgt veel aandacht. De oordeelsvorming over dit criterium is niet eenduidig en wanneer de score negatief is, leidt dit op zichzelf niet tot een negatief advies.

Nederland heeft in Europees verband veel aandacht geschonken aan het criterium van de technische en economische capaciteit (criterium 8; een niet-verbodscriterium). De EU-richtlijnen stellen dat dit criterium onder meer wordt beoordeeld op de hoogte van de defensie-uitgaven ten opzichte van de uitgaven voor de sociale sectoren, maar deze verhouding is niet gekwantificeerd. Ook de transparantie van de defensiebegroting en de wijze van financiering wegen mee. Voorts wordt rekening gehouden met het veiligheidsbelang van het importerende land. De richtlijnen laten ruimte voor meervoudige interpretatie. Dit komt ook tot uitdrukking in de adviezen inzake de uitvoer van militaire goederen naar arme landen. Het OS-criterium krijgt veel aandacht in het proces van de beoordeling van een vergunningaanvraag, maar er is geen eenduidige toepassing van de richtlijnen voor dit criterium. Een scheve verhouding tussen de uitgaven voor defensie en de uitgaven voor de sociale sectoren leidt soms wel en soms niet tot een negatieve score op het OS-criterium. Voorts is het in de periode van evaluatie nooit voorgekomen dat een negatieve score op het OS-criterium op zichzelf tot een negatief eindadvies heeft geleid.

3 Aandachtspunten

1) Verantwoording over het beleid

De transparantie van het exportcontrole- en wapenexportbeleid zou gebaat zijn bij inzicht in de leidraad voor de besluitvorming. Dit betekent dat bij belangrijke orders wordt gemeld hoe verschillende belangen tegen elkaar zijn afgewogen en welk gewicht

de niet-verbodscriteria hebben gekregen. Openbare onderbouwing van de besluitvorming, met inachtneming van de vertrouwelijkheid van informatie, draagt bij aan een betere beleidsverantwoording. Als beleidswijzingen met betrekking tot landen van bestemming vaker dan nu het geval is worden vastgelegd, wordt het beleid beter voorspelbaar. Dit is van belang voor exporteurs en faciliteert de beleidsverantwoording.

2) *Restrictiever beleid met betrekking tot het mensenrechtencriterium*

De gedragscode biedt ruimte om op nationaal niveau een restrictiever beleid te voeren dan de code voorschrijft. In landen met een apert slechte mensenrechtensituatie zou, bij nieuwe sondages of vergunningaanvragen, per geval kunnen worden overwogen gebruik te maken van deze bevoegdheid. Dit leidt tot meer synergie met het mensenrechtenbeleid.

3) *Operationalisering van het OS-criterium*

Het opstellen van interne richtlijnen voor de toepassing van criterium 8 van de gedragscode (het OS-criterium) draagt bij aan een meer consistente oordeelsvorming over dit criterium. Een beter onderbouwde oordeelsvorming maakt het makkelijker om dit criterium af te wegen tegen andere belangen die worden meegenomen in het eindadvies.

4) *Inzicht in beleidseffecten*

Het creëren van meer mogelijkheden tot *ex post* controle biedt meer inzicht in de effecten van het beleid. Voor zover dit stuit op capaciteitsproblemen kan internationale en Europese samenwerking uitkomst bieden.

5) *Personele inzet in relatie tot het ambitieniveau*

De ontplooiing van initiatieven in Europees verband of in het kader van de exportcontroleregimes vereist meer inzet van capaciteit. Hetzelfde geldt voor het realiseren van meer voorlichting aan het bedrijfsleven en een tijdige publicatie van gegevens over vergunningen. Ook een meer accurate beschrijving van de mensenrechtensituatie en de ontwikkelingen op dit gebied in landen van bestemming vereist personele capaciteit.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en rechtvaardiging

Het beleidsartikel betreffende grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur uit de Memorie van Toelichting van het ministerie van Buitenlandse Zaken omvat negen operationele doelstellingen. Twee hiervan zijn de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en de bevordering van ontwapening (2.3) en het komen tot goede internationale afspraken over conventionele wapenbeheersing en een restrictief en transparant wapenexportbeleid (2.4).⁴ Het ministerie van Buitenlandse Zaken beoogt deze doelstellingen onder meer te realiseren door bij te dragen aan de uitvoering van een exportcontrolebeleid inzake strategische goederen. Verschillende ministeries en overheidsinstanties zijn betrokken bij dit beleid en het ministerie van Economische Zaken (EZ) is eerstverantwoordelijke. De minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken dragen gezamenlijke politieke verantwoordelijkheid.

Bij strategische goederen gaat het om twee categorieën: goederen die zowel een civiele als een militaire toepassing kunnen hebben (goederen voor tweërlei gebruik) en militaire goederen.⁵ De rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het exportcontrole- en wapenexportbeleid betreft het meewerken aan de opstelling van internationale en Europese wet- en regelgeving op dit terrein en de advisering aan het ministerie van Economische Zaken over de afgifte van exportvergunningen voor militaire goederen.

19

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken behoort het exportcontrolebeleid tot de verantwoordelijkheden van de directie Veiligheidsbeleid (DVB). Deze directie achtte het van belang de bestaande procedures op dit terrein en de toepassing daarvan tegen het licht te houden en te bezien hoe hierin eventueel verbeteringen kunnen worden aangebracht.

De *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie* (RPE 2006) stelt dat beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele doelstellingen periodiek wordt geëvalueerd. Dit tezamen vormde de aanleiding voor deze beleidsdoorlichting. DVB heeft de beleidsdoorlichting opgenomen in het jaarplan 2009 en IOB verzocht deze uit te voeren.

4 TK 2008-2009, 31 700, V, nr. 2: 66-68. In het begin van de evaluatieperiode (2004) waren dit geoperationaliseerde doelstellingen 7 (non-proliferatie en vernietiging van massavernietigingswapens) en 8 terugdringen, c.q. beheersen van conventionele wapens). TK 2003-2004, 29200, V, nr. 2: 47-49.

5 Definitie goederen voor tweërlei gebruik in EG nr. 1334/2000 is uitgebreider: 'producten [...] hebben, met inbegrip van alle goederen die voor niet-explosieve doeleinden gebruikt kunnen worden en op enige manier bijdragen aan de vervaardiging van nucleaire wapens en andere nucleaire explosiemiddelen'.

1.2 Doel van de beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen

Het doel van de beleidsdoorlichting is tweeledig:

- 1) inzicht verschaffen in het functioneren van het Nederlandse exportcontrolesysteem en de exportcontroleregimes, de rol die het ministerie van Buitenlandse Zaken daarin speelt en de mate waarin dit systeem bijdraagt aan de internationaal overeengekomen doelen;
- 2) daaruit mogelijke lessen trekken voor verbetering van het exportcontrolesysteem en, meer specifiek, voor de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken daarin.

De onderzoeksvragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting.

Beschrijving en analyse van het probleem

- Welke belangrijke nieuwe internationale ontwikkelingen op het gebied van exportcontrole zijn van invloed op de inzet van DVB binnen de exportcontroleregimes en het wapenexportbeleid?
- Is de Europese en Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van exportcontrole aangepast aan deze nieuwe internationale ontwikkelingen? Zijn er hiaten?

20

Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid

- Dient de rijksoverheid een belangrijke rol te spelen bij de uitvoering van het beleid, en zo ja, op grond van welke argumenten?
- Hoe zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de overige betrokken ministeries (Economische Zaken, Financiën, Defensie) inzake exportcontroleregimes en wapenexportbeleid?

Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen

- Met welke vraagstukken wordt het ministerie van Buitenlandse Zaken geconfronteerd met betrekking tot de realisering van de operationele doelstellingen inzake de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en het realiseren van een transparant en restrictief wapenexportbeleid? Welke richtlijnen heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld met betrekking tot deze operationele doelstellingen? In hoeverre zijn deze vastgelegd in Tweede Kamerbrieven?
- Welke raakvlakken (synergie; potentiële contradictie) zijn er met vijf andere operationele doelstellingen van het buitenlands beleid: een goed functionerende rechtsorde (operationele doelstelling 1:1); bescherming van de rechten van de mens (operationele doelstelling 1.2); regionale stabiliteit (operationele doelstelling 2:5); een effectief, efficiënt en coherent optreden van de [Europese] Unie (operationele doelstelling 3:2); en verhoogde effectiviteit van de Nederlandse handelsbevordering (operationele doelstelling 4:5)? Welke raakvlakken zijn er met het realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelen?

Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de effecten daarvan

- Op welke wijze heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken bijgedragen aan internationale wet- en regelgeving en de implementatie daarvan binnen de exportcontroleregimes? Wat is de Nederlandse inbreng in de regimes en welke factoren zijn hierop van invloed?
- In hoeverre worden de adviezen van het ministerie van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de wapenexport opgevolgd? In hoeverre heeft de inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken bijgedragen tot een transparante en restrictieve wapenexport?
- Hoe functioneert de besluitvormingsketen rond de inbreng in de exportcontroleregimes en de wapenexport en zijn er mogelijke obstakels te identificeren? Zo ja welke? Welke factoren liggen hieraan ten grondslag en wat zijn mogelijke verbeteringen?
- Hoe is de interne organisatie inzake exportcontroles en het wapenexportbeleid bij het ministerie van Buitenlandse Zaken geregeld? Is er, uit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid, aanleiding tot aanpassing van de interne organisatie? Zo ja, in welke vorm?⁶

21

1.3 Methoden van gegevensverzameling en afbakening

Dossierstudie, literatuuronderzoek en interviews met de bij het exportcontrolesysteem betrokken actoren en met vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling. De bevindingen en conclusies zijn zoveel mogelijk gebaseerd op bevindingen van diverse vormen van gegevensverzameling (triangulatie). Voor de dossieranalyse is een checklist gemaakt. De interviews zijn gehouden aan de hand van open vragen, toegespitst op de functie van de geïnterviewde binnen het proces van exportcontrole.

De evaluatieperiode is 2004-2008.⁷ Internationale, bindende afspraken met betrekking tot uit- en doorvoer van goederen voor tweërlei gebruik en militaire goederen staan niet ter discussie. De huidige verdeling van verantwoordelijkheden inzake wapenexportcontroles (het ministerie van Buitenlandse Zaken adviseert de staatssecretaris van Economische Zaken op het gebied van uit- en doorvoer van conventionele wapens) staat evenmin ter discussie. Ook de controle op de naleving van het besluit strategische goederen valt buiten de beleidsdoorlichting. De dossieranalyse en de interviews betreffen, met uitzondering van het Zangger Committee, alle exportcontroleregimes

6 De in de RPE opgenomen vraag over ingezet budget blijft buiten beschouwing omdat de inzet grotendeels een personele is.

7 Aanpassingen in de wetgeving in 2009 zijn vermeld. Bij de inzet in de exportcontroleregimes en bij de casuïstiek, zijn zaken die doorliepen tot medio 2009 meegenomen.

en overige relevante fora, met name EU-fora. Voor de dossieranalyse inzake de wapenexport is een beredeneerde keuze voor zeventien landen gemaakt.

1.4 Opbouw van het rapport

De hoofdstukindeling volgt de onderzoeksvragen. Ieder hoofdstuk begint met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Hoofdstuk 2 vat de problematiek met betrekking tot het exportcontrole- en wapenexportbeleid samen en beschrijft nieuwe internationale ontwikkelingen die hierop van invloed zijn. Hoofdstuk 3 behandelt de belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van exportcontrole. In hoofdstuk 4 komt aan de orde hoe de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd tussen de diverse actoren die betrokken zijn bij het exportcontrolesysteem. Ook wordt beargumenteerd waarom de rijksoverheid zelf de exportcontrole dient uit te voeren. Hoofdstuk 5 gaat in op de doelstellingen van het exportcontrole- en wapenexportbeleid en op de vraagstukken waarvoor Buitenlandse Zaken zich gesteld ziet bij de realisering van de operationele doelstellingen. Hoofdstuk 6 beschrijft en beoordeelt de inzet van Nederland in de exportcontroleregimes en andere relevante fora. Hoofdstuk 7 beschrijft en analyseert de export van *dual-use* goederen en militaire goederen.

2

Beschrijving en analyse van het probleem

Dit hoofdstuk vat de problematiek die ten grondslag ligt aan het exportcontrole- en wapenexportbeleid beknopt samen en beschrijft een aantal internationale ontwikkelingen. De kern van het probleem is:

- De export van militaire goederen en van goederen voor tweeërlei gebruik vormt een risico voor de nationale en internationale veiligheid. Ook kan de export bijdragen aan de escalatie van conflicten en aan mensenrechtenschendingen. Een rigoureuze beperking van de export schaadt de politieke, economische, handels- en defensiebelangen van Nederland.

2.1 De problematiek

De export van goederen voor tweeërlei gebruik kan bijdragen aan de ontwikkeling van massavernietigingswapens.⁸ Bij de export van militaire goederen bestaat de kans op een destabiliserende cumulatie van conventionele wapens. Beide zaken vormen een veiligheidsrisico voor Nederland en voor bevriende naties. De export van militaire goederen en goederen voor tweeërlei gebruik kan eveneens bijdragen aan de escalatie van regionale of binnenlandse conflicten en aan mensenrechtenschendingen elders ter wereld. Voorts kan wapenexport vanwege de kosten voor de importerende natie het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen doorkruisen. Een stringente indamming van de export van *dual-use* goederen en militaire goederen beperkt deze risico's, maar leidt tot andere problemen. Een dergelijke opstelling kan de instandhouding van goede bilaterale betrekkingen tussen Nederland en de landen van bestemming in de weg staan. Voorts wordt voorbij gegaan aan de legitieme veiligheidsbehoefte van de landen van bestemming, met als mogelijk gevolg dat de goederen elders worden betrokken, bijvoorbeeld in niet-bevriende staten. De opstelling is ook schadelijk voor Nederland als handelsnatie en voor de werkgelegenheid in bijvoorbeeld de scheepsbouw. Tot slot staan defensiebelangen op het spel. Nederland is te klein om een eigen defensie-industrie rendabel te maken en kan haar huidige hoogtechnologische niveau niet handhaven zonder buitenlandse orders. Een teloorgang van de Nederlandse defensie-industrie zou de effectiviteit van de Nederlandse strijdkrachten verminderen.

25

Het exportcontrole- en wapenexportbeleid dient het risico op de ontwikkeling van massavernietigingwapens en het veiligheidsrisico dat uitgaat van de cumulatie van conventionele wapens te minimaliseren. Voorts dient het de escalatie van conflicten tegen te gaan, niet bij te dragen aan schending van de mensenrechten en het bereiken van de millenniumdoelen niet te doorkruisen. Tot slot dient het beleid de bilaterale betrekkingen en economische, handels- en defensiebelangen zo min mogelijk te schaden. Dit tezamen vereist een evenwichtige afweging van de risico's en belangen, waarbij de mondiale, Europese en nationale wet- en regelgeving (hoofdstuk 3) de leidraad vormt.

8 Het exportcontrole-instrumentarium wordt ook toegepast op bepaalde typen van doorvoer.

2.2 Internationale ontwikkelingen

Deze paragraaf gaat in op een aantal internationale ontwikkelingen. Zij zijn niet van dezelfde orde, maar hebben wel gemeenschappelijk dat zij van invloed zijn, of zijn geweest, op de hierboven geschetste problematiek en daarmee ook op het exportcontrolebeleid.

Einde van de Koude Oorlog

Het is niet voor niets dat het vigerende Nederlandse (en Europese) wapenexportbeleid vorm kreeg in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw. Met het einde van de Koude Oorlog kwam het denken over veiligheid en wapenbeheersing in een nieuw daglicht te staan. De monolithische dreiging van een invasie vanuit het Sovjetblok maakte plaats voor een meer diffuse bedreiging van de veiligheid, waarbij spanningen vaak het gevolg waren van een gebrek aan stabiliteit binnen landen.⁹ Het is een misverstand te denken dat gewapende conflicten pas na 1989 vooral binnenlands van aard waren of dat er sindsdien meer gewapende conflicten zijn dan tijdens de Koude Oorlog. De aandacht van pers, media en politiek voor deze lokale conflicten is na de Koude Oorlog echter wel toegenomen. De conflicten werden door de supermogendheden niet langer beschouwd als een bedreiging van hun invloedssferen en daarmee ontdaan van een Oost-Westlading.¹⁰

26

Deze nieuwe veiligheidsconstellatie leidde niet alleen tot reducties in de kernwapenarsenalen (waarmee de VS en Rusland al in de jaren '80 een begin hadden gemaakt middels het START I verdrag), maar ook tot een sterke reductie van de conventionele legers. Als gevolg hiervan bestond er veel ongebruikte productiecapaciteit en werden overtollige voorraden wapens aangeboden op de wereldmarkt. Naast de angst voor het in verkeerde handen vallen van nucleair materiaal, met name uit de voormalige Sovjet-Unie, bestond de vrees dat overtollige conventionele wapens zouden worden 'gedumpt' in de Derde Wereld. Dat zou bijdragen aan de escalatie van gewelddadige conflicten. Zo achtte de Nederlandse regering de cumulatie van wapens in Irak een van de oorzakelijke factoren bij de inval van Irak in Koeweit in augustus 1990.¹¹

Expeditionair optreden van de krijgsmacht

Sinds lokale conflicten van hun Oost-Westlading zijn ontdaan, is ook de politieke opstelling ten aanzien van die conflicten veranderd. De actievere leden van de internationale gemeenschap voelen zich betrokken bij deze conflicten en zijn bereid om via diplomatieke bemiddeling, of zelfs militaire interventie, conflicten te voorkomen, in te dammen of te helpen beëindigen. Waren krijgsmachten voorheen primair ingericht voor de verdediging van het eigen grondgebied, tegenwoordig zijn zij steeds meer toegerust voor missies buiten het eigen grondgebied ten behoeve van conflictbeheer-

⁹ Van Staden 1994: 7.

¹⁰ AIV 1998: 10.

¹¹ TK 1990-1991, 22054, nrs. 1 en 2.

sing of wederopbouw. Ook de Nederlandse krijgsmacht is sinds de jaren '90 (hoewel ook daarvoor al sporadisch) diverse keren ingezet voor uiteenlopende vredesmissies en interventies, meestal onder mandaat van de VN-veiligheidsraad. Steeds vaker hebben de missies een militaire en een civiele component.

Toenemend expeditionair optreden heeft verschillende consequenties voor het exportcontrolebeleid. Ten eerste staan hierdoor Nederlandse (of bondgenootschappelijke) militairen direct bloot aan de dreigingen van wapens die zich in conflictgebieden bevinden. De levering van strategische goederen aan die gebieden wordt daarmee gevoeliger. Ten tweede nemen door de bevoorrading van Nederlandse (of bondgenootschappelijke) troepen de wapenleveranties aan conflictgebieden toe. Leveranties aan het Nederlandse leger worden niet in de exportstatistieken opgenomen, maar leveringen aan bondgenoten wel, vermeld onder het land waar zij operationeel zijn (bijvoorbeeld Irak). Het beschikbaar stellen van militaire goederen aan missies van de Verenigde Naties of de Afrikaanse Unie draagt het risico in zich dat deze goederen in verkeerde handen vallen, wanneer ze gestolen worden of achtergelaten worden na het einde van een missie.

Mensenrechten

De naleving van de mensenrechten krijgt toenemende aandacht in het buitenlandse beleid, met name in het beleid van de huidige minister van Buitenlandse Zaken. De media en het maatschappelijk middenveld volgen al vele jaren nauwgezet de relatie tussen de naleving van de mensenrechten en het exportcontrole- en wapenexportbeleid. Ook de export van goederen die niet voorkomen op de lijst van militaire goederen komt daarbij in het vizier, zoals handboeien of ander materiaal dat door de politie wordt gebruikt bij interne repressie.

Niet-statelijke actoren

In de jaren '80 van de vorige eeuw ging men er van uit dat wapens geleverd aan een ander land eigendom werden van de staat. Sinds de jaren '90 is er een steeds grotere kans dat niet-statelijke actoren, zoals terroristische bewegingen, internationaal opererende criminele organisaties en private beveiligingsbedrijven, de eindgebruikers van deze wapens zijn. Met name sinds de aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 is de (manifeste) dreiging van het internationaal terrorisme prominenter op de politieke agenda komen te staan. Een grote vrees is dat terroristische organisaties de beschikking krijgen over chemische, biologische of nucleaire wapens. In het exportcontrolebeleid dient dan ook streng te worden toegezien op het feitelijke eindgebruik en het gevaar van doorgeleiding van geëxporteerde stoffen of technologie.

Technologische ontwikkeling en kennistechnologie

Als gevolg van de technologische ontwikkeling is het onderscheid tussen strategische goederen en niet-strategische goederen steeds lastiger te maken. Zo zijn ICT-toepassingen, bijvoorbeeld elektronisch cursusmateriaal, gemakkelijk digitaal te verspreiden. Hiervoor is in een aantal gevallen een vergunning nodig, maar deze vorm van over-

dracht is lastig te controleren. Ook is niet iedere medewerker van een *research and development* afdeling zich bewust van de vergunningplicht. Voorts wordt het als gevolg van moderne communicatiemiddelen (e-mail, internet) voor landen en organisaties die massavernietigingswapens willen verwerven steeds makkelijker om kleine hoeveelheden of onderdelen hiertoe bij elkaar te sprokkelen, door leveranciers uit verschillende windstreken aan te boren. Tussenhandelaren kunnen via internet gemakkelijk contacten leggen of buitenlandse BV's opzetten. Het risico bestaat dat deze handel zich onttrekt aan controlemechanismen.

Het tegenovergestelde van technologische verfijning is ook het geval. Als gevolg van asymmetrische oorlogsvoering wordt steeds vaker gebruik gemaakt van 'primitieve' wapens. Denk aan bermbommen gemaakt van spijkers en metaalscherven of aan Qassamraketten gemaakt van lantaarnpalen. De militaire toepassing van 'alledaagse' civiele goederen die niet op de *dual-use* lijst staan, dwingt geregeld tot gebruik van het instrument van de *ad hoc* vergunningplicht, gebaseerd op informatie over het gebruik van specifieke goederen in WMD- of wapenprogramma's.

Internationalisering en globalisering

28 Door de toegenomen internationalisering van de wereldhandel is de rol van de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven als overslagpunt voor goederen toegenomen. Dit geldt ook voor de handel in strategische goederen. De fysieke controle van goederenbewegingen kan slechts een marginaal deel van het totale handelsvolume dekken.

Europese samenwerking

In de tweede helft van de jaren '90 van de vorige eeuw zijn belangrijke stappen gezet richting meer gezamenlijke productie van defensiematerieel in Europees verband. Inmiddels heeft dit geleid tot de oprichting van een Europees defensie-agentschap. Deze toenemende materiële samenwerking in Europees verband vormde een belangrijke prikkel om een harmonisatie van het wapenexportbeleid van de lidstaten na te streven. In 1991 zijn in het kader van de Europese politieke samenwerking (EPS) de criteria voor wapenexport vastgelegd. In 1998 werden deze criteria opgenomen in een gedragscode. Deze gedragscode bevat een consultatiemechanisme waarmee de lidstaten een afgewezen vergunning van een medelidstaat in gelijke gevallen in hun besluitvorming moeten betrekken (zie hoofdstuk 3).

Door de toetreding van nieuwe lidstaten tot de NAVO en de EU is de kring van bondgenoten sterk toegenomen. Hierdoor is de groep landen waarnaar zonder politieke toetsing (militaire goederen) of zonder vergunning (*dual-use* goederen) uitgevoerd mag worden sterk uitgebreid. Verder wordt nu met meer landen naar harmonisatie van toepassing van de internationaal en Europees afgesproken standaarden nagestreefd. Dit bemoeilijkt de consensusvorming.

Probleemstaten

Een aantal staten heeft de reputatie van notoire probleemstaat als het gaat om het uiten van dreigementen aan buurlanden en het werken aan geheime wapenprogramma's. De meest prominente voorbeelden van de laatste jaren zijn Iran en Noord-Korea, waartegen in VN-verband diverse sancties zijn afgekondigd.

De scheidslijn tussen probleemstaat en niet-probleemstaat is dun en volatiel. Landen kunnen gemakkelijk overgaan van problematisch tot betrekkelijk rustig en andersom. Een voorbeeld daarvan is Venezuela. Dit kan klantrelaties in de defensie-industrie doorkruisen. Deze betreffen vaak langlopende contracten, waarbij ook onderhoud, vervanging en *upgrades* kunnen zijn inbegrepen.

Fragiele staten

Fragiele staten zijn staten waar het centrale overheidsgezag, of elementen ervan, wankel is. Fragiele staten, zoals Somalië en Pakistan, vormen een belangrijk speerpunt in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid.¹² Het spreekt voor zich dat een cumulatie van wapens in fragiele staten de situatie zeer negatief kan beïnvloeden. Tegelijk kan het voor het herstel van het overheidsgezag (het interne geweldsmonopolie) noodzakelijk zijn om over wapens te beschikken. De advisering inzake vergunningverlening vereist dan ook een gedegen inschatting van de lokale situatie.

3

Wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk beschrijft de internationale, Europese en nationale wet- en regelgeving inzake exportcontrole en de aanpassingen daarin gedurende de evaluatieperiode. Het hoofdstuk sluit af met aandachtspunten die betrekking hebben op problemen bij de implementatie. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De internationale en Europese wet- en regelgeving wordt door bondgenoten die deze regelgeving onderschrijven op uiteenlopende wijze toegepast. Nederland accepteert dat transacties van bondgenoten ongemoeid worden gelaten, terwijl deze transacties als export vanuit Nederland niet zouden worden toegestaan. Dit kan tot beleidsinconsistentie leiden.
- Adequate regelgeving voor tussenhandel in goederen voor tweeterlei gebruik ontbrak tijdens de evaluatieperiode. In 2009 is de regelgeving ter zake aangepast.

3.1 Beschrijving van de wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving heeft betrekking op de export van *dual-use* items en militaire goederen, waaronder wapens. De wet- en regelgeving omvat internationale verdragen waar Nederland partij bij is; regelgeving die voortvloeit uit afspraken binnen de exportcontrole regimes; Europese verordeningen, richtlijnen en andere afspraken; en de Nederlandse wet- en regelgeving. De belangrijkste hiervan zijn samengevat in tabel 3.1 en worden hieronder besproken.

31

Naast de EU-regelgeving bestaat er andere regionale regelgeving. Een voorbeeld is het Nairobi-protocol ter preventie, beheersing en reductie van kleine wapens. Deze regelgeving heeft (formeel) geen invloed op de Nederlandse exportcontrole.

Tabel 3.1 Wet- en regelgeving inzake de export van goederen voor tweërlei gebruik en van militaire goederen		
Aard van de export Niveau	Goederen voor tweërlei gebruik	Militaire goederen
Mondiaal	Non-proliferatieverdrag (NPT) Verdrag inzake chemische wapens (CWC) Verdrag inzake bacteriologische (biologische) en toxische wapens (BTWC) Veiligheidsraadresolutie 1540 (S/RES/1540)	Verdrag inzake chemische wapens (CWC) Verdrag inzake gebruik van bepaalde conventionele wapens die excessieve verwondingen tot gevolg hebben, met inbegrip van additionele protocollen Verdrag inzake cluster munitie Additioneel protocol (A/RES/55/255) bij het verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad AVVN-resolutie over een verdrag inzake wapenhandel. (A/RES/61/89)
Landen die partij zijn bij een exportcontrol regime	Richtlijnen in het kader van de exportcontrolregimes: Wassenaar Arrangement (WA) Australia Group (AG) Nuclear Suppliers Group (NSG) Missile Technology Control Regime (MTCR) Zangger Committee	Richtlijnen in het kader van het Wassenaar Arrangement (WA)
EU	EU-verordening inzake dual-use goederen (EG428/2009). EU WMD-strategie (verklaring EU-Raad 2003) ¹³	EU-gemeenschappelijk standpunt inzake wapenexport (2008/944/GBVB) EU-richtlijn inzake intra-verkeer defensiegerelateerde goederen
Nederland	Algemene douanewet Besluit strategische goederen Uitvoeringsregeling strategische goederen Sanctiewet Wet economische delicten	Algemene douanewet Besluit strategische goederen Uitvoeringsregeling strategische goederen Sanctiewet Wet economische delicten Besluit financieel verkeer strategische goederen

32

3.1.1 Mondiale verdragen

De in tabel 3.1 opgenomen VN-verdragen zijn richtinggevend voor de wet- en regelgeving inzake de export van goederen die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling of het gebruik van de in de verdragen genoemde wapens. Nederland is partij bij alle verdragen.

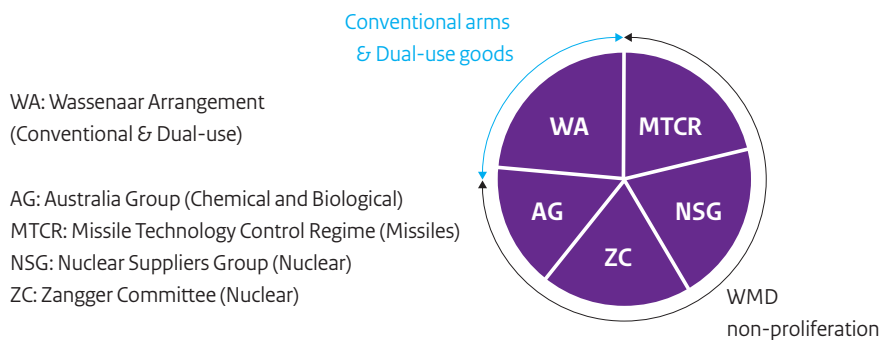
Het verdrag inzake de non-proliferatie van nucleaire wapens (1968) legt de vijf staten die erkend zijn als kernwapenstaten op deze niet in handen te doen vallen van niet-nucleaire staten en evenmin bij te dragen aan de ontwikkeling van deze wapens door niet-nucleaire staten. Het legt niet-nucleaire staten op geen nucleaire wapens te ontvangen of te ontwikkelen. Het verdrag omvat geen verbod op de ontwikkeling en het gebruik van nucleaire energie voor vreedzame doeleinden. Integendeel, staten die hiertoe de capaciteit hebben, worden aangemoedigd andere staten bij te staan op dit gebied. De formule die ten grondslag ligt aan het verdrag bestaat uit een uitruil tussen de ‘bezitters’ en staten die niet over kernwapens beschikken, de ‘niet-bezitters’.¹⁴ Twee belangrijke *de facto* bezitters – India en Pakistan – en een vermeende bezitter – Israël – zijn echter geen partij bij het verdrag.

De overige in de tabel vermelde mondiale verdragen leggen de verdragsstaten een verbod op tot productie, verwerving, opslag, overdracht en gebruik van de in het verdrag genoemde wapens. De bindende Veiligheidsraadresolutie 1540 (S/RES/1540; 2004) besluit dat staten afzien van enige vorm van steun aan niet-staatelijke actoren die trachten nucleaire, chemische of biologische wapens te ontwikkelen, verwerven, produceren, bezitten, vervoeren, overdragen of te gebruiken. De resolutie inzake een verdrag over wapenhandel (A/RES/61/89; 2006) verzoekt de SG-VN te onderzoeken welke visie de lidstaten hebben op de mogelijkheid tot en de reikwijdte en de parameters van een bindend verdrag op het gebied van import, overdracht en export van conventionele wapens. De resolutie erkent het recht van staten op het verwerven van conventionele wapens op de wereldmarkt voor legitieme defensiebehoeften. Het additionele protocol bij het VN-verdrag tegen de georganiseerde misdaad (A/RES/55/255; 2001) legt vast dat staten maatregelen nemen om illegale wapenhandel te voorkomen.

33

3.1.2 Exportcontroleregimes

Regelgeving van exportcontroleregimes betreft overeenkomsten tussen participerende landen teneinde de export van wapens en/of goederen voor tweërlei gebruik te reguleren. Figuur 3.1 visualiseert hoe elk regime gespecialiseerd is in een bepaald soort goederen.

Figuur 3.1 Exportcontroleregimes

Bron: Wassenaar Arrangement

34

In deze regimes vormt de plenaire vergadering van de participerende staten het besluitvormende orgaan. De implementatie van de regelgeving valt onder de nationale verantwoordelijkheid. Staten die willen toetreden, dienen de beginselen van het regime te onderschrijven. Een enkele uitzondering daargelaten, behoren alle EU-lidstaten tot de deelnemende staten in deze regimes. Nederland participeert in alle regimes. De periodieke mutaties in de goederenlijsten van deze regimes worden verwerkt in (de bijlagen bij) de EU-verordening inzake goederen voor tweërlei gebruik en het EU-gemeenschappelijk standpunt inzake de export van militaire goederen.

Wassenaar Arrangement (WA)

Het Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual Use Goods and Technologies is in 1994 opgericht. Het regime ontleent zijn naam aan de bijeenkomsten van de voormalige COCOM-leden¹⁵, aangevuld met leden van het Warschaupact, waar zij besloten om de COCOM op te heffen en een nieuw, in beginsel mondiaal, exportcontroleregime in te stellen om bij te dragen aan de internationale en regionale stabiliteit. Beoogd wordt dat overdracht van conventionele wapens en goederen voor tweërlei gebruik, alsmede van technologie, transparant en verantwoord plaatsvindt. Hiertoe zijn richtlijnen en procedures ontwikkeld met betrekking tot controlelijsten, informatie-uitwisseling over wapens en *dual-use* goederen, de wijze van vergaderen, participatie en vertrouwelijkheid. Participerende staten zijn de EU-lidstaten, met uitzondering van Cyprus, de NAVO-leden, IJsland uitgezonderd, alsmede Argentinië,

15 COCOM staat voor Coördinerend Comité voor de Controle van Multilaterale Export. De leden waren de NAVO-landen, Australië en Japan. Tegen het eind van de Koude Oorlog zagen zij in dat de Oost-West verhoudingen niet langer een geschikte basis vormden voor exportcontrole.

Australië, Japan, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, Republiek Korea, Russische Federatie en Zwitserland.¹⁶

Nuclear Suppliers Group (NSG)

De NSG werd in 1976 ingesteld als reactie op de nucleaire explosie in India in 1974. De participerende staten zijn vrijwillig overeengekomen de overdracht van civiel nucleair materiaal en hieraan gerelateerde uitrusting en technologie naar staten die niet over nucleaire wapens beschikken te reguleren. Beoogd wordt te voorkomen dat de export voor commerciële doeleinden bijdraagt aan de ontwikkeling van nucleaire wapens. Van de deelnemende staten wordt verwacht dat zij geen nucleaire handel drijven met staten die zich onttrekken aan internationale maatregelen en inspecties. Er zijn lijsten opgesteld voor materiaal, uitrusting en technologie, alsmede richtlijnen voor importerende staten. Deze stellen onder meer dat de eindgebruikers veiligheidsmaatregelen nemen ter voorkoming van diefstal of misbruik. De eindbestemming moet voldoen aan de voorzorgsmaatregelen van het internationaal atoomagentschap (IAEA), waaronder inspecties en monitoring op afstand. In 2004 hebben de NSG-staten het *catch-all* mechanisme ingesteld, dat het mogelijk maakt iedere verdachte export te blokkeren, ook al komt het betreffende product niet voor op een van de lijsten. NSG-landen zijn alle EU-lidstaten, alle NAVO-leden, alsmede Argentinië, Australië, Wit-Rusland, Brazilië, China, Japan, Kazachstan, Kroatië, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, Republiek Korea, Russische Federatie, Zuid-Afrika en Zwitserland.¹⁷ De Europese Commissie heeft een *observer*-status.

35

Australia Group (AG)

De deelnemende staten van de in 1985 gestarte AG beogen veilig te stellen dat export uit hun land niet bijdraagt aan de ontwikkeling van chemische of biologische wapens. Hiertoe wordt een uitvoervergunning verplicht gesteld voor de uitvoer van bepaalde chemicaliën, biologische agentia en goederen voor tweërlei gebruik. De deelnemende landen streven naar harmonisatie en samenwerking op dit gebied. Zij maken gebruik van dezelfde zes controlelijsten voor vergunningplichtige goederen. Ook wordt beoogd dat niet-deelnemende landen vergelijkbare nationale maatregelen implementeren. Participerende staten zijn alle EU-lidstaten en de Europese Commissie, alle NAVO-leden en Argentinië, Australië, Japan, Kroatië, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, Republiek Korea en Zwitserland.¹⁸

Missile Technology Control Regime (MTCR)

Het in 1987 opgerichte MTCR is een informeel, vrijwillig verband van landen die de non-proliferatie van onbemande geleidingssystemen voor massavernietigingswapens

16 <http://www.wassenaar.org/introduction/html> en <http://www.wassenaar.org/introduction/overview.html>. Het betreft de situatie eind 2008. In 2009 toetreden NAVO-leden zijn niet meegeteld. Hetzelfde geldt voor de hierna genoemde regimes.

17 <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/default.htm>.

18 <http://www.australiagroup.net/en/introduction.html>.

als gezamenlijk doel hebben. Zij coördineren hun nationale exportvergunningen op dit terrein. Er zijn richtlijnen opgesteld, van toepassing op een gemeenschappelijke lijst van te controleren items, teneinde het verwerven of produceren hiervan tegen te gaan. MTCR-leden zien hier vrijwillig van af. Deelnemende landen zijn de EU-lidstaten, met uitzondering van de Baltische staten, Cyprus, Malta, Roemenië, Slovenië en Slowakije, de NAVO-leden voor zover niet genoemd bij de EU-uitzonderingen, alsmede Argentinië, Australië, Brazilië, Japan, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, Republiek Korea, Russische Federatie, Zuid-Afrika en Zwitserland.¹⁹

Zangger Committee

Het Zangger Committee is in 1972 opgericht om tot een gemeenschappelijke interpretatie van de definitie van uitrusting of materiaal ten behoeve van het produceren van splijtstoffen te komen en om de export van dergelijke stoffen of uitrusting te reguleren. De deelnemende landen zijn de EU-lidstaten, met uitzondering van de Baltische staten, Cyprus en Malta, de NAVO-leden met uitzondering van de Baltische staten en IJsland, alsmede Argentinië, Australië, Japan, Oekraïne, Republiek Korea, Russische Federatie, Zuid-Afrika en Zwitserland.²⁰ De Europese Commissie is *permanent observer* bij het Zangger Committee.

36

3.1.3 Wet- en regelgeving van de Europese Unie

De wet- en regelgeving inzake goederen voor tweeeërlei gebruik wordt voorbereid in de EU-Raadswerkgroep voor Dual-Use Goederen; de wetgeving inzake de export van militaire goederen in de EU-Raadswerkgroep voor Conventionele Wapens (COARM). Hoofdstuk 6 beschrijft de werkzaamheden van deze werkgroepen en geeft een analyse van de Nederlandse inzet.

EG-verordening voor goederen voor tweeeërlei gebruik

De belangrijkste regelgeving voor goederen voor tweeeërlei gebruik is de verordening van de Raad tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik (EG nr. 1334/2000).²¹ Een van de overwegingen voor de instelling hiervan was dat deze een noodzakelijke voorwaarde vormt voor de totstandkoming van het vrije verkeer van producten voor tweeeërlei gebruik binnen de Gemeenschap. De verordening voorziet in geharmoniseerde procedures; consultatiemechanismen tussen de lidstaten; geconsolideerde lijsten van *dual-use* goederen; vergunningvereisten en beoordelingscriteria; en de mogelijkheid tot het instellen van een *catch-all* beschikking voor goederen die niet op de lijsten voorkomen.

19 <http://www.mtcr.info/english/index.html>.

20 <http://www.zanggercommittee.org/Zangger/Members/default.html>. Zangger blijft buiten beschouwing.

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:159:0001:0215:NL:PDF>. De hier gepresenteerde samenvatting was rechtsgeldig gedurende de evaluatieperiode. Per 27 augustus 2009 is een nieuwe versie rechtsgeldig (EG428/2009).

De verordening kent acht hoofdstukken, die ingaan op definities, toepassingsgebied, uitvoervergunning, bijwerking van lijsten, douaneprocedures, administratieve samenwerking, controlemaatregelen en algemene slotbepalingen. De verordening kent vier bijlagen waaronder lijsten van producten (bijlage I en IV). De lijsten van producten worden jaarlijks gewijzigd, hetgeen leidt tot een nieuwe geconsolideerde versie. Op 4 mei 2009 heeft de Raad een nieuwe verordening aangenomen. Deze is in werking getreden op 27 augustus 2009. De belangrijkste toevoegingen in de nieuwe verordening betreffen de controle op doorvoer en tussenhandeldiensten (*brokering*).

Een belangrijk punt onder definities (hoofdstuk I) is dat het begrip ‘uitvoer’ ook betrekking heeft op de overdracht van programmatuur en technologie door middel van elektronische media, faxapparaten of telefoon naar een bestemming buiten de Gemeenschap. Hoofdstuk II regelt de vergunningplicht voor de algemene lijst (bijlage I). In bepaalde gevallen, zoals bij vermoeden van WMD-eindgebruik of het bestaan van een wapenembargo, kan ook voor uitvoer van goederen die niet op een lijst voorkomen een vergunning worden vereist.

Hoofdstuk III (uitvoervergunning) stelt dat voor bepaalde soorten uitvoer een communautaire algemene vergunning (CAV) kan worden ingesteld. Deze CAV heeft betrekking op het grootste deel van de goederen in bijlage I wanneer deze worden uitgevoerd naar Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland, de VS en Zwitserland. Bij de overige vormen van uitvoer wordt de vergunning verleend door de nationale autoriteiten van de lidstaat. De vergunningen kunnen individueel, globaal of algemeen zijn. Wanneer een lidstaat een vergunning weigert, worden de andere lidstaten op de hoogte gesteld. Wanneer vervolgens een lidstaat een vergunning wil verlenen in geval van een identieke transactie, dient deze lidstaat overleg te plegen met de lidstaat die de vergunning heeft geweigerd. Wordt de vergunning vervolgens toch verleend, dan stelt de lidstaat de Commissie en de overige lidstaten op de hoogte en licht het besluit toe.

Hoofdstuk IV (de wijziging van de lijsten) stelt dat de productlijsten (bijlagen I en IV) worden gewijzigd in overeenstemming met verplichtingen en verbintenissen die zijn aangegaan binnen internationale regelingen en verdragen. De lijst in bijlage I is een consolidatie van de goederenlijsten uit de regimes. Hoofdstuk V gaat over de douaneprocedures en stelt dat de exporteur het bewijs dient te leveren dat voor de uitvoer naar behoren een vergunning is verleend. Wanneer vermoed wordt dat een lidstaat bij de verlening van de vergunning geen rekening heeft gehouden met relevante gegevens of wanneer de situatie wezenlijk is veranderd, kan een andere lidstaat de uitvoer van het product gedurende maximaal dertig dagen opschorten. De autoriteiten van de lidstaat die de vergunning hebben verleend worden in dit geval onverwijld geraadpleegd. Wanneer zij de vergunning wensen te handhaven dienen zij binnen 30 dagen te antwoorden, waarna de goederen worden vrijgegeven.

Hoofdstuk VI behandelt de administratieve samenwerking en stelt onder meer dat de lidstaten de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten over gevoelige

eindgebruikers bevorderen. Het hoofdstuk over de controlemaatregelen (VII) stelt dat de exporteurs gedetailleerde registers of dossiers van hun uitvoer bijhouden, waarin informatie staat over de aard en hoeveelheid van het product, naam en adres van de exporteur en de ontvanger en, indien bekend, het eindgebruik en de eindgebruiker. De lidstaten dienen maatregelen te nemen om na te gaan of de uitvoercontrolemaatregelen op de juiste wijze zijn toegepast. Hoofdstuk VIII benoemt de algemene slotbepalingen, waarin onder meer de controle op de toepassing van de verordening is geregeld. Voorts is bepaald dat voor intracommunautair verkeer van goederen van de lijst in bijlage IV een vergunning is vereist en in een aantal nader omschreven gevallen een lidstaat bij uitvoer ook een vergunningsvereiste kan instellen voor andere producten.

EU-gedragscode inzake de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie

Voortbouwend op de in 1991 en 1992 vastgelegde criteria heeft de Raad in 1998 een gedragscode voor de uitvoer van militaire goederen en technologie aangenomen. In 2003 volgde een gemeenschappelijk standpunt inzake driehoekshandel.²² Op 8 december 2008 heeft de Raad de gedragscode geactualiseerd en vervangen door een gemeenschappelijk standpunt.²³

38

Het gemeenschappelijk standpunt (GS) heeft betrekking op de export in fysieke vorm, *brokering*, doorvoer en overdracht van software en technologie in niet-fysieke vorm. Daarbij wordt een gemeenschappelijke militaire lijst gehanteerd, vastgesteld door de Raad (2008/C/98/01).²⁴ Het GS erkent de bevoegdheid van lidstaten om een restrictiever beleid te voeren. Er zijn acht criteria, waaraan lidstaten hun wapenexporten bij het verlenen van exportvergunningen moeten toetsen:²⁵

- 1) Respect voor internationale verplichtingen en toezeggingen van lidstaten, bijvoorbeeld het verbod op uitvoer van antipersoon landmijnen.
- 2) Respect voor de mensenrechten in het ontvangende land. Een vergunning wordt geweigerd als de militaire goederen of technologie kunnen worden ingezet voor interne repressie.
- 3) Interne situatie in het land van bestemming. Als de goederen of technologie interne spanningen of gewapende conflicten kunnen vergroten, wordt geen vergunning afgegeven.
- 4) Regionale vrede en stabiliteit. Als het risico bestaat dat conflicten worden aangewakkerd, wordt de vergunning afgewezen.
- 5) Nationale veiligheid van lidstaten of van bevriende naties. Als de levering van goederen of technologie deze bedreigt, wordt geen licentie gegeven.

²² L 156, 25.6.2003: 79; 2003/468/GBVB.

²³ 2008/944/GBVB. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:NL:PDF>.

²⁴ Deze komt overeen met de WA munitions list.

²⁵ Hier wordt de huidige stand van zaken gepresenteerd. Gedurende de periode van evaluatie was de gedragscode van toepassing, die op enkele punten minder gedetailleerd was, dan wel anders gestructureerd.

- 6) Gedrag van het land dat de goederen of technologie koopt inzake terrorisme, de aard van bondgenootschappen en het internationale recht, waaronder het humanitaire recht.
- 7) Risico dat de militaire goederen of technologie worden doorverkocht binnen het ontvangende land, dan wel heruitgevoerd worden onder ongewenste omstandigheden.
- 8) Compatibiliteit van de goederen of technologie met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land.

Het gemeenschappelijk standpunt kent een notificatie- en consultatiemechanisme. Wanneer een of meer lidstaten een vergunning afwijzen, dienen de details hierover te worden verspreid onder de overige lidstaten. Wanneer een andere lidstaat bij een vergelijkbare transactie voornemens is een vergunning toe te wijzen, dient de staat die de vergunning heeft afgewezen te worden geconsulteerd. De beslissing tot goedkeuring of afwijzing van de export van militaire goederen of technologie behoort tot de nationale verantwoordelijkheid. Lidstaten dienen gegevens over afwijzing en consultatie vertrouwelijk te behandelen en niet voor commerciële doeleinden te gebruiken. Het GS stelt ook dat iedere lidstaat jaarlijks een rapport opstelt over de implementatie en dit, vertrouwelijk, verspreidt onder de overige lidstaten. De Raad ontvangt ieder jaar een rapport, gebaseerd op de bijdragen van de lidstaten. Dit wordt gepubliceerd. Voorts maakt iedere lidstaat een eigen jaarrapport en publiceert dit in overeenstemming met de nationale wetgeving. Het GS stelt dat de nationale wetgeving de lidstaten in staat dient te stellen hun export te controleren. Voor de implementatie van het gemeenschappelijk standpunt is een gebruikershandleiding opgesteld.

39

De niet-lidstaten Bosnië-Herzegovina, Canada, Kroatië, Macedonië, Noorwegen en IJsland hebben zich officieel aangesloten bij de beginselen van het gemeenschappelijk standpunt van de EU.

3.1.4 Nederlandse wetgeving

Algemene douanewet

In de Algemene douanewet (Adw), die op 1 augustus 2008 in werking trad, zijn de controlebevoegdheden van de Douane voor het douanetoezicht en de douanecontrole van goederen en het goederenverkeer bij elkaar gezet. Daarmee heeft de Douane voortaan één set controlebevoegdheden voor de meeste taken (zowel fiscaal als niet-fiscaal). De Adw vervangt de In- en Uitvoerwet en de Statistiekwet en de daarop gebaseerde regelgeving. De wet regelt de aangifte van goederen voor in- en uitvoer en stelt welke overtredingen strafbaar zijn. De ambtenaren van de rijksbelastingdienst bevoegd inzake douane, dan wel de ambtenaren die hiertoe zijn aangewezen, zijn

belast met het toezicht en de opsporing van strafbaar gestelde feiten.²⁶ Deze onderhouden het contact met het Openbaar Ministerie.

De wet is in grote lijnen niet wezenlijk anders dan eerdere wetgeving, maar wel gemoderniseerd.²⁷ Op het gebied van de strategische goederen zijn er echter wel verschillen. In de In- en Uitvoerwet werd een onderscheid gemaakt tussen snelle doorvoer en langzame doorvoer. Bij langzame doorvoer was er een vergunningplicht. Snelle doorvoer kende een meldplicht. De nieuwe wet kent 'doorvoer uitsluitend via luchtruim of territoriale wateren' en 'doorvoer' (zie ook paragraaf 3.2).

Een belangrijk aspect van de Adw is dat deze uitsluitend betrekking heeft op grensoverschrijdend verkeer van fysieke goederen. Omdat exportcontrole ook betrekking heeft op de niet-fysieke overdracht van software, technologie en dienstverlening, is aanvullende wetgeving noodzakelijk. Het ministerie van Economische Zaken werkt daarom aan de introductie van een Wet strategische diensten, waar deze elementen in worden opgenomen.²⁸

Besluit strategische goederen

40

Het besluit, van 24 juni 2008, is een nadere regelgeving van de Algemene douanewet, die betrekking heeft op de in-, uit- en doorvoer van goederen voor tweërlei gebruik en van militaire goederen.²⁹ Het besluit stelt dat het verboden is te handelen in strijd met de EG-verordening voor goederen voor tweërlei gebruik. De minister van Economische Zaken heeft de bevoegdheid een vergunning verplicht te stellen voor goederen die niet op de lijst in de bijlagen van de verordening voorkomen (middels een *catch-all* beschikking). Het besluit stelt voorts dat het verboden is militaire goederen uit te voeren uit Nederland of door te voeren zonder vergunning. Er zijn uitzonderingen, zoals de uitvoer naar België en Luxemburg, de doorvoer uitsluitend via de territoriale wateren of het luchtruim en de doorvoer door Nederland van militaire goederen afkomstig van of met als eindbestemming een EU-lidstaat, NAVO-lid of Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland. In deze gevallen is er een meldplicht. Wanneer de internationale rechtsorde dat vereist, of wanneer noodzakelijk voor de nationale veiligheid, kan de minister een *ad hoc* vergunningplicht opleggen met betrekking tot deze uitzonderingen. De minister van Economische Zaken verleent de vergunning en stelt nadere regels over de wijze waarop deze wordt verleend en over de voorschriften en voorwaarden.

26 Als gevolg van de staatkundige vernieuwing zullen de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius vanaf 2010 als bijzondere gemeenten tot het land Nederland behoren. Dit betekent dat de Nederlandse Douane een controlerende taak krijgt met betrekking tot de in- en uitvoer naar en van deze eilanden.

27 http://www.douane.nl/zakelijk/veranderingen_wet_regelgeving/veranderingen_wet_regelgeving-03.html#P44_7075; http://www.st-ab.nl/wetten/1101_Algemene_douanewet_Adw.htm.

28 TK 2008-2009, 22112, nr. 878.

29 http://www.st-ab.nl/wettenno1/1101-003_Besluit_strategische_goederen.htm. Het besluit is op 20 augustus 2009 gewijzigd op basis van de nieuwe EU-verordening inzake dual-use goederen.

Uitvoeringsregeling strategische goederen

Op 14 juli 2008 is de uitvoering van het besluit strategische goederen vastgelegd in een regeling van de staatssecretaris van Economische Zaken.³⁰ Hierin staat onder meer dat het besluit niet van toepassing is op militaire goederen ten behoeve van de Nederlandse krijgsmacht en de NAVO-krijgsmachten. Het besluit bepaalt dat melding plaatsvindt door de inspecteur, dat wil zeggen de voorzitter van het managementteam van de Douane Noord. Deze dient vast te stellen dat de vereiste documenten in orde zijn. Ook worden de voorschriften die zijn verbonden aan een vergunning nader omschreven, zoals de vermelding van de naam en het adres van de ontvanger. Door middel van een *delivery verification certificate* kan worden zeker gesteld dat de goederen op hun eindbestemming zijn aangekomen. De inspecteur kan verzoeken om een verklaring betreffende het eindgebruik.

Sanctiewet

De sanctiewet dateert uit 1980 en stelt dat ingevolge internationale verplichtingen bij maatregel van bestuur een besluit (sanctiebesluit) inzake het verkeer van goederen en diensten kan worden ingesteld. Het besluit wordt ingetrokken wanneer een van beide Kamers der Staten-Generaal dit verwerpt. Met het toezicht op de naleving zijn belast de ambtenaren of andere personen die door de minister van Financiën zijn aangewezen. De minister van Financiën kan, onverminderd het hiervoor gestelde, een of meer rechtspersonen aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving.³¹

41

3.2 Aanpassing van de wet- en regelgeving aan internationale ontwikkelingen

Zoals hiervoor besproken, is de wet- en regelgeving in de afgelopen jaren aangepast. Hieronder worden de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen besproken.

Verordening inzake dual-use goederen

Na de evaluatieperiode is de EU-verordening inzake *dual-use* goederen aanzienlijk gewijzigd. Onder meer is regelgeving met betrekking *brokering* opgenomen. De lidstaat waar de tussenhandelaar resideert of is gevestigd dient autorisatie voor de tussenhandel te verlenen, waarbij de plaats van herkomst, de eindgebruiker en de plaats van eindgebruik moeten worden geïdentificeerd. Lidstaten informeren de Commissie en lijsten van autorisaties voor tussenhandel worden gepubliceerd. Voorts is de formulering inzake uitvoer van informatie via elektronische middelen duidelijker.³² In lijn met de

30 http://wetten.overheid.nl/BWBR0024269/geldigheidsdatum_30-03-2009.

31 http://wetten.overheid.nl/BWBR0003296/geldigheidsdatum_30-03-2009#Afdeling5.

32 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143390.pdf (pp 1-12).

nieuwe verordening is het besluit strategische goederen ook aangepast. Wetgeving inzake *brokering* zal separaat worden geregeld.³³

Gedragscode

De EU-gedragscode inzake wapenexport is in december 2008 omgezet in een gemeenschappelijk standpunt. Niet alleen is de code hiermee voor lidstaten juridisch bindend geworden, er zijn ook inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Een aantal criteria is uitgebreid. Ten eerste is de naleving van het internationaal humanitair recht toegevoegd aan het mensenrechtencriterium (criterium 2). Daarnaast is het risico op *reverse engineering* van technologie toegevoegd aan het criterium dat beoogt omleiding te voorkomen (criterium 7).

EG-richtlijn inzake de vereenvoudiging van intra-verkeer defensie-gerelateerde goederen

Deze richtlijn is op 6 mei 2009 aanvaard en heeft betrekking op in de bijlage opgenomen defensiegerelateerde goederen. De richtlijn stelt dat lidstaten in een aantal gevallen algemene vergunningen kunnen afgeven voor de overdracht van deze goederen naar andere lidstaten. Voorts bestaat de optie van vrijstelling van toestemming, bijvoorbeeld als de leverancier een overheidsorgaan is of als de EU, de NAVO, de IAEA of een andere intergouvernementele organisatie de goederen levert in het kader van de uitvoering van hun taken.³⁴

42

Doorvoer

De wetgeving met betrekking tot de doorvoer van militaire goederen is, zoals hierboven aangegeven, bij de introductie van de Algemene douanewet vereenvoudigd, uitgebreid en duidelijker geworden. Het oorspronkelijke onderscheid tussen langzame doorvoer en snelle doorvoer is vervangen. Doorvoer betreft alle goederen die het land binnenkomen en verlaten. Een uitzondering bestaat voor goederen die per vliegtuig over Nederland vervoerd worden, dan wel per schip de territoriale wateren doorkruisen zonder land aan te doen. Doorvoer van militaire goederen is vergunningplichtig, behalve als de verzender als bondgenoot wordt aangemerkt (EU-NAVO+). Dan geldt een meldplicht, omdat er van uit wordt gegaan dat het exporterende land een adequate exportcontrole heeft uitgevoerd.

3.3 Aandachtspunten

De vigerende wet- en regelgeving biedt ruimte voor een uiteenlopende interpretatie en is op een aantal punten niet toereikend.

33 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-359.html>.

34 http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvhdlglbmvdzx_jgvvh6nfo8temvo/vhuojovobbxp.

Het niet toetsen van doorvoer vanuit een bondgenoot

Doorvoer van militaire goederen vanuit (of naar) de EU-NAVO+landen wordt niet getoetst aan de criteria van de code, omdat Nederland vertrouwt op de effectieve exportcontrole van deze als bondgenoten aangemerkte landen. Omdat niet al deze bondgenoten (Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en de VS) de Europese wapenexport-criteria onderschrijven en omdat zelfs de toepassing van de Europese criteria tot verschillende uitkomsten leidt, kan de doorvoer op gespannen voet staan met het nationale wapenexportbeleid. De doorvoer van militaire goederen vanuit de VS naar Israël is hiervan een voorbeeld.³⁵ In de Tweede Kamer is deze kwestie gedurende de evaluatieperiode diverse keren aan de orde gekomen.³⁶ Bovendien is de nationale wetgeving van de EU-lidstaten niet eenduidig inzake doorvoer. Een aantal landen hanteert striktere regels voor doorvoer dan Nederland. België, Frankrijk en het VK controleren alle doorvoer waarbij overlading plaatsvindt zonder rekening te houden met het land van herkomst. Finland controleert alle doorvoer, maar hanteert bij bondgenoten een vereenvoudigde procedure. Oostenrijk controleert de doorvoer afkomstig uit niet-EU-lidstaten en Denemarken en Griekenland controleren alle doorvoer, behoudens die van vuurwapens afkomstig van EU-lidstaten.³⁷

Componentenhandel

Een groot deel van de Nederlandse wapenexport bestaat uit leveranties van in Nederland geproduceerde componenten voor in het buitenland (vaak een andere EU-lidstaat of de VS) geassembleerde wapensystemen. Op basis van een systeem van internationale importcertificaten laat Nederland de beslissing over de eindbestemming van het wapensysteem over aan het land van assemblage, ondanks de grote verschillen in de toepassing van de exportcriteria. Zo kan het voorkomen dat de Nederlandse regering wapenexport naar bepaalde landen weigert, maar dat Nederlandse componenten via een omweg wel in die landen terecht komen.

Driehoekshandel in dual-use goederen

Gedurende de evaluatieperiode was de driehoekshandel (*brokering*) in *dual-use* goederen niet vergunningplichtig. Hierdoor konden handelaren in Nederland *dual-use* goederen die Nederland niet aandeden ongestoord verkopen aan landen waar het risico bestond dat deze gebruikt zouden worden voor militaire doeleinden. Tijdens interviews werd naar voren gebracht dat de Nederlandse regelgeving niet in lijn is met toezeggingen in EU-verband en evenmin met VN-resolutie 1540. Zoals hierboven aangegeven bevat de nieuwe EG-verordening regelgeving inzake *brokering*.

35 Sinds de Israëlische luchtvaartmaatschappij El Al luchthaven Schiphol in 2008 wegens de strenge milieunormen als Europese hub inruilde voor de luchthaven van Luik (België) is deze problematiek nauwelijks meer aan de orde.

36 TK 2007-2008, 23432, nr. 245.

37 TK 2007-2008, 22054, nr. 138: 4-5.

Extraterritoriale werking

Indien Nederlandse handelaren de exportcontrole ontduiken, valt dit alleen onder de Nederlandse jurisdictie indien zij hun activiteiten ontplooiën vanaf Nederlands grondgebied. Extraterritoriale werking bij tussenhandel vanuit niet-Nederlands grondgebied geldt uitsluitend wanneer er sprake is van een oorlogsmisdaad of van de schending van een embargo. De zaak Kouwenhoven is een voorbeeld van een rechtszaak waarbij de extraterritoriale werking toegepast werd bij de aanklacht (schending wapenembargo). Het is in deze zaak in eerste instantie tot een veroordeling gekomen, maar in hoger beroep volgde vrijspraak bij gebrek aan bewijs. De Tweede Kamer wacht nog op een in 2007 toegezegde brief van de staatssecretaris van Economische Zaken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van extraterritoriale werking van de controle op tussenhandel.³⁸

Ruimte voor uiteenlopende toepassing van de wet- en regelgeving

De effectiviteit van de internationale wet- en regelgeving staat en valt met een gelijke toepassing van de controlemaatregelen door alle staten die deze onderschrijven. Uit talloze Kamerstukken, studies en interviews komt naar voren dat dit niet altijd het geval is. De EU-lidstaten hanteren hun eigen formulieren, definities, soorten vergunningen en regels voor bijvoorbeeld doorvoer en tussenhandel. Dit geldt ook voor de sancties. De criteria van de Europese gedragscode, nu gemeenschappelijk standpunt, inzake wapenexport laten ruimte voor uiteenlopende interpretatie. Ondanks initiatieven tot convergente toepassing lopen de uitkomsten van de nationale afwegingen uiteen. Het feit dat andere lidstaten de criteria soepeler toepassen dan Nederland, benadeelt Nederlandse bedrijven ten opzichte van hun Europese concurrenten.

44

Diversiteit in de sanctionering

Er bestaat geen internationale of Europese harmonisatie van strafmaat en strafprocedures in geval overtreding. In Nederland is de overtreding van de regelgeving inzake exportcontrole een economisch delict met een maximale strafmaat van 6 jaar indien opzet bewezen kan worden. Als dit niet het geval is, ligt de strafmaat veel lager. De maximale straf is nooit opgelegd. Onder bepaalde omstandigheden, zoals bij genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en foltering, kan ook een beroep worden gedaan op de Wet Internationale Misdrijven (WIM), die een levenslange gevangenisstraf kent.³⁹ Een publicatie uit 2009 meldt dat de strafmaat voor overtreding van de verordening inzake *dual-use* goederen in de Europese lidstaten aanzienlijk varieerde: van 12 maanden gevangenisstraf in Ierland tot 15 jaar in Duitsland.⁴⁰

38 TK 2006–2007, 22 054 en 22 112, nr. 125: 13.

39 TK 2007–2008. Aanhangsel van de handelingen. 1601.

40 Wveter 2009: 67.

4

Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid

Dit hoofdstuk beschrijft de taakverdeling binnen de rijksoverheid inzake de implementatie van het exportcontrole- en wapenexportbeleid en voert argumenten aan voor de betrokkenheid van de rijksoverheid. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De wijze waarop de uitvoering is georganiseerd is hybride, maar het systeem functioneert adequaat en naar tevredenheid van betrokkenen.
- De personele capaciteit om het beleid voor te bereiden en uit te voeren is krap.
- Om effect te sorteren moet het beleid internationaal worden afgestemd.
- De internationale afstemming, nationale vormgeving en uitvoering van het exportcontrole- en wapenexportbeleid door de rijksoverheid is een wenselijke situatie.

4.1 Beschrijving van de rol van de rijksoverheid

De rol van Nederlandse overheid op het terrein van het exportcontrolebeleid heeft betrekking op:

- het bijdragen aan internationale afspraken over exportcontrole van strategische goederen;
- toezicht op en het controleren van de uitvoer van strategische goederen uit Nederland.

47

Tabel 4.1 vat de verantwoordelijkheden van de ministeries en overheidsdiensten ter zake samen en informeert over de beschikbare menskracht.

Tabel 4.1 Taakverdeling binnen de rijksoverheid inzake export van strategische goederen		
Overheidsinstantie	Verantwoordelijkheden	Menskracht
Ministerie van Buitenlandse Zaken (DVB, regiodirecties, ambassades)	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsvoorbereiding • Advies inzake het verlenen van vergunningen voor export van militaire goederen naar niet-EU-NAVO+landen; desgewenst advies bij <i>dual-use</i> goederen • Participatie in alle fora, meestal als eerstverantwoordelijke 	5 FTE
Ministerie van Economische Zaken (DG BEB)	<ul style="list-style-type: none"> • Eerstverantwoordelijk departement voor het exportcontrolebeleid • Beleidsvoorbereiding • Beoordelen van vergunningen voor de uitvoer van strategische goederen naar niet-EU-NAVO+landen • Participatie in alle relevante fora, bij het WA en de EU-Raadswerkgroep <i>dual-use</i> als eerstverantwoordelijke 	6 FTE

Ministerie van Financiën (CDIU) m.b.t. strategische goederen staat CDIU onder beleidstoezicht van EZ	<ul style="list-style-type: none"> • Controle van vergunningaanvragen • Voorbereiding besluitvorming inzake vergunningen voor niet-EU-NAVO+landen • Toekenning van vergunningen inzake export militaire goederen naar EU-NAVO+landen • Participatie in exportcontroleregimes 	10 FTE
Ministerie van Financiën (Team POSS)	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de naleving van het besluit strategische goederen • Informatie over exporteurs verzamelen en doorgeven aan EZ • Advies bij vergunningaanvragen • Participatie in exportcontroleregimes 	12 FTE
Ministerie van Financiën (FIOD-ECD)	<ul style="list-style-type: none"> • Opsporing grootschalige fraude • Strafrechtelijk onderzoek • Participatie in exportcontroleregimes 	2 FTE, bij specifiek recherche-optreden extra menskracht
Ministerie van Justitie Openbaar Ministerie	<ul style="list-style-type: none"> • Instellen van strafvervolgning 	Niet te kwantificeren
AIVD / MIVD (CPU)	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie over situatie in land van bestemming en over eindgebruiker voor besluitvorming over vergunningen 	Niet bekend
Ministerie van Defensie	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop overtollig defensiematerieel • Technische informatie over materieel en inzetbaarheid 	Niet ter zake

4.1.1 Uitvoer van strategische goederen uit Nederland

Het Besluit strategische goederen verbiedt de uitvoer van strategische goederen zonder vergunning van de staatssecretaris van Economische Zaken en hanteert daarbij twee lijsten, de 'lijst producten voor tweërlei gebruik' en de 'lijst militaire goederen'. De procedures voor het verlenen van de vergunningen voor deze typen goederen verschillen en worden hieronder separaat besproken.

De vergunningverlening voor goederen voor tweërlei gebruik

Exporten naar andere EU-lidstaten zijn niet vergunningplichtig, met uitzondering van de meest gevaarlijke stoffen (lijst IV EU-verordening). Wel dient bij de zending vermeld te worden dat het producten betreft die bij uitvoer uit de Europese Gemeenschap een uitvoervergunning vereisen. Voor exporten naar andere landen dient het bedrijf een aanvraag in bij de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU), die de vergunningaanvraag met een advies voorlegt aan het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB) van het ministerie van Economische Zaken (EZ). De CDIU ressorteert als onderdeel van de Douane onder het ministerie van Financiën, maar

wordt voor de vergunningverlening met betrekking tot strategische goederen aange-stuurd door EZ. Dit ministerie gaat na of het betreffende goed of de goederen te gebruiken zijn in een wapenprogramma en of er iets bekend is over een relatie van de eindgebruiker met een ‘programma van zorg’. Veelal wordt hiervoor informatie ingewonnen bij de Contraproliferatie Unit van de AIVD/MIVD. Indien het risico onaanvaardbaar wordt geacht, wordt de vergunning geweigerd. Wanneer gewenst adviseren het ministerie van Buitenlandse Zaken en Douane Team POSS het ministerie van Economische Zaken in het kader van het Carréoverleg (zie paragraaf 4.1.3) of langs informele weg.

De vergunningverlening voor militaire goederen

De procedure voor de vergunningverlening voor militaire goederen is uitgebreider dan die voor *dual-use* goederen. De onderneming die voornemens is goederen of technologie die voorkomt op de lijst militaire goederen te exporteren, dient bij de CDIU een aanvraag in voor een uitvoervergunning. Indien het export betreft naar bevriende (partner) landen of bondgenoten handelt de CDIU de vergunningaanvraag zelf af.⁴¹ In overige gevallen legt de CDIU de aanvraag voor aan het ministerie van Economische Zaken.⁴²

Het ministerie van Economische Zaken verzoekt vervolgens het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) advies uit te brengen over de vergunningverlening. Het ministerie van Buitenlandse Zaken toetst de aanvraag aan de acht criteria van het EU-Gemeenschappelijk Standpunt (de code; paragraaf 3.1.3). Indien de aanvraag betrekking heeft op militair materieel dat ook in gebruik is bij een van de krijgsmacht delen, dan wel op materieel dat in opdracht van het Nederlandse ministerie van Defensie is ontwikkeld c.q. ontworpen, en op daarvan direct afgeleide versies, wordt het ministerie van Defensie om advies gevraagd in verband met eventuele rubriceringsaspecten.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken brengt vervolgens advies uit. Waar het aanvragen betreft voor uitvoer naar ontwikkelingslanden geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overleg met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een ‘ontschot’ advies aan de staatssecretaris van Economische Zaken.⁴³ Bij de besluitvorming over een aanvraag neemt dit advies een essentiële plaats in. Indien er geen bezwaren bestaan tegen de voorgenomen uitvoer, verleent het ministerie van Economische Zaken een uitvoervergunning.

- 41 Het betreft de EU-lidstaten en NAVO-leden, alsmede Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland. Turkije, Cyprus, Roemenië en Bulgarije waren in de periode van evaluatie nog uitgezonderd van deze ‘routinebehandeling’.
- 42 Ook voor wat betreft militaire goederen staat de CDIU onder beleidstoezicht van het ministerie van Economische Zaken. In december 2007 antwoordde de staatssecretaris van Economische Zaken op een vraag van de Tweede Kamer waarom de CDIU voor wat betreft militaire goederen niet onder beleidstoezicht van Buitenlandse Zaken stond, dat het ook bij de uitvoer van militaire goederen per saldo om een economische activiteit gaat (TK 2007-2008, 22 054, nr. 133).
- 43 Het gaat om landen die door de OESO/DAC zijn geclassificeerd als *Least Developed Countries, Other Low Income Countries* en *Lower Middle Income Countries and Territories* (zie <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>).

In box 4.1 zijn de procedures voor de vergunningverlening voor de export van *dual-use* items en militaire goederen samengevat.

Box 4.1 *Vergunningverlening voor de export van dual-use items en militaire goederen*⁴⁴

Dual-use items (vergunningplichtig bij export naar niet-EU landen)

- 1) Bedrijf dient aanvraag in bij CDIU.
- 2) CDIU legt vergunning met advies voor aan EZ.
- 3) EZ beoordeelt de aanvraag en wint hierbij, indien nodig, advies in bij team POSS, AIVD/MIVD en BZ.
- 4) Als er geen bezwaren tegen de uitvoer bestaan, verleent EZ de vergunning.

Militaire goederen

- EU-NAVO+ landen

- 1) Bedrijf dient aanvraag in bij CDIU.
- 2) CDIU controleert de relevante gegevens en handelt de aanvraag af.

- Overige landen

- 1) Bedrijf dient aanvraag in bij CDIU.
- 2) CDIU controleert de relevante gegevens en legt de aanvraag voor aan EZ.
- 3) EZ verzoekt BZ advies uit te brengen.
- 4) BZ toetst de aanvraag aan de criteria van de gedragscode en raadpleegt hierbij, indien nodig, Defensie en de AIVD/MIVD.
- 5) BZ brengt advies uit aan EZ.
- 6) Als er geen bezwaren tegen de uitvoer bestaan, verleent EZ de vergunning.

Voor een overzicht van de verschillende soorten vergunningen en de documenten die bij de aanvraag daarvoor moeten worden overlegd, wordt verwezen naar hoofdstukken 3 en 4 van het *Handboek Strategische Goederen*.

Een deel van de uitvoer van militaire goederen betreft overtollig defensiematerieel dat door de Nederlandse Staat wordt afgestoten en verkocht aan buitenlandse mogendheden. Hiervoor geldt dezelfde vergunningprocedure als voor door de Nederlandse industrie geproduceerde militaire goederen. Overtollig defensiematerieel wordt verkocht door de Defensie Materieelorganisatie (DMO) van het ministerie van Defensie.

44 www.ez.nl/Onderwerpen/Internationaal_Ondernemen/Exportcontrole_strategische_goederen/Handboek_strategische_goederen.

Dat wil zeggen, DMO zoekt een geschikte koper voor het overtollig materieel en onderhandelt met de afnemer over de prijs. De formele afhandeling van de verkoop, waaronder het indienen van de vergunningaanvraag en het sluiten van het contract, wordt gedaan door Domeinen Roerende Zaken, onderdeel van het ministerie van Financiën. De inkomsten uit deze verkopen vloeien in eerste instantie naar de staatskas, maar worden door Financiën binnen een maand na ontvangst grotendeels teruggesluisd naar het ministerie van Defensie.

De verkoop van overtollig materieel kent een iets zwaardere procedure dan overige uitvoer. In de eerste plaats hanteert het ministerie van Buitenlandse Zaken een lijst van landen waaraan overtollig defensiemateriaal actief mag worden aangeboden. Deze lijst is beperkter dan de landen die in aanmerking komen voor de aanschaf van industriële goederen. Nederlandse ambassades (in voorkomende gevallen de defensieattachés) hebben de taak om het door Nederland aangeboden materieel onder de aandacht van het ministerie van Defensie ter plaatse te brengen. Daarnaast worden voorgenomen verkopen in een vroeg stadium besproken in de Commissie Verkoop Defensiematerieel (CVDM). Hierin hebben de ministeries van Financiën (Domeinen), Defensie, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken zitting. In deze commissie kan het ministerie van Buitenlandse Zaken zich al in een vroeg stadium uitspreken over de (on)wenselijkheid van de verkoop aan een specifiek land. Ook de verkoop van niet-vergunningplichtig overtollig materieel zoals vierwiel-aangedreven vrachtwagens wordt gereguleerd, onder meer door de verkoop te toetsen aan het wapenexportbeleid en de aantallen te verkopen voertuigen te reguleren. Een andere beperking is dat het ministerie van Defensie geen bezwaar kan aantekenen of in beroep kan gaan tegen een afgewezen vergunning. De Staat kan immers niet tegen de Staat procederen. En tot slot wordt de Tweede Kamer, steeds vaker openbaar, en doorgaans ruimschoots voor de vergunningaanvraag, geïnformeerd over de geplande verkoop van overtollig defensiematerieel.

51

Vergunningen hebben in beginsel een geldigheidsduur van een jaar, met de mogelijkheid van verlenging met een jaar. Uitzonderingen behoren tot de mogelijkheden. Het land van bestemming van de goederen in kwestie kan in sommige gevallen zekerheid omtrent de toelaatbaarheid van de onderhavige export eisen, alvorens het de definitieve order toekent. Dit kan bij de bouw van schepen betekenen dat de uitvoervergunning wordt verstrekt voordat de bouw is aangevangen.⁴⁵

Bezwaar en beroep

Wanneer een bedrijf het niet eens is met de door het ministerie van Economische Zaken afgegeven vergunningbeschikking (doorgaans in het geval van afwijzing) kan het bedrijf volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar aantekenen bij het ministerie van Economische Zaken. Mocht het ministerie de beschikking na de bezwaarprocedure in stand houden, dan kan het bedrijf in beroep gaan bij de

45 TK 1990-1991, 22054, nrs 1-2.

Douanekamer van de rechtbank in Haarlem.⁴⁶ Vervolgens is hoger beroep mogelijk bij het Hof in Amsterdam en daarna cassatie bij de Hoge Raad.

Sondages

Vooruitlopend op de formele besluitvormingsprocedure kunnen bedrijven in een zeer vroeg stadium van hun contacten met een potentiële afnemer bij de overheid sonderen om een voorlopig oordeel te krijgen over een eventueel later officieel in te dienen aanvraag. Een dergelijke sondage kan nuttig zijn om te voorkomen dat onnodige kosten worden gemaakt voor het uitbrengen van een offerte of het uitvoeren van studies. Bij het beoordelen van een sondage wordt in principe dezelfde procedure gevolgd als hierboven geschetst. In het antwoord van het ministerie van Economische Zaken aan het desbetreffende bedrijf wordt echter steeds het voorbehoud gemaakt dat de beoordeling van de officiële aanvraag zal geschieden in het licht van de op het moment van die aanvraag geldende omstandigheden. Uit interviews blijkt dat bedrijven ook veelvuldig informeel 'sonderen', dat wil zeggen dat zij contact opnemen met ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken om te vragen naar een inschatting van de kans dat een vergunning toegekend zal worden. Als de kans hierop gering wordt geacht, gaan zij niet over tot een officiële sondage.

52

Controle en toezicht

De controleprocedures die plaatsvinden in de diverse fasen van de uitvoer van strategische goederen vormen een integraal onderdeel van het exportcontrole- en wapen-exportbeleid. Ook kunnen sommige controleprocedures worden uitgevoerd zonder dat er sprake is van een vergunningaanvraag. De eerste controle vindt plaats wanneer een bedrijf een uitvoervergunning aanvraagt bij de CDIU. De CDIU vraagt en controleert bij de beoordeling van de aanvraag alle relevante gegevens, zoals:

- de aard van de te exporteren goederen;
- de identiteit van de ontvanger;
- de aard van de transactie;
- het land van bestemming en eventueel documenten die daarop betrekking hebben, zoals eindgebruikerverklaringen.

Dan volgt de bovenomschreven beoordelingsprocedure. Daarbij wordt, teneinde omleidingen naar ongewenste bestemmingen te voorkomen, beoordeeld of de bij de aanvraag ingediende gegevens correct zijn, met name voor wat betreft de eindbestemming. Ook een dergelijke controle kan echter niet altijd voorkomen dat goederen na uitvoer naar het land van de opgegeven bestemming vroeger of later toch geëxporteerd zullen worden. Absolute zekerheid omtrent de werkelijke eindbestemming kan vrijwel nooit worden verkregen. Dit zou controles achteraf in het ontvangende land vereisen en hiertoe is Nederland formeel noch feitelijk in staat. Wel kunnen in bijzondere gevallen, indien daartoe aanleiding bestaat, het team Precursoren, Oorsprong,

⁴⁶ Tot 1 augustus 2008 was het College van beroep voor het bedrijfsleven (CBB) de beroepsinstantie.

Strategische goederen en Sancties (Team POSS) van de Douane en/of Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland worden ingeschakeld om nadere informatie in te winnen.

De Douane controleert op het moment van daadwerkelijke uitvoer de naleving van de relevante voorschriften, aan de hand van de documenten en steekproefsgewijs, of op basis van risicoprofielen, door fysieke inspectie van de lading. Op grond van de door de Douane aan de CDIU teruggezonden uitvoerdocumenten, zoals afgeschreven vergunningen en kopiefacturen, kan de CDIU nagaan welk gebruik van de vergunning is gemaakt en of dit in overeenstemming was met de verleende vergunning.

Naast bovengenoemde controles die nauw verbonden zijn met het proces van het verlenen van de uitvoervergunning, bestaat nog een aantal aanvullende of andere manieren van handhaving. Het Team POSS van de Douane heeft de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de wet. Deze bevoegdheid betekent onder meer dat preventieve onderzoeken bij bedrijven kunnen worden ingesteld, zonder dat een verdenking van misdrijf of overtreding noodzakelijk is. Gebruik kan worden gemaakt van informatie verkregen van de Douane, ministeries of van buitenlandse zusterorganisaties omtrent mogelijk gepleegde overtredingen of pogingen daartoe. In het laatste geval zal het Team POSS in samenwerking met de Douane trachten frauduleuze export te voorkomen. Steeds vaker opereert Team POSS op eigen initiatief, dat wil zeggen dat het op thematische of projectmatige basis bedrijven bezoekt ter preventie van wets-overtredingen. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd gaat Team POSS na of deze al of niet opzettelijk heeft plaatsgevonden. In beide gevallen kan Team POSS proces verbaal opmaken. Ook kan het, via een Officier van Justitie, een schikking aanbieden. Indien er verdenking bestaat van grootschalige fraude, wordt de zaak overgedragen aan de FIOD-ECD.

53

Opsporing en vervolging

Indien, na realisatie van de uitvoer, informatie wordt verkregen dat bepaalde strategische goederen uiteindelijk op een andere dan de opgegeven eindbestemming zijn beland, zal dit in eerste instantie aanleiding vormen voor nader onderzoek door Team POSS. Wanneer het een groot strafrechtelijk onderzoek betreft, waarbij gebruik van strafrechtelijke dwangmiddelen gewenst is, verricht de FIOD-ECD het onderzoek. De Officier van Justitie kan op basis van de hem ter kennis gestelde informatie besluiten tot strafrechtelijke vervolging over te gaan, eventueel met inschakeling van buitenlandse autoriteiten. Bij strafrechtelijke vervolging wordt de zaak behandeld als een mogelijk economisch delict.

Inlichtingen

De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) verzamelen informatie over programma's van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen in landen van zorg. De diensten voorzien op basis van de onderzoeksresultaten de opdrachtgevers van inlichtingen. Sinds september

2008 zijn de afdelingen van de MIVD en de AIVD die actief waren op het gebied van contraproliferatie samengegaan in een gezamenlijke Contraproliferatie Unit (CPU). Behalve de stand van zaken met betrekking tot de programma's voor massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen van deze landen zijn op inlichtingengebied nog drie centrale thema's te onderscheiden: de opbouw en werkwijze van verwervingsnetwerken, eventuele samenwerkingvormen met andere landen en de politieke context waarbinnen deze programma's worden uitgevoerd. De door de CPU verzamelde informatie wordt ook gebruikt om Nederlandse bedrijven, universiteiten en wetenschappelijke instellingen te informeren over en bewust te maken van mogelijke manieren waarop landen van zorg proberen de hand te leggen op geheime en/of gevoelige informatie. De MIVD kan ook geraadpleegd worden bij de uitvoer van conventionele wapens.⁴⁷

4.1.2 Optreden in internationale exportcontroleregimes en de Europese Unie

54

Nederland neemt aan alle exportcontroleregimes deel met een breed samengestelde delegatie van BZ, EZ, CDIU en veelal ook Team POSS, FIOD-ECD en BZK. Bij de Nuclear Suppliers Group (NSG) woont ook de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Nederland in Wenen de bijeenkomsten bij. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is hoofd van de delegatie tijdens plenaire bijeenkomsten van de NSG, de Australia Group (AG) en het Missile Technology Control Regime (MTCR). Het ministerie van Economische Zaken is hoofd van de delegatie in vergaderingen van het Wassenaar Arrangement. In de EU-Raadswerkgroep voor Dual-Use Goederen wordt Nederland vertegenwoordigd door een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken leidt de Nederlandse delegatie in de EU-Raadswerkgroep voor Conventionele Wapens (COARM), die verder bestaat uit Economische Zaken. Bij sommige aan *dual-use* gerelateerde onderwerpen neemt Economische Zaken de leiding.

De instructies voor de delegaties naar de exportcontroleregimes worden in samenspraak tussen de betrokken overheidsdiensten opgesteld en door het ministerie van Buitenlandse Zaken vastgesteld. Het ministerie van Economische Zaken stelt de instructie voor de Raadswerkgroep Dual-Use vast; het ministerie van Buitenlandse Zaken die voor COARM. Het niveau van vaststelling is afhankelijk van de onderwerpen die besproken worden. Ter illustratie: de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) stelde instructies voor NSG-vergaderingen vast, waar in de periode van evaluatie enkele zaken met een sterk politiek karakter werden besproken. De instructie voor de AG-vergaderingen werd door directeur DVB of door het afdelingshoofd vastgesteld.

De taakverdeling tijdens de vergaderingen is in overeenstemming met de rolverdeling bij de uitvoering van het nationale beleid. BZK verzorgt veelal presentaties in bijeenkomsten ter informatie-uitwisseling. Deze gaan vaak over verwervingsactiviteiten in bepaalde landen. Team POSS en de FIOD-ECD participeren in bijeenkomsten die gaan

47 AIVD 2009: 49 en MIVD 2009: 29.

over *law enforcement*. In 2006 werd Nederland (Team POSS) voorzitter van de *law enforcement* bijeenkomst van het MTRC. Afhankelijk van het onderwerp ligt in de plenaire vergadering het primaat soms bij het ministerie van Economische Zaken en soms bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, al naar gelang de specifieke deskundigheid die is vereist.

4.1.3 Het Carréoverleg

De bij het Nederlandse exportcontrolebeleid betrokken overheidsinstanties komen eens in de twee maanden bijeen voor overleg. Dit zogenaamde ‘Carréoverleg’ (oorspronkelijk waren er vier deelnemers) beperkt zich formeel tot de exportcontrole ter voorkoming van de proliferatie van massavernietigingswapens. Het ministerie van Economische Zaken is voorzitter en secretaris. Overige deelnemers zijn BZ, Financiën, verschillende douanediensdiensten (Centrale Dienst In- en Uitvoer, Douane Noord, Douane Informatiecentrum en het Team POSS), de FIOD-ECD en BZK.

De agenda van het Carréoverleg kent een aantal vaste onderdelen. Er is een terugkoppeling door de deelnemers aan de vergaderingen van exportcontroleregimes en de EU-Raadswerkgroep Dual-Use. Naast terugkoppeling wordt er ook vooruitgeblikt en soms vindt in de marge van het Carréoverleg delegatieoverleg plaats. Verder worden lopende zaken uit de Nederlandse exportcontrolepraktijk besproken, zoals sondageprocedures, opgelegde *catch-all* beschikkingen, noemenswaardige voorvallen (bijvoorbeeld aangehouden transporten), knelpunten in de uitvoering, lopende onderzoeken van de FIOD-ECD, contacten met het bedrijfsleven, informatie- of rechtshulpverzoeken van andere landen, gesignaleerde trends en opgedane ervaringen met sanctieregelingen. Ook wordt melding gemaakt van demarches door andere staten bij Nederland, bijvoorbeeld inzake de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij leveranties aan WMD-programma’s. Deze komen doorgaans bij het ministerie van Buitenlandse Zaken binnen, maar soms ook bij het ministerie van Economische Zaken.

Het Carréoverleg is in zoverre bijzonder dat een dergelijk intensief overleg tussen beleidsvormende en uitvoerende instanties in de Nederlandse beleidspraktijk weinig voorkomt.

4.1.4 Appreciatie van de besluitvormingsketen

De procedure voor de vergunningverlening en de rol van de verschillende ministeries en overheidsdiensten daarbij is sinds begin jaren ’90 niet meer wezenlijk aangepast. In 2005 is in het kader van het *Project Andere Overheid* een departementale taakanalyse van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd en in dat kader is ook de uitvoering van het sanctiebeleid en het exportcontrolebeleid tegen het licht gehouden. In de analyse kwam naar voren dat het Nederlands economisch belang afwezig of nauwelijks aanwezig is bij de nieuwe controleregimes die politiek gewenst waren. Voorts werd overlap geconstateerd. Een en ander leidde tot de aanbeveling te overwegen de beleidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de controleregimes over te dragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken een

adviserende rol te geven.⁴⁸ In 2006 constateerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) dat de regering nog niet op deze aanbeveling had gereageerd en stelde voor dit alsnog te doen. De reactie van de regering was dat bekeken zou worden of, en zo ja hoe, de situatie aangepast diende te worden.⁴⁹ In de beantwoording van Kamervragen in december 2007 hebben de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken de bestaande taakverdeling tussen Economische Zaken en Buitenlandse Zaken opnieuw bevestigd.⁵⁰

De organisatie van de beleidsuitvoering is hybride. De hieronder samengevatte rolverdeling tussen de ministeries illustreert het gebruik van dit woord. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een belangrijke taak bij de beleidsvoorbereiding, terwijl het bij de beleidsuitvoering een beperkte rol heeft. Het ministerie van Economische Zaken is betrokken bij de beleidsformulering en eerstverantwoordelijke voor de beleidsuitvoering. De twee belangrijkste uitvoerende diensten ressorteren onder het ministerie van Financiën, maar worden aangestuurd door Economische Zaken. Een ander voorbeeld: Het ministerie van Buitenlandse Zaken leidt de delegaties naar de exportcontroleregimes voor chemische, biologische en nucleaire stoffen en overbrengingsmiddelen, maar is niet bij de nationale vergunningverlening op *dual-use* gebied betrokken. Wel is het ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken bij de vergunningverlening voor militaire goederen, maar het ministerie van Economische Zaken leidt de delegatie voor het exportcontroleregime voor conventionele wapens (Wassenaar Arrangement).

56

Het hybride karakter van de organisatie van de beleidsuitvoering staat een adequate besluitvorming niet in de weg. Zo hoeft, beschouwd vanuit het perspectief van de werkzaamheden van de regimes en de expertisegebieden van de ministeries, de taakverdeling met betrekking tot de exportcontroleregimes, niet te verbazen. Bij de vergunningverlening op het gebied van wapens dient een afweging gemaakt te worden, gebaseerd op een inschatting van de lokale politieke en veiligheidssituatie. Het spreekt voor zich dat het ministerie van Buitenlandse Zaken hierin een essentiële rol vervult. Bij *dual-use* vergunningen wordt de afweging veeleer gemaakt op basis van een technische analyse (in hoeverre is het betreffende item voor militaire doeleinden aan te wenden en wat is het risico dat genoemde eindgebruiker hiertoe in staat, dan wel toe geneigd is). De expertise om deze vragen te beantwoorden ligt meer bij de ministeries van Economische Zaken en Defensie. Vervolgens liggen de werkzaamheden van de exportcontroleregimes voor grondstoffen voor massavernietigingswapens en ballistische raketten in het verlengde van de non-proliferatietaak van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De leidende rol van Economische Zaken in het Wassenaar Arrangement heeft een historische reden. Bij de meeste andere deelnemende staten leidt het ministerie van Buitenlandse Zaken de delegatie naar het WA.

48 <http://www.ez.nl/dsresource?objectid=113241&type=PDF>, pp. 31-33.

49 AIV 2006, p. 32 en 40 en TK 2005-2006, 30300V, nr. 147: 14.

50 TK 2007-2008, 22054, nr. 133.

Tijdens interviews hebben medewerkers van de bij het beleid betrokken ministeries en uitvoerende diensten over de hele linie tevredenheid uitgesproken over de manier waarop de exportcontrole in Nederland is georganiseerd. De gedeelde verantwoordelijkheden van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken wordt aan beide zijden niet als problematisch ervaren. Respondenten geven aan dat er in het verleden een veel grotere tegenstelling bestond tussen de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken. Het woord bureaupolitiek werd genoemd om aan te geven dat Economische Zaken veeleer de economische belangen verdedigde en Buitenlandse Zaken het veiligheidsbelang. Deze tegenstelling is nu veel minder prominent aanwezig en in de visie van het ministerie van Economische Zaken zelfs afwezig: het veiligheidsbelang staat voorop, met oog voor het economische belang.

Respondenten achten de onderlinge afstemming in het Carréoverleg adequaat, waarbij moet worden opgemerkt dat alleen de deelnemers zelf gevraagd is zich hierover uit te spreken.⁵¹ Iedere deelnemer heeft er een eigen inbreng en benut de informatie die door andere overheidsdiensten wordt ingebracht voor zijn eigen doeleinden. Een belangrijke meerwaarde van dit overleg is dat alle betrokken overheidsdiensten ontwikkelingen op het hele terrein (beleidsdebat, nieuwe regelgeving, uitvoering, handhaving) overzien en de samenhang daartussen kunnen onderkennen. Het feit dat in Nederland een relatief kleine groep mensen bij dit beleidsterrein betrokken is, wordt dan ook overwegend als voordeel gezien. Informatie wordt snel en gemakkelijk gedeeld, doordat er veelvuldig informeel contact is. De ‘lijnen’ tussen de overheidsdiensten zijn met andere woorden kort. De keerzijde is dat een dergelijke structuur ook kwetsbaar is, want afhankelijk van een goede verstandhouding tussen de actoren en een schat aan expertise en ervaring bevindt zich bij een kleine groep mensen.

57

Vertegenwoordigers van zowel het bedrijfsleven als van het maatschappelijk middenveld spreken hun waardering uit voor de toegankelijkheid van de ministeries.

Bij de (organisatie van de) beleidsuitvoering is een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen. De capaciteit op het ministerie van Buitenlandse Zaken is beperkt. Een relatief kleine groep mensen binnen de directie Veiligheidsbeleid houdt zich bezig met de exportcontrole, terwijl de voorbereiding van de vergaderingen van de exportcontrole-regimes en EU-fora en de advisering inzake uitvoer van militaire goederen veel tijd vergt. Van tijd tot tijd worden stagiairs en secretariaatsmedewerkers ingezet bij de voorbereiding van de advisering inzake vergunningen. Ook kan Nederland soms belangrijke en/of interessante conferenties niet bijwonen vanwege gebrek aan menskracht. Daarnaast vormt de exportcontrole een complexe materie, terwijl de systematiek van functiebekleding binnen het ministerie er van uit gaat dat mensen maximaal vier jaar dezelfde functie hebben. Dat betekent dat er, in relatie tot de andere ministeries, een hoog verloop van exportcontrolemedewerkers is. Het ministerie van

51 Gezien het besloten karakter van dit overleg, kwam het in interviews met anderen niet aan bod.

Economische Zaken geeft aan dat er te weinig capaciteit is om, meer dan nu het geval is, een initiërende rol te spelen in de exportcontroleregimes en de EU-fora.

Er is geen systematiek voor (steekproefsgewijze) *ex post* controle, waardoor het zicht op de effecten van de beleidsuitvoering onvolledig is. Ook is het de vraag of de capaciteit voor de beoordeling van de vergunningaanvragen en de controle en opsporing voldoende is. Een enkele geïnterviewde bracht naar voren dat de capaciteit van de CDIU en Team POSS onvoldoende is om de vereiste handelingen te verrichten. Deze uitspraak is echter niet te verifiëren, omdat de controle op de uitvoer buiten het bestek van de beleidsdoorlichting valt. Bestudering van dossiers op het ministerie van Buitenlandse Zaken en Kamerstukken bracht wel enkele tekortkomingen aan het licht. Een voorbeeld is de afhandeling van een aanvraag door CDIU, terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken om advies gevraagd had moeten worden. Een ander voorbeeld is het wijzigen van de bestemming op een vrachtbrief, zonder dat dit aan de Douane gemeld is. Daarop werden containers met tankonderdelen niet in Nederland, maar in Eritrea gelost. Toezicht bleef in gebreke door een menselijke fout.⁵²

58

Een onderzoek van de Algemene Rekenkamer van 2004 inzake grenscontrole en terrorismebestrijding bevestigt dat de grenscontrole van goederen voor verbetering vatbaar is en dat er geen zicht is op de totale goederenstroom.⁵³ Het ministerie van Buitenlandse Zaken is niet verantwoordelijk voor de controle, maar is wel de eerst aangesprokene wanneer strategische goederen uit Nederland worden geëxporteerd die een verkeerde toepassing krijgen dan wel terecht komen in landen waarop een embargo van toepassing is.

4.2 Motivering van de rol van de rijksoverheid

De zorg voor de internationale en nationale veiligheid is traditioneel een kernverantwoordelijkheid van de nationale overheid. Daarnaast is de controle op goederen die het Nederlandse grondgebied verlaten dan wel aandoen een taak van de nationale overheid. Het is derhalve vanzelfsprekend dat ook het exportcontrolebeleid ten aanzien van strategische goederen bij de rijksoverheid thuishoort.

Nationale versus Europese bevoegdheid

Met de vorming van de Europese douane-unie werd ook het handelsbeleid een bevoegdheid van de Europese Gemeenschap. De export van *dual-use* goederen behoort daarmee tot de competentie van de Gemeenschap en het Nederlandse exportcontrolebeleid op dit gebied vormt de nationale implementatie van Europese wet- en regelgeving. In het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (Verdrag van Rome, 1957) is echter bepaald dat de export van wapens, munitie en oorlogsmateriaal

52 Archief BZ; TK 2006-2007, aanhangsel bij de handelingen; vr 1249.

53 TK 2005-2006, 30315, nr. 2: 4.

uitgezonderd kan worden van de werking van de interne markt (art. 36 en 223 EG). De lidstaten zijn gemachtigd ter zake nationaal maatregelen te treffen en in de praktijk betekent dit dat de export van militair materieel een nationale bevoegdheid is. Wel wordt het wapenexportbeleid door de lidstaten besproken in het kader van het GBVB.

De noodzaak van internationale afstemming

Het tegengaan van de proliferatie van massavernietigingswapens en het reguleren van de internationale handel in conventionele wapens vereist dat daarover met andere landen afspraken worden gemaakt. 'Het Nederlandse beleid is pas effectief als het multilateraal wordt afgestemd. Anders leidt het slechts tot belemmering van de eigen industrie, zonder dat het eigenlijke doel, te weten het voorkomen van ongewenste bewapening in bepaalde landen, bereikt wordt.'⁵⁴ Het maken van dergelijke internationaal bindende afspraken behoort tot de taken van de rijksoverheid.

Argumentatie voor de rol van de rijksoverheid bij de export van strategische goederen

Bij *dual-use* items zou een algeheel verbod op de uitvoer van deze stoffen het internationale economische verkeer en meer specifiek de Nederlandse handelsbelangen onnodig verstoren. Om de risico's voor de proliferatie van massavernietigingswapens zoveel mogelijk te beperken is de handel in deze stoffen aan een vergunningplicht onderworpen. Het ligt voor de hand dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en de controle daarop, omdat de regelgeving voortvloeit uit internationaal bindende verdragen. De rijksoverheid beschikt bovendien via de inlichtingendiensten over informatie die een grote rol speelt bij de oordeelvorming en anderen beschikken niet over deze informatie.

59

De rol van de rijksoverheid inzake de export van militaire goederen betreft de afstoting van overtollig materieel door het ministerie van Defensie en goederen die worden geproduceerd door de Nederlandse defensiegerelateerde industrie.

Het afstoten van overtollig defensiematerieel levert de schatkist geld op. De Nederlandse overheid spant zich in om een zo goed mogelijke prijs te krijgen voor dit materieel, zonder dat dit ten koste mag gaan van de internationale veiligheid of de mensenrechten. Dit geld vloeit grotendeels weer terug naar het ministerie van Defensie. De vraag die onder andere door het maatschappelijk middenveld is opgeworpen is of de slager hier niet zijn eigen vlees keurt. Immers, de Staat toetst de verkoop van het 'eigen' defensiematerieel. De toepassing van diverse procedures (paragraaf 4.1.1) dient tegen te gaan dat het eigen financiële belang bij de verkoop prevaleert boven de veiligheid en de bescherming van mensenrechten. Het ministerie dat de politieke toets uitvoert en adviseert over de verkoop, het ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft geen direct belang bij de verkoop. Sterker nog, het is politiek aanspreekbaar op een verantwoord uitvoerbeleid. De Tweede Kamer wordt, deels openbaar en deels vertrouwelijk,

vroegtijdig geïnformeerd over de voorgenomen verkoop van defensiematerieel. Bovendien kan de tegenvraag gesteld worden wie anders dan de overheid de uitvoer van deze goederen zou moeten toetsen. In geen enkel ander land is dat een andere instantie dan de overheid.

De rijksoverheid acht het van belang dat Nederland een defensie-industrie behoudt, onder meer om bij te dragen aan bondgenootschappelijke taken en aan het behoud van een hoog technologisch kennisniveau dat ook ten goede komt aan de productie van niet-militaire goederen. Tevens worden historische en economische (werkgelegenheids)argumenten genoemd. Daar komt bij dat de Koninklijke Marine het cruciaal acht om schepen van Nederlandse makelij te kunnen afnemen. Omdat de Nederlandse defensie-industrie niet kan bestaan van uitsluitend orders van de Nederlandse krijgsmacht, die een groot deel van haar militaire waar in het buitenland aanschaft, is de defensie-industrie voor zijn voortbestaan afhankelijk van orders uit het buitenland. In het kader van het algemene beleid van handelsbevordering tracht de Nederlandse overheid het verwerven van buitenlandse orders te faciliteren. Voorts draagt zij door middel van compensatieorders bij aan het verkrijgen van buitenlandse opdrachten voor de Nederlandse defensie-industrie.⁵⁵ Dat kan bijvoorbeeld door de productie van onderdelen van het betreffende systeem in Nederland te laten plaatsvinden.

60

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) wees er in 1998 op dat de beleidskeuze om een defensie-industrie in stand te houden verhindert dat het wapenexportbeleid zeer restrictief is. Tegelijk wees de AIV er op dat Nederlandse opvattingen in internationaal kader zonder deze defensie-industrie minder gewicht zou worden toegekend.⁵⁶

55 Het ministerie van Economische Zaken heeft een Commissariaat Militaire Productie (CMP), dat als doelstelling heeft het bevorderen van een concurrerende inschakeling van de Nederlandse industrie- en dienstensector bij de ontwikkeling, productie en aanschaf van materieel en diensten op de (inter)nationale defensiemarkt. CMP streeft ernaar de nationale uitgaven op het gebied van defensiematerieel zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan de nationale economie (http://www.ez.nl/Onderwerpen/Ruimte_voor_ondernemers/Commissaris_Militaire_Productie).

56 AIV 1998: 35.

Box 4.2

De Nederlandse defensie-industrie

De Nederlandse defensiegerelateerde industrie bestaat, op een enkele uitzondering na, vooral uit civiele ondernemingen en onderzoeksinstituten met in militaire productie gespecialiseerde onderdelen. Deze sector is weliswaar van beperkte omvang, maar kenmerkt zich door technologisch hoogwaardige productie, frequente innovatie en hoog opgeleid personeel. De Nederlandse defensiegerelateerde industrie neemt steeds meer deel aan internationale samenwerking op het gebied van defensiematerieel. Zodoende zijn inmiddels commerciële relaties ontstaan, met name met Belgische, Britse, Duitse, Franse en Amerikaanse ondernemingen.

De Nederlandse defensiegerelateerde industrie heeft zich steeds meer gespecialiseerd. De ondernemingen met het grootste exportaandeel in hun militaire productie fabriceren voornamelijk technologisch hoogwaardige componenten en subsystemen. De maritieme sector is nog altijd wel in staat om alle productiefasen tussen tekentafel en tewaterlating op zich te nemen, en daarmee bij te dragen aan Nederlandse uitvoer van complete wapensystemen.

De meest recente kwantitatieve gegevens over het defensiegerelateerde bedrijfsleven zijn op basis van vrijwilligheid door de betrokken bedrijven beschikbaar gesteld in het kader van een studie waarover de Tweede Kamer in 2004 werd geïnformeerd. Al enige jaren telt Nederland ongeveer 250, veelal kleine en middelgrote ondernemingen die betrokken zijn bij militaire productie. Daarbij moet worden bedacht dat militaire productie wordt gedefinieerd als productie op basis van binnenlandse en buitenlandse defensieopdrachten en niet als productie van goederen die op grond van het In- en uitvoerbesluit strategische goederen bij uitvoer vergunningplichtig zijn.

Naar schatting levert militaire productie gemiddeld een totale Nederlandse omzet op van tussen € 1,5 en 2,0 miljard per jaar. Het betreft een aandeel van gemiddeld circa 4% op de totale omzet van de betrokken bedrijven en instituten, die voor het merendeel civiele activiteiten ontplooiën. Er zijn slechts enkele bedrijven die zich vrijwel geheel op de defensie-markt richten. Van de totale export van deze bedrijven en instituten wordt ongeveer 45% ofwel circa € 770 miljoen als militaire export gekwalificeerd. De hoogwaardige kennisontwikkeling die gepaard gaat met militaire productie stelt deze bedrijven en instituten in staat productinnovaties te bewerkstelligen en is daarenboven belangrijk voor militaire 'spin-offs' en civiele 'spill-overs'

5

Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen

Dit hoofdstuk bespreekt de doelstellingen van het exportcontrole- en wapenexportbeleid en gaat in op vraagstukken waarmee het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt geconfronteerd bij het verwezenlijken hiervan. Voorts komen de richtlijnen voor het realiseren van de doelstellingen en de raakvlakken met andere operationele doelstellingen van het buitenlands beleid aan de orde. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het exportcontrole- en wapenexportbeleid van Nederland is primair gericht op de waarborging van de internationale, regionale en nationale veiligheid en in overeenstemming met internationale verdragen en afspraken.
- Ook economische, politieke en defensiebelangen spelen een rol, maar het veiligheidsbelang vormt het kader waarbinnen deze belangen kunnen worden nagestreefd.

5.1 Reconstructie van de beleidsdoelstellingen

Deze paragraaf reconstrueert op basis van beleidsnota's, Tweede Kamerdocumentatie en interviews met ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken de doelstellingen van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid.

63

Uitgangspunten van het beleid

De basis van het vigerende nationale wapenexportbeleid is neergelegd in de *Nota wapenexportbeleid* van 28 november 1991 en de actualisering daarvan van 27 februari 1992.⁵⁷ In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen conventionele wapens en (de non-proliferatie van) massavernietigingswapens. Omdat Nederland geen massavernietigingswapens produceert, richt het beleid ten aanzien van deze laatste categorie zich op de voorlopers of mogelijke onderdelen daarvan. In termen van deze beleidsdoorlichting zijn dit goederen voor tweërlei gebruik. Op grond van het non-proliferatiebeleid, zal de regering indien er duidelijke aanwijzingen bestaan dat deze toegepast worden ten behoeve van massavernietigingswapens en/of ballistische raketten, de aanvraag voor een exportvergunning weigeren.⁵⁸

Bij conventionele wapens ligt dit anders. De regering is niet principieel gekant tegen de uitvoer van conventionele wapens, omdat landen een legitiem recht op zelfverdediging hebben, zoals vastgelegd in artikel 51 van het VN-Handvest. Wel dient terughoudendheid te worden betracht om accumulatie van wapens te voorkomen. De terughoudendheid geldt met name bij landen in spanningsgebieden, landen waar de mensenrechten

57 TK 1991-1992, 22 054, nrs. 1 en 2 en TK 1992-1993, 22054, nr. 9.

58 TK 1990-1991, 22054, nr. 2: 4.

ernstig worden geschonden en landen waartegen een internationaal wapenembargo is ingesteld of waar sprake is van overbewapening.⁵⁹

Het Nederlandse beleid inzake conventionele wapens is ook gebaseerd op het grondwettelijke beginsel (artikel 90) van het belang van de internationale rechtsorde.⁶⁰ In het kader van de grondwetsherziening is in de parlementaire discussie over de betekenis van dit begrip onder meer gezegd dat dit 'een verdergaand doel is dan de bevordering van vrede', dat de strekking van dit begrip 'ver uitgaat boven het vreedzaam beslechten van geschillen' en dat het begrip 'dient te worden verstaan in de ruime zin van een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende rechtsnormen'.⁶¹

64

Een Kamerbrief uit 1998 van de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken informeert over nieuwe accenten in het beleid.⁶² De brief gaat in op de acht toetsingscriteria van de EU-gedragscode. De criteria bieden minimumnormen in de zin dat zij geen afbreuk doen aan het recht van afzonderlijke lidstaten om restrictievere regels toe te passen. De brief stelt dat de regering zal streven naar de introductie van een nieuw criterium, de betrokkenheid bij het VN-wapenregister, maar dit is niet gelukt. Deelname aan het VN-register is voor Nederland nu een element dat meeweegt in de analyse van vergunningaanvragen, maar kan niet op zichzelf als basis dienen voor het weigeren van een exportvergunning.⁶³

Voorts stelt de brief uit 1998 dat in landen waar de defensie-uitgaven meer dan 4,5% van het BNP bedragen, geen catalogi van overtollig defensiematerieel meer zullen worden aangeboden. In vervolg op het besluit (1998) om de overzichten van de afgifte van uitvoervergunningen openbaar te maken, staat in de brief ook dat de regering voornemens is de voorspelbaarheid van het wapenexportbeleid te doen toenemen, zonder daarbij een precies rekenmodel te hanteren. Factoren die meewegen in het

59 TK1991-1992, 22054, nrs. 1 en 2 en het *Handboek Strategische Goederen*, 2003: 6. Het beginsel van terughoudendheid staat ook in de derde overweging van de *EU Gedragscode voor wapenuitvoer* en het gemeenschappelijk standpunt dat daar de opvolger van is, alsmede in de 'Initial Elements' van het Wassenaar Arrangement. TK 1991-1992, 22 054, nrs. 1 en 2 verwijst ook naar dumping van wapens in de derde wereld door de ontspanning tussen Oost en West en het wapenoverschot van Irak voorafgaand aan de invasie van Koeweit.

60 In het uitvoerbesluit van 1962 stond de volgende formulering in de preambule: 'Overwegende, dat het belang van de internationale rechtsorde naar ons doel vereist regelen te stellen ten aanzien van de uitvoer van bepaalde goederen, die van strategisch belang zijn of kunnen zijn.'

61 TK 1990-1991, 22054, nr. 2: 6.

62 TK 1998-1999, 22054, nr. 40.

63 Gebroers 2008: 31. Vóór de EU gedragscode inzake wapenexport hanteerde Nederland een 'negende' criterium voor het verlenen van exportvergunningen. Daarin kon de betrokkenheid bij het VN Register van Conventionele Wapens en de naleving daarvan door de ontvangende staat, als grond voor het weigeren van een exportvergunning dienen. Aan het register wordt nu alleen gerefereerd in de richtlijnen voor de toepassing.

proces van oordeelsvorming zijn de situatie in het land van eindbestemming, de aard van de goederen en het type transactie.⁶⁴

In tegenstelling tot sommige andere landen wordt in Nederland het wapenexportbeleid niet gehanteerd als een instrument van buitenlandse politiek. Dat wil zeggen dat Nederland niet poogt landen politiek aan zich te binden door onder aantrekkelijke voorwaarden wapens aan te bieden en dat landen met wie Nederland een speciale bevriende relatie heeft niet van wapens worden voorzien indien dit strijdig is met de exportcriteria. Wel acht de regering leveranties aan bondgenoten in beginsel geoorloofd als bijdrage aan de collectieve veiligheid. Voorts is het beleid er op gericht de technologisch waardevolle capaciteit van de defensie-industrie (box 4.2) te behouden.

Er zijn Europese lidstaten waar de defensie-industrie nog voor een groot deel in handen is van de overheid. Een goed voorbeeld hiervan is Frankrijk. Het vullen van de orderportefeuille voor deze (staats)bedrijven is daarmee een directe verantwoordelijkheid van de overheid. Dit geldt niet voor Nederland. Hoewel de regering de instandhouding van de defensie-industrie belangrijk vindt en ondersteunt is het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk voor het gevuld houden van de orderportefeuille.

Beperken van de hinder voor bedrijfsleven

Met name op het gebied van *dual-use* goederen tracht de overheid de hinder voor het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te houden. Een effectief exportcontrolebeleid heeft onvermijdelijk hinder voor het bedrijfsleven en wetenschappelijke instellingen tot gevolg. In een recente beleidsdoorlichting van het ministerie van Economische Zaken staat dat van de exportcontrole-autoriteiten mag worden verwacht dat de redelijkheid en proportionaliteit van het ongemak in het oog worden gehouden en dat het ministerie van Economische Zaken wil voorkomen dat Nederlandse bedrijven meer worden gehinderd in hun internationale commerciële activiteiten dan noodzakelijk voor een effectieve controle.⁶⁵ Ook in 1991 was dit al beleid: 'Het spreekt voor zich dat controle op de uitvoer van deze *dual-use* goederen ook invloed heeft op de civiele handel. Dit vereist zorgvuldigheid bij de exportbeperking en exportcontroles opdat deze de legitieme handel zo min mogelijk verstoren'.⁶⁶

Dit geldt ook ten aanzien van doorvoer. In zijn brief van 11 februari 2008 stelde de staatssecretaris van Economische Zaken dat '[.....]maatregelen die beogen zeker te stellen dat de handel en transportbewegingen van militaire goederen onder effectieve exportcontrole staan, niet als neveneffect zouden moeten hebben dat er extra administratieve lasten of zelfs logistieke problemen ontstaan voor andere transacties. Zeker voor een land als Nederland met belangrijke 'mainports' in het internationale goederenverkeer als de Rotterdamse haven en luchthaven Schiphol is het van groot belang dat

64 TK 1998-1999, 22054, nr. 40: 5-8.

65 TK 2007-2008, 30991, nr. 3 (bijlage).

66 TK 1990-1991, 22054, nr. 2: 17.

de verwerkingssnelheid van de goederenstromen niet onnodig onder druk komt te staan.⁶⁷

Het oogmerk om het bedrijfsleven zo min mogelijk te hinderen, geldt ook het gebruik van de mogelijkheid om *ad hoc* een vergunningplicht op te leggen voor goederen die niet op de controlelijsten voorkomen. 'Aangezien de toepassing van de *catch-all* bepaling een inbreuk kan maken op de rechtszekerheid, gaat de overheid zeer zorgvuldig en terughoudend om met de bevoegdheid om in individuele gevallen een vergunningplicht op te leggen.'⁶⁸

Overtollig defensiematerieel

66

Bij het verkopen van overtollig strategisch defensiematerieel wordt ernaar gestreefd een zo hoog mogelijke, marktconforme opbrengst te realiseren aangezien de inkomsten daarvan de Nederlandse Staat ten goede komen. Dit streven is echter ingebed in een aantal politieke randvoorwaarden, waaronder het wapenexportbeleid, het regeringsbeleid steun te verlenen aan minder draagkrachtige bondgenoten alsmede internationale verplichtingen. Het wapenexportbeleid vormt derhalve een zekere beperking op het streven een zo hoog mogelijke opbrengst te realiseren. Verkoop kan slechts plaatsvinden aan vanuit het wapenexportbeleid aanvaardbare bestemmingen, waarbij een sterke voorkeur uitgaat naar *government-to-government* verkopen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt vast welke landen mogen worden benaderd met de catalogus van overtollig materieel. Hierbij komen in principe in eerste instantie de bondgenoten in aanmerking en daarna landen waartegen uit hoofde van het wapenexportbeleid evenmin bezwaar bestaat. Bij uitzondering kan een verkoop aan of via een als betrouwbaar bekend staande particuliere onderneming plaatsvinden. In het algemeen wordt dan van de koper een garantie gevraagd om niet door te leveren.⁶⁹

5.2 Vraagstukken voor het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het realiseren van de doelstellingen

Stimuleren en terughoudendheid

Het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt enerzijds maatregelen die de export van militaire goederen bevorderen, anderzijds is het wapenexportbeleid bedoeld om de uitvoer van militaire goederen aan banden te leggen. Het ministerie en de Nederlandse ambassades ondersteunen de op export gerichte activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven, waaronder ook defensiegerelateerde bedrijven. Daarnaast werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken mee aan het binnenhalen van compensatieorders en brengen Nederlandse ambassades overtollig defensiemateriaal onder de aandacht

67 TK 2007-2008, 22054, nr. 138: 2.

68 Ministerie van Economische Zaken 2004: 13.

69 TK 1990-1991, 22054, nr. 2: 12-13.

van mogelijk geïnteresseerde buitenlandse overheden. Tegelijk ziet het ministerie erop toe dat er geen militaire export plaatsvindt naar bestemmingen die vanuit het wapenexportbeleid niet aanvaardbaar zijn. Dit geldt ook voor demonstratiezendingen. Deze zijn vergunningplichtig, hetgeen actieve reclame voor niet-acceptabele goederen in het land van bestemming tegengaat.

Strikte toepassing van de criteria of politieke context meewegen

In beginsel past Nederland de Europese wapenexportcriteria strikt toe. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij een strikte toepassing op gespannen voet staat met andere overwegingen, zoals Nederlandse belangen of belangen van bondgenoten. Zo is Nederland in beginsel restrictief ten aanzien van leveringen van militaire goederen aan Pakistan, vanwege de slechte naleving van mensenrechten, instabiliteit van het overheidsgezag, het conflict met India om Kasjmir en de gespannen verhouding met buurland Afghanistan. Toch heeft Nederland leveranties van apparatuur toegestaan, omdat Nederland er belang bij heeft dat het Pakistaanse leger het grensgebied controleert.

Bilaterale relaties

Het weigeren van een exportvergunning door de Nederlandse overheid kan door de overheid van het beoogde importerende land worden opgevat als een motie van wantrouwen en dus schadelijk zijn voor de bredere bilaterale betrekkingen (politiek, economisch of anderszins) van Nederland met het betreffende land. Dit vraagstuk speelt vooral op het gebied van militaire goederen, waarbij de betreffende overheid vaak zelf de afnemer is. De regiodirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades vragen dikwijls aandacht voor de gevolgen voor de bilaterale relatie. De directie Veiligheidsbeleid houdt daar rekening mee, maar hanteert de veiligheidsbelangen als randvoorwaarde.

67

Consistentie van beleid

Het bedrijfsleven in de defensiegerelateerde industrie heeft te maken met langdurige klantrelaties, van al gauw twintig jaar. Onderhandelingen met afnemers kunnen jaren duren en de uiteindelijke levering van goederen gaat dikwijls gepaard met afspraken inzake het onderhoud of opwaarderen van systemen of het leveren van (vervangings) onderdelen. In voorkomende gevallen dienen hiervoor separate uitvoervergunningen te worden aangevraagd. Indien de situatie in het ontvangende land wezenlijk is veranderd, kan dit tot een andere afweging op het ministerie van Buitenlandse Zaken leiden. Het gaat om een primair politieke afweging en daardoor kan, los van de lokale situatie in het ontvangende land, de persoon van de bewindspersoon verschil maken. Een voorbeeld: hoewel de mensenrechtensituatie in Algerije niet wezenlijk is veranderd, is het adviesbeleid met betrekking tot dit land na het aantreden van het kabinet Balkenende IV wel veranderd. Wanneer bedrijven hun contractverplichtingen niet kunnen nakomen, levert dit reputatieschade op hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor de concurrentiepositie en dus de bestaanszekerheid van deze bedrijven. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is zich zeer bewust van de behoefte van het bedrijfs-

leven aan rechtszekerheid en probeert daar rekening mee te houden, maar de uitkomst van de politieke toetsing wordt daar niet ondergeschikt aan gemaakt.

Het dilemma van Europese harmonisatie

Ondanks de talloze inspanningen om convergentie in de toepassing van Europese exportcriteria te bevorderen, lopen de uitkomsten van nationale besluitvormingsprocessen over exportvergunningen uiteen. Bovendien stelt de EU-gedragscode expliciet dat lidstaten restrictievere normen mogen toepassen. Hoewel Nederland zeker niet in alle gevallen strenger is dan andere lidstaten, heeft het bedrijfsleven in de interviews gewezen op voorbeelden waardoor het zich benadeeld voelt ten opzichte van concurrerende bedrijven als gevolg van een restrictief beleid van Nederland ten aanzien van specifieke landen. Als meest concrete voorbeelden werden de casus van Algerije en Venezuela genoemd. De industrie zou graag een *level playing field* in Europa zien, hetgeen erop neer zou komen dat er tussen de lidstaten geen verschil zou zijn in geldende regels en de toepassing daarvan. In principe streeft de Nederland dit na.⁷⁰ Beleidsambtenaren geven in interviews aan dat dit streven niet mag leiden tot de bijstelling van het huidige (relatief hoge) normatieve niveau van het Nederlandse wapenexportbeleid.

68

Uit de tweede helft van de jaren '90 zijn twee voorbeelden te noemen waarbij Nederland zijn beleid heeft aangepast aan de (lagere) Europese norm. Een eerste voorbeeld is het eerder genoemde 'negende Nederlandse criterium' van deelname aan het VN-wapenregister. Een tweede voorbeeld waarbij Nederland niet uit de Europese pas wilde lopen was toen Nederland in 1998 een exportstop voor India en Pakistan instelde nadat beide landen atoomproeven hadden uitgevoerd. Toen de Europese medelidstaten niet bereid waren Nederland daarin te volgen, heeft Nederland na verloop van tijd de exportstop opgeheven. Nederland erkende dat een dergelijk beleid zonder effect bleef wanneer Nederland daarin alleen stond en daarnaast zette dit beleid het Nederlandse bedrijfsleven onnodig, want zonder politiek resultaat, op achterstand bij de Europese concurrentie. Er zijn met andere woorden goede redenen om niet te ver uit de pas te lopen met de rest van Europa. Niettemin is er binnenlandse druk om nationaal toch hogere normen te handhaven.

5.3 Richtlijnen voor het realiseren van de operationele doelstellingen

Naast de wet- en regelgeving, de begeleidende paragrafen in de memories van toelichting en de handboeken van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken, zijn er geen specifieke nationale richtlijnen opgesteld voor de uitvoering van het export-

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld de Beleidsdoorlichting Handelspolitiek (TK 2007-2008, nr. 3: 23).

controlebeleid.⁷¹ Wel kunnen er uit de jaarrapportages wapenexport, Kamerbrieven en debatten met de Kamer over dit onderwerp richtlijnen worden gedestilleerd. Daarnaast zijn er in EU-verband richtlijnen opgesteld voor de toepassing van de acht Europese criteria voor de wapenexport.

Verbodscriteria en overige criteria

De eerste vier Europese toetsingscriteria vormen zogenaamde verbodscriteria, de andere vormen belangrijke overwegingen. Dat is te herleiden uit de formulering van de criteria. De eerste vier kennen de zinsnede: ‘de lidstaten weigeren een vergunning, indien ...’, terwijl criteria vijf tot en met acht stellen: ‘de lidstaten houden rekening met ...’. Bij de verbodscriteria wordt geen vergunning verleend ‘indien de te leveren goederen kunnen bijdragen aan de verslechtering van de situatie’. Recent bevestigde de regering dat zij slechts de eerste vier opvat als verbodcriteria.⁷² Er bestaan geen richtlijnen voor de afweging van de overige criteria. In praktijk zijn er wel vergunningen afgewezen uitsluitend op basis een negatieve score op het niet-verbodscriterium 7 (het omleidingscriterium), maar niet uitsluitend op basis van een negatieve score op de overige niet-verbodscriteria

Ex ante toetsing van eindgebruik

Exportcontrole richt zich vooral op de *ex ante* vraag waar militaire/strategische goederen na uitvoer terecht zullen komen en of die eindbestemming en het beoogde eindgebruik zich laten verstaan met de criteria van het wapenexportbeleid. Dat betekent dat vooraf afdoende waarborgen worden verlangd over het eindgebruik en dat onderbouwende documenten en verklaringen overlegd moeten worden. *Ex post* controle is niet uitgesloten, maar wordt toch vooral – bij hoge uitzondering – ingezet bij leveranties van potentieel gevoelige *dual-use* apparatuur ten behoeve van productieprocessen. Dan wordt na leverantie gecontroleerd of de apparatuur werkelijk wordt gebruikt voor het *ex ante* verklaarde doel. Daarbij wordt een beroep gedaan op de medewerkers van de Nederlandse ambassade ter plaatse en soms op de handhavings- of inlichtingendiensten. Ook exporteurs spelen een rol bij de *ex post* controle, bijvoorbeeld in geval van onderhoud van de geleverde goederen.

Deugdelijke motivering van de vergunningbeschikking

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereist een deugdelijke motivering van een beschikking door een overheidsorgaan. Sinds medio 2008 worden afwijzingen van vergunningen (*denials*) dan ook uitvoeriger gemotiveerd. Daarvoor ontving het bedrijf dat de vergunning aanvraag slechts een formulier waarop de betreffende criteria waarop de afwijzing was gebaseerd waren aangevinkt. Het ministerie van Economische

71 BZ hanteert wel een handleiding wapenexport voor beleidsmedewerkers die bij de beoordeling van uitvoervergunningen zijn betrokken, maar deze bevat geen nadere uitwerking van de in formele documenten neergelegde richtlijnen.

72 Letterlijk: ‘Criterium 8 is geen zogenaamd verbodscriteria, zoals de criteria 1 t/m 4.’ TK 2008–2009, 22054, nr. 146: 21.

Zaken is voor de motivering in hoge mate afhankelijk van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

5.4 Raakvlakken met andere operationele doelstellingen

In deze paragraaf komen de raakvlakken met andere operationele doelstellingen van het buitenlands beleid aan de orde. Ontwikkelingssamenwerking kent een groot aantal operationele doelstellingen. Deze worden niet apart, maar als geheel behandeld onder de noemer van het realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelen. Bij iedere operationele doelstelling wordt de potentiële synergie of contradictie beschreven. Hoofdstuk 7 gaat meer systematisch en gedetailleerd in op de casuïstiek.

Bevordering van de internationale rechtsorde

Als een van de weinige landen heeft Nederland de bevordering van de internationale rechtsorde in zijn grondwet verankerd. Het wapenexportbeleid en exportcontrolebeleid dragen in zichzelf bij aan de internationale rechtsorde, aangezien de proliferatie van massavernietigingswapens en een excessieve cumulatie van conventionele wapens als een expliciete bedreiging van de internationale rechtsorde kunnen worden beschouwd. 70 Samengevat is er voornamelijk synergie met de operationele doelstelling.

Bescherming van de mensenrechten

De bescherming van de mensenrechten vormt een van de criteria van de gedragscode en in principe is er dus synergie tussen de beide operationele doelstellingen. Bij de toepassing van het criterium wordt een vergunning slechts dan afgewezen indien de betreffende goederen zelf een bijdrage (kunnen) leveren aan mensenrechtenschendingen. Met andere woorden, het feit dat de mensenrechtensituatie in een land slecht is, betekent op zichzelf niet dat Nederland een vergunning zal weigeren.

De *Nota wapenexportbeleid* van 1991 erkende dat de schendingen dermate ernstig kunnen zijn dat deze leiden tot een verbod op levering van alle militaire goederen. Dit gold bijvoorbeeld voor Chili en China. Meer recent is de benadering als volgt toegelicht: 'Indien er gevaar bestaat dat de uit te voeren militaire goederen gebruikt zullen worden ter repressie van de eigen bevolking, zal de betreffende vergunningaanvraag worden afgewezen. Indien er geen relatie bestaat tussen de uit te voeren goederen en de specifieke zorgen die kunnen bestaan over de eerbiediging van de mensenrechten in een land van bestemming, dal zal het tweede criterium op zichzelf geen afwijzingsgrond opleveren.'⁷³

De benadering die bepaalde NGO's in Nederland voorstaan is dat Nederland in het geheel geen wapens zou moeten leveren aan regimes die mensenrechten schenden. Naast de formulering van de Europese toetsingscriteria heeft de Nederlandse overheid nog andere argumenten tegen een dergelijke benadering. Het uitsluiten van een land

73 TK 2008-2009, 22054, nr. 146: 9.

van bestemming zou neerkomen op een wapenembargo en de Nederlandse sanctiewet vereist dat daaraan een internationale afspraak ten grondslag ligt. Voorts vereist de Awb dat elke aanvraag individueel wordt getoetst.

De casuïstiek in hoofdstuk 7 laat zien dat het oordeel over het potentiële gebruik van de militaire goederen zorgvuldig tot stand komt. Indien nodig wordt ook advies van Defensie of van de ambassade ingewonnen. De beschrijving van de mensenrechtensituatie is echter vaak summier en een positief oordeel over de trend is niet altijd beargumenteerd. De mensenrechtensituatie zelf speelt nauwelijks een rol bij de oordeelsvorming, ook niet in landen met een apert slecht *track record* en ook niet bij de verkoop van overtollig defensiematerieel. Deze strikte toepassing van het mensenrechtencriterium staat op gespannen voet met de ambities van de mensenrechtenstrategie, zo niet naar de letter, dan toch wel naar de geest.

Regionale stabiliteit

Het tegengaan van de (verergering van) regionale instabiliteit is een uitdrukkelijk oogmerk van het wapenexportbeleid (criterium 4 van de gedragscode). Ook criteria 5 en 6 dienen ertoe om (regionale) instabiliteit te beperken. Ook bij dit criterium is het oordeel alleen negatief wanneer er een relatie kan worden gelegd tussen de te leveren goederen en de toename van de instabiliteit. In de Kamer is diverse keren gedebatteerd over de relatie tussen de export van militaire goederen en de regionale stabiliteit. Voorbeelden zijn de export van *dual-use* items naar Israël (2004) en de export van militaire goederen naar Egypte.⁷⁴ Bij de strikte toepassing van de code is er in beginsel geen contradictie tussen het exportcontrolebeleid en de bevordering van de regionale stabiliteit.

71

Versterkte Europese samenwerking ten aanzien van derde landen of organisaties

De Europese Unie is een cruciaal forum voor de bevordering van een effectief exportcontrole- en wapenexportbeleid. Daarnaast coördineren de EU-lidstaten hun optreden in internationale fora, zoals de exportcontroleregimes. Nederland streeft naar een gezamenlijk Europees standpunt, maar erkent ook het leiderschap van de Verenigde Staten op veel terreinen, dat bij tijd en wijle daarmee strijdig is. De verschillende interpretaties die EU-lidstaten aan de toepassing van de criteria en aan het wapenembargo tegen China geven, alsmede de bij voortduring terugkerende discussie over het al dan niet opheffen van dit embargo, vormen een illustratie van het spanningsveld tussen de versterkte Europese samenwerking en het exportcontrolebeleid.⁷⁵ Samengevat vormt het wapenexportbeleid een voorbeeld van intensieve Europese samenwerking, maar zijn er gevallen waarbij deze samenwerking op zijn zachts gezegd achterwege blijft.

74 TK 2004-2005, 146: 309-310. De minister van Buitenlandse Zaken stelde, in antwoord op Kamervragen, dat de levering van pantservoertuigen aan Egypte de regionale stabiliteit niet negatief zou beïnvloeden.

75 TK 2006-2007, 21501-02, nr. 715: 4-5.

Handelsbevordering

Er bestaat een spanningsveld tussen het wapenexport- en exportcontrolebeleid en de bevordering van handel. De overheid zal nooit omwille van economische motieven een zending goedkeuren waarvan nadelige veiligheidseffecten mogen worden verwacht. Wel tracht de overheid de last voor het bedrijfsleven tot een minimum te beperken. Voor het bedrijfsleven kan het niet toekennen van een vergunning overigens ook positief uitwerken, omdat daarmee de imagoschade die zou uitgaan van misbruik van geleverde goederen wordt voorkomen. In de periode van evaluatie zijn er voorbeelden waarbij de overheid meer gewicht aan het veiligheidsaspect dan aan het economisch belang gaf en voorbeelden waarbij het economisch belang minstens zo belangrijk werd geacht als stabiliteit en respect voor de mensenrechten. Bij de verkoop van Orion vliegtuigen aan Duitsland en Portugal (2005) lag het primaat bij de zorg voor de veiligheid, in overeenstemming met het principe dat levering aan NAVO-landen altijd de voorkeur heeft.⁷⁶ Bij de export van korvetten naar Indonesië speelde het economisch belang, met name het scheppen van werkgelegenheid, een belangrijke rol. Gedurende de evaluatie heeft deze kwestie diverse keren ter discussie gestaan. In 2006 werd een uitvoervergunning afgegeven, nadat duidelijkheid bestond dat dit werd gesteund door een Kamermeerderheid. In een brief aan de Kamer lichtten de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken het besluit toe. Alles overwegende, met inachtneming van het bijzondere belang van Damen Schelde en de als partners en toeleveranciers bij dit project betrokken andere Nederlandse bedrijven bij het realiseren van deze opdracht, achtte de staatssecretaris van Economische Zaken het niet langer nodig te wachten met het verstrekken van de vergunning. Een motie om deze te clausuleren werd verworpen.⁷⁷ Hoofdstuk 7 (box 7.1) gaat in op de details van deze casus.

72

De millennium ontwikkelingsdoelen

Het achtste criterium van de EU-gedragscode inzake wapenexport, compatibiliteit met de technische en economische capaciteit (een niet-verbodscriterium), beoogt te voorkomen dat de export van militaire goederen het realiseren van de millenniumdoelstellingen doorkruist. Bij de toetsing wordt onder meer rekening gehouden met het veiligheidsbelang van het betrokken land van bestemming en met de manier waarop de aankoop wordt gefinancierd. Verder is het van belang of de aankoop al dan niet tot uitbreiding van het defensiematerieel leidt. Een van de gehanteerde instrumenten voor de toetsing van dit criterium is de relatie tussen het budget bestemd voor onderwijs en

76 TK 2004-2005, 29800 X, nr. 104: 2-3. De LPF voerde in de Kamer aan dat Nederland, door India en Pakistan van de shortlist te halen, een te lage prijs voor de vliegtuigen zou hebben gekregen. De staatssecretaris van Defensie ontkende dit, maar stelde wel dat de beperking het gevolg was van een restrictief wapenexportbeleid en dat inspanningen er op waren gericht de vliegtuigen voor de NAVO te behouden.

77 TK 2006-2007, 22049, nr. 54. TK 2005-2006, 22054, nr. 114.

gezondheidszorg enerzijds en dat voor defensie anderzijds, maar deze is niet gekwantificeerd.⁷⁸ Ook de transparantie van de defensiebegroting weegt mee bij het oordeel.

Nederland heeft in de periode van evaluatie diverse keren vergunningen afgegeven voor de export van militaire goederen naar landen waarmee tevens een ontwikkelingsrelatie bestaat. Bij de meeste bestudeerde transacties was de score op criterium 8 positief, ook als de defensie-uitgaven hoog waren in relatie tot de uitgaven voor de sociale sectoren (Jemen).⁷⁹ In Indonesië, dat aanzienlijke financiële steun ontvangt voor onder meer onderwijs en goed bestuur, was de score op criterium 8 bij een in financiële zin omvangrijke transactie in 2006 negatief, maar was het eindoordeel toch positief. Ook in Pakistan zijn er diverse transacties geweest waarbij de score op criterium 8 negatief uitviel, terwijl het eindadvies positief was. Samengevat is het OS-criterium onvoldoende geoperationaliseerd voor een eenduidige toepassing. Daarnaast betreft het een niet-verbodscriterium, waardoor een negatieve score op zichzelf geen aanleiding hoeft te zijn voor een negatief eindadvies.

78 Alleen inzake de verkoop van overtollig materieel aan MOL-landen is in een TK-brief vastgelegd dat catalogi alleen kunnen worden aangeboden als de defensie-uitgaven niet hoger liggen dan 4,5% van het BNP. TK 1998-1999, 22054, nr. 40: 5.

79 Interne correspondentie noemde de volgende verhouding: defensie 7,6%; gezondheid 1,9% en onderwijs 9,6%.

6

Participatie in exportcontroleregimes en relevante EU-fora

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving en appreciatie van de rol die Nederland heeft gespeeld in de exportcontroleregimes en relevante EU-fora. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Nederland heeft zich in de relevante EU-fora sterk en overwegend succesvol ingezet voor een transparant exportcontrolebeleid.
- De exportcontroleregimes zijn relevante fora voor informatie-uitwisseling.
- Nederland heeft in de exportcontroleregimes en de relevante EU-fora overwegend het veiligheidsbelang voorop gesteld.
- Nederland speelde een actieve rol bij de herziening van de EU-gedragscode inzake wapenexport. Het resultaat is overwegend in overeenstemming met de Nederlandse inzet. Een uitzondering vormt het feit dat deelname aan het VN-wapenregister niet is opgenomen als subcriterium.

6.1 Beschrijving van de inzet van Nederland in de exportcontroleregimes

75

Deze paragraaf bespreekt de inzet van Nederland in de Nuclear Suppliers Group (NSG), de Australia Group (AG), het Missile Technology Control Regime (MTCR) en het Wassenaar Arrangement (WA). Hoofdstuk 3 beschreef de doelstelling en de leden van deze regimes.

De leden van de exportcontroleregimes komen minimaal een keer per jaar in plenaire vergadering bijeen. De voorzitter van de plenaire vergadering wisselt ieder jaar en besluiten worden bij consensus genomen. Rond de plenaire vergaderingen van de exportcontroleregimes zijn er bijeenkomsten voor informatie-uitwisseling (IEM), waar bijvoorbeeld de situatie in bepaalde landen van eindbestemming aan bod komt. Voorts zijn er bijeenkomsten van deskundigen met betrekking tot de handhaving van de regelgeving (*law enforcement*, LEEM of LEOM). De uitkomsten van deze bijeenkomsten worden plenair besproken en, wanneer het om voorstellen gaat, al dan niet geaccordeerd. Voorts komen de aanpassing van de lijsten *dual-use* goederen en de aanscherping van richtlijnen aan de orde. Dit is deels een technische, maar deels ook een politieke aangelegenheid.

De exportcontroleregimes organiseren in de periode tussen de plenaire vergaderingen activiteiten om het gedachtegoed van het regime te verspreiden onder de niet-leden (*outreach*). Alle regimes beschikken over een databank.

Gezien het feit dat exportcontroleregimes een vergelijkbare rol vervullen, zij het op verschillende terreinen, ligt de vraag voor de hand of bundeling gewenst zou zijn. Deze kwestie komt regelmatig aan de orde, maar heeft nooit tot een formele samenwerking, laat staan een bundeling, geleid. Hieraan ligt onder meer ten grondslag dat er wel een

grote overlap is tussen de leden, maar geen totale overlap. De toetreding van nieuwe leden stuit soms op grote weerstand van andere leden en deze kwestie belemmert samenvoeging. Voorts zijn de expertisegebieden zeer specialistisch, en ook zeer uiteenlopend. Ook dit bemoeilijkt een samenvoeging.

De recente IOB-evaluatie *Preparing the ground for a safer world*, die gaat over landmijnen en *explosive remnants of war*, constateerde dat onderhandelingen in multilaterale consultatieve structuren vaak worden gekenmerkt door:

- trage besluitvorming: besluitvormingsprocessen zijn vaak tijdrovende aangelegenheden. Het kan jaren duren voordat een besluitvormingsproces resulteert in daadwerkelijke output;
- incrementele beleidsvorming: resultaten worden bereikt met kleine stapjes en besluiten wijken niet radicaal af van de status quo;
- rigide besluitvormingsprocedures: de besluitvormingsarena's worden vaak gekenmerkt door routines, normen, gebruiken en procedures die lastig zijn te veranderen en die snelle en succesvolle besluitvorming in de weg staan.⁸⁰

76

Voor een groot deel zijn deze kenmerken ook van toepassing op de regimes die hieronder worden besproken, waarbij per regime uiteraard verschillen bestaan. Voorts zijn de exportcontroleregimes maar ten dele op besluitvorming en het vastleggen van normen gericht. Zij hebben net zo goed de functie van consultatief orgaan, waarbij in termen van besluitvorming weinig voortgang valt te constateren. Tot slot is Nederland maar een van de vele spelers in deze regimes, waardoor de gezamenlijke resultaten lastig op het conto van Nederland zijn te schrijven. De onderstaande analyse richt zich primair op Nederlandse interventies in de regimes en de resultaten daarvan.

6.1.1 Nuclear Suppliers Group (NSG)

In de periode van evaluatie stonden tijdens de plenaire bijeenkomsten, naast onderwerpen van meer technische aard, twee politieke kwesties centraal: de aanpassing van de richtlijnen en de overdracht van nucleaire technologie voor civiel gebruik aan niet NPV-staat India.

De aanpassing van de richtlijnen betreft criteria voor export van gevoelige technologie die kan worden gebruikt voor verrijking of opwerking. Discussies hierover begonnen in 2004 en werden aanvankelijk gekenmerkt door een controverser tussen voor- en tegenstanders van een compleet verbod op de uitvoer van gevoelige technologie naar staten die niet beschikken over volledige verrijkings- en opwerkingscentrales.⁸¹ Een ander breekpunt was het verbinden van acceptatie van een additioneel protocol (AP) aan de export van gevoelige technologie. Het AP houdt in dat de bevoegdheden van het International Atomic Energy Agency (IAEA) tot inspectie worden uitgebreid. Een

⁸⁰ IOB 2009 (323): 15.

⁸¹ Nuclear Fuel 2008: 17.

SIPRI-studie inzake de toekomst van de NSG bevestigt de noodzaak tot aanpassing van de richtlijnen voor gevoelige technologie en de adoptie van een AP, maar stelt ook dat het lastig zal zijn tot overeenstemming te komen.⁸² Nederland heeft bijgedragen aan het ontwerpen van compromisteksten inzake de aanpassing van de richtlijnen, maar hierover werd op de plenaire in 2009 nog geen overeenstemming bereikt. Nederland achtte de uitkomst niettemin betrekkelijk positief omdat de verschillen kleiner waren geworden.

De kwestie van de leveranties aan India dateert uit 2005, toen de VS een radicale omme-zwaai maakte in zijn non-proliferatiebeleid en een overeenkomst met India opstelde met betrekking tot de export van nucleaire technologie voor civiele doelen. Verrijgings- en opwerkingstechnologie werd hierbij uitgesloten. Het Amerikaanse congres achtte een dergelijke overeenkomst uitsluitend acceptabel indien gefatteerd door de NSG. Voor de NSG zou dit een beleidswijziging betekenen, aangezien export naar niet-NPV staten niet toegestaan was. Tijdens diverse consultatieve en plenaire bijeenkomsten in 2005, 2006, 2007 en 2008 stond deze kwestie op de agenda zonder dat het tot consensus kwam. Wel werd begin augustus 2008 overeengekomen dat de nucleaire faciliteiten in India onder toezicht van het IAEA zouden komen te staan.

De discussie binnen de NSG spitste zich toe op het al dan niet expliciet opnemen van voorwaarden in een uitzonderingsregel, zoals een verbod op de export van verrijkingstechnologie en schorsing wanneer India een kernproef zou uitvoeren. Nederland was voorstander hiervan.

Tijdens een buitengewone plenaire vergadering, begin september 2008, werd een besluit genomen. In de overeenkomst worden voorwaarden opgenomen, maar wel een verwijzing naar een politieke verklaring van India, waarin het land onder meer afziet van kernproeven. Nederland heeft een actieve en constructieve rol gespeeld in het proces om tot overeenstemming te komen. De suggestie aan India om een politieke verklaring af te leggen, waarin het land zou aangeven af te zien van militair gebruik, geen kernproeven uit te voeren en zich positief op te stellen in de onderhandelingen over een verdrag voor stopzetting van de productie van splijtstoffen, was afkomstig van Nederland. Hetzelfde geldt voor de koppeling van de politieke verklaring aan het uitzonderingsbesluit. Oktober 2008 zond de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer een brief over de uitkomst van de vergadering.⁸³

6.1.2 Australia Group (AG)

De AG kent naast de plenaire en IEM/LEEM-bijeenkomsten een implementatiebijeenkomst (IM).⁸⁴ De IEM en de LEEM behandelen overwegend casuïstiek in landen die aanleiding tot zorg geven. Nederland heeft presentaties over de OPCW verzorgd. De IM

82 Anthony et al. 2007: 117-120.

83 TK 31700 V, nr. 6. (bijlage).

84 In 2006 zijn IEM en LEEM samengevoegd.

gaat vooral over het aanpassen van de lijsten *dual-use* goederen en heeft daarmee een meer technisch karakter. Discussies over deze technische zaken kunnen zich over meer dan één plenaire uitstrekken. Voorts hebben experts in 2004 het belang van grotere kennis over *dual-use* goederen onder Douaneambtenaren aan de orde gesteld.

In de periode van evaluatie waren de belangrijkste discussiepunten in de plenaire de toetreding van een nieuw lid en de aanpassing van de richtlijnen op het gebied van *brokering* en op het gebied van niet-tastbare overdracht. De toetredingsdiscussie is op het moment van schrijven niet afgerond. Het debat rond *brokering* dateert van 2004 en Nederland heeft zich op het standpunt gesteld dat een zorgvuldige definiëring van begrippen nodig is en dat binnen de EU-fora ook discussie wordt gevoerd. AG-regelgeving dient niet vooruit te lopen op en in overeenstemming te zijn met EU-regelgeving. In de plenaire van 2008 was de discussie over *brokering* nog niet afgerond. Met betrekking tot de niet-tastbare overdracht heeft Nederland op de plenaire naar voren gebracht dat deze weliswaar in wetgeving kan worden opgenomen, maar dat de handhaving uiterst moeilijk is. Ook deze discussie is nog niet afgerond. In de AG-verslaglegging spreekt Nederland zich overwegend positief uit over de bijeenkomsten.

78

6.1.3 Missile Technology Control Regime (MTCR)

Het MTCR kent naast de plenaire vergadering, de IEM en de LEEM een bijeenkomst voor technische aangelegenheden (TEM). Voorts vindt maandelijks een *point of contact* (POC) overleg plaats in Parijs, met deelname van het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken en in Parijs gevestigde ambassadevertegenwoordigers van de leden.

De discussie heeft zich gedurende de periode van evaluatie onder meer toegespitst op de toetreding van een aantal staten, de *outreach*-activiteiten en de aanpassing van de richtlijnen met betrekking tot niet-bemande vliegtuigen en met betrekking tot doorvoer. In 2007 verscheen een samenvatting van de besluiten die MTCR heeft genomen sinds de oprichting.

De toetreding betreft onder meer enkele nieuwe EU-lidstaten. In 2004, tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap sprak Nederland namens de EU teleurstelling uit over het feit dat geen overeenstemming hierover kon worden bereikt. De discussie in de plenaire over de *outreach* betreft de coördinatie van de activiteiten en de landen die al dan niet bezocht dienen te worden. De EU heeft in 2008 een voorstel ingediend om hierbij tot betere coördinatie te komen. Het voorstel tot aanscherping van de richtlijnen inzake onbemande vliegtuigen (UAV) houdt in dat sommige UAV-items van de minder strenge lijst naar de strenge lijst verhuizen. Nederland steunde dit voorstel en het voorstel is aanvaard.

Uit de documentatie valt op te maken dat Nederland op ieder agendapunt de discussie nauwgezet volgt en indien van toepassing een standpunt formuleert. Voorts verzorgt Nederland presentaties tijdens de IEM en LEEM-bijeenkomsten. In 2004, tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap, diende Nederland als woordvoerder van de EU met

succes twee niet al te controversiële voorstellen in, over betere uitwisseling van informatie en over een systematische rapportage inzake de implementatie van VN-resolutie 1540. In de verslaglegging over de plenaire bijeenkomsten spreekt Nederland zich overwegend in gematigd positieve termen uit over de bereikte resultaten

6.1.4 Wassenaar Arrangement (WA)

De kern van het Wassenaar Arrangement is de afspraak tussen de deelnemende staten over welke goederen een exportvergunning nodig hebben. Het WA hanteert een lijst van te controleren *dual-use* goederen (*List of Dual-Use Goods and Technologies*) en een lijst van conventionele wapens (*Munitions List*). Deze lijsten worden voortdurend aangepast op basis van technologische ontwikkelingen en de ervaringen van de deelnemende staten.⁸⁵ De deelnemende staten streven er in hun nationale beleid naar dat de overdracht van 'lijstgoederen' de regionale en internationale stabiliteit niet ondermijnt.⁸⁶ Meer concreet is het doel om destabiliserende accumulatie te voorkomen op plaatsen waar de risico's het grootst worden geacht. Het WA richt zich, in tegenstelling tot de EU-gedragscode inzake wapenexport, uitsluitend op het veiligheidsaspect en niet op aspecten als mensenrechten en technische en economische ontwikkeling.

79

De deelnemende staten wisselen regelmatig op vrijwillige basis informatie uit over hun ervaringen met het exportcontrolebeleid en delen hun gezichtspunten ten aanzien van bepaalde regio's, teneinde tot een gedeeld begrip te komen van de risico's die zijn verbonden met het exporteren van wapens en *dual-use* items. De plenaire bijeenkomsten worden voorbereid door de General Working Group, die twee keer per jaar vergadert. Verder is er een wisselend aantal werkgroepen (ongeveer tien). Het WA is het enige exportcontrole regime met een secretariaat, gevestigd te Wenen, waar ook de jaarlijkse plenaire bijeenkomsten plaatsvinden.

Voorts informeren deelnemende staten elkaar halfjaarlijks vertrouwelijk over hun grotere wapenleveranties en van de leden wordt tevens verwacht dat zij rapporteren over leveranties en *denials* met betrekking tot bepaalde *dual-use* items aan niet-WA-leden.⁸⁷ Nederland heeft zich, samen met Noorwegen, actief ingezet voor een steunverklaring van het WA voor grotere externe openheid, met name in de vorm van openbare nationale jaarrapporten.⁸⁸

Eens in de vier jaar vindt een zogenaamd *assessment* plaats van het algehele functioneren van het Wassenaar Arrangement. Het laatste *assessment year* was 2007.

85 Deze lijsten vormen de basis voor de militaire lijst en delen van de *dual-use* lijsten van de EU.

86 Tijdens de plenaire van december 2003 is binnen het WA een *catch-all* instrument ingevoerd. Dit betekent dat deelnemende staten een niet op een controlelijst voorkomend *dual-use* item onder controle kunnen brengen.

87 Het gaat om 9 categorieën, meest grotere wapensystemen. Bij de VS betreft dit waarschijnlijk slechts 20% van de export. De verplichting tot notificatie van een *denial* geldt alleen als deze ingegeven is door voor het WA relevante overwegingen.

88 TK 2007-2008, 22054, nr. 140 (bijlage): 13.

Toelating van EU-lidstaten tot WA

Tijdens de evaluatieperiode was het toelaten van de in 2004 tot de EU toegetreden lidstaten tot het WA een belangrijke onderhandelingskwestie. Het bevorderen van het lidmaatschap van de nieuwe EU-lidstaten tot het Wassenaar Arrangement was één van de prioriteiten van het Nederlands EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004. Nederland hanteerde daarbij het argument dat uitsluiting van deze landen nadelige effecten zou hebben op de kwaliteit van het exportcontrolebeleid van de Europese Unie. Het resultaat was dat alle EU-lidstaten (met uitzondering van Cyprus) en Kroatië vanaf het voorjaar van 2005 deelnamen aan het Wassenaar Arrangement.

MANPADS

Gedurende de hele evaluatieperiode is in Wassenaarverband veel gesproken over *MAN Portable Air Defence Systems* (MANPADS), ook wel ‘schouderlanceringen’. De nationale en internationale beheersing van MANPADS was een van de prioriteiten van het Nederlands EU-voorzitterschap in 2004. In VN-verband heeft Nederland een resolutie bepleit gericht op de mondiale agendering van de MANPADS-dreiging. In Wassenaarverband zijn de ‘Elements on Export Controls of MAN-Portable Air Defence Systems’, aangenomen in december 2003, in december 2007 uitgebreid.⁸⁹

80

6.2 Beschrijving van de Nederlandse inzet in de EU-fora

Deze paragraaf bespreekt de Nederlandse inzet in de Raadswerkgroep voor Dual-Use Goederen en de Raadswerkgroep Conventionele Wapens (COARM). De Raadswerkgroep non-proliferatie (CONOP) en de Raadswerkgroep wereldwijde ontwapening en wapenbeheersing (CODUN) blijven buiten beschouwing omdat deze zich richten op non-proliferatievraagstukken en minder op het exportcontrolebeleid. Wel wordt in deze twee werkgroepen het EU-standpunt voor de exportcontroleregimes afgestemd.

6.2.1 De EU-Raadswerkgroep voor Dual-Use Goederen

De Raadswerkgroep Dual-Use komt vier keer per voorzitterschap bijeen en houdt zich met de volgende onderwerpen bezig:

- het in algemene zin bespreken van de uitvoering van het *dual-use* exportcontrolebeleid;
- het uitwisselen van *denials* en het maken van afspraken voor de regels daarvoor;
- inhoudelijke herziening (*recast*), eens in de 4 tot 6 jaar, van de *dual-use* verordening;
- jaarlijkse aanpassing van de *dual-use* lijst (bijlage bij de verordening);
- periodieke *peer review* door de lidstaten.

89 <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2007/docs/Elements%20of%20Export%20Controls%20of%20Manpads.pdf>.

Recast van de dual-use verordening

De laatste herziening is in 2009 voltooid, terwijl de Commissie al in 2006 hiertoe een voorstel indiende. Nieuwe elementen in de verordening betreffen doorvoer en tussenhandel (zie paragraaf 3.2).

Nederland reageerde in 2007 als volgt op het voorstel van de Commissie inzake het nieuwe *dual-use* regime:

- Nieuwe elementen tussenhandel en doorvoer konden het meest effectief worden gecontroleerd door *ad hoc* autorisatie zoals het *catch-all*-instrument van artikel 4 en niet door een permanent autorisatievereiste en registratieprocedures. Nieuwe elementen moesten dus ook verwijzingen naar *non-listed* items bevatten. Verder wilde Nederland tussenhandel en doorvoer toevoegen aan artikel 4 (*catch-all*).
- Signalering van een probleem met de definitie van *transit* (in Nederland is doorvoer ook *transshipment*).
- Nederland plaatste vraagtekens bij de bepalingen over het strafrecht. Het in beslag nemen van goederen vereist strafrechtelijk bewijs van een overtreding en dit valt buiten de competentie van de EG. Daarnaast wilde Nederland de mogelijkheid van bestuurlijke sanctionering open houden.
- Verzet tegen de voorgestelde termijnen waarbinnen het bedrijfsleven uitsluitel moest krijgen. Tijdigheid mocht niet ten koste gaan van de grondigheid van de analyse en afweging.
- Nederland vroeg zich af wat de Commissie zou doen met de informatie die lidstaten werden verzocht aan te leveren over hun exporteurs.

81

Volgens de Nederlandse onderhandelaars heeft de Commissie bij het ontwerp van het voorstel zijn oor goed te luister gelegd bij het bedrijfsleven. Volgens de Commissie slaagt de verordening er juist niet genoeg in om een *level playing field* voor het Europese bedrijfsleven te creëren. Het multinationale bedrijfsleven ervaart het probleem dat lidstaten de verordening via hun eigen procedures toepassen, waardoor het in elke lidstaat anders is geregeld, met name op het terrein van tussenhandel en doorvoer. Dit is ook met de nieuwe verordening niet verholpen. De lidstaten blokkeren een geharmoniseerde uitvoering.

Peer review

Tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap van 2004 werd de periodieke *peer review* van de implementatie door de lidstaten van de *dual-use* verordening (EG 1334/2000) afgerond. Tijdens deze *peer review* kwam aan het licht dat sommige lidstaten goederen exporteerden die door andere lidstaten onder een *catch-all* waren gebracht, omdat deze goederen voor verboden WMD-programma's zouden worden gebruikt. Het *peer review* is een leerinstrument. Beleidswijzigingen zijn niet afdwingbaar, maar het *peer review* heeft wel invloed op het beleid van lidstaten.

Notificatie en consultatie

De Commissie ontwikkelt momenteel een elektronisch systeem voor de uitwisseling van *denials* op *dual-use* gebied. Met name Nederland heeft bepleit dat lidstaten elkaars *denials* konden zien en werd daarbij gesteund door de Commissie. Er bestaat geen systeem voor de uitwisseling van *catch-alls*, terwijl dit een belangrijk aandeel van de *denials* vormt (een derde van het totaal).

Profiel van Nederland

In de balans tussen handelsbelangen en veiligheidsbelangen bepleit Nederland een groter gewicht voor de veiligheidsbelangen. Nederland neemt daarmee binnen de Raadswerkgroep een minderheidsstandpunt in. Nederland heeft te weinig personele capaciteit om een proactieve houding in te nemen in de *dual-use* Raadswerkgroep, bijvoorbeeld door meer dan nu het geval is non-papers te schrijven. Wel neemt Nederland actief deel aan de discussies.

6.2.2 De EU-Raadswerkgroep voor Conventionele Wapens (COARM)

In de COARM wisselen de lidstaten van de Europese Unie in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) informatie uit over hun exportbeleid met betrekking tot conventionele wapens en proberen zij hun beleid beter op elkaar af te stemmen.⁹⁰ De lidstaten worden in COARM doorgaans vertegenwoordigd door een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Sommige grote lidstaten vaardigen een medewerker af van het agentschap dat de exportvergunningen verleent. Verder neemt een vertegenwoordiger van de Commissie deel aan de overleggen en is er administratieve ondersteuning van het Raadssecretariaat. Boven COARM staat het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) en daarboven het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (coreper). De top van de besluitvormingsketen wordt gevormd door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB). RAZEB en PSC kunnen instructies geven aan COARM.

De COARM vergadert ongeveer zes keer per jaar onder voorzitterschap van de lidstaat die het halfjaarlijks roulerend Raadsvoorzitterschap van de EU bekleedt. Tijdens elk voorzitterschap wordt in de marge van een COARM-bijeenkomst een dag met NGO's vergaderd over een specifiek thema.

De werkzaamheden van de COARM kunnen als volgt worden onderverdeeld:

- het voorbereiden van Europese regelgeving met betrekking tot wapenexport;
- het uitwisselen van informatie over nationaal beleid ten aanzien van bepaalde landen van eindbestemming en over de nationale toepassing van bepaalde embargo's;

⁹⁰ De EU hanteert een lijst genaamd de 'common military list' (EU CML), welke het evenbeeld is van de lijst van militaire goederen van het Wassenaar Arrangement. Eens per jaar wordt de CML aangepast aan de vernieuwde Wassenaarlijst.

- het opstellen van richtlijnen voor de toepassing van de wapenexportcriteria (*best practices*);
- het opstellen van richtlijnen voor het notificeren van *denials* en consultaties daarover;
- het opstellen van richtlijnen voor de nationale rapportage van wapenexporten, zowel ten behoeve van binnenlands gebruik als ten behoeve van de jaarlijkse EU-rapportage;
- het afstemmen van *outreach*-activiteiten met als doel het bevorderen van de EU-gedragscode inzake wapenexport bij niet-EU-lidstaten.

De volgende kwesties stonden tijdens de evaluatieperiode prominent op de agenda:

- de herziening van de EU-gedragscode inzake wapenexport;
- het voorstel om het wapenembargo ten aanzien van China op te heffen;
- de ontwikkeling van een *toolbox* voor meer transparantie en onderlinge informatie ten aanzien van wapenexporten naar post-embargolanden;
- het opstellen van richtlijnen voor de toepassing van de wapenexportcriteria;
- het nastreven van een internationaal Wapenhandelsverdrag (ATT).

Herziening van de EU-gedragscode inzake wapenexport

De herziening van de EU-gedragscode inzake wapenexport startte in december 2003. Een van de drijfveren achter de herziening was de wens van enkele lidstaten om het wapenembargo ten aanzien van China van 1989 op te heffen.⁹¹ Voor de meeste lidstaten was echter ook los van de eventuele opheffing van het wapenembargo een versterking van de code gerechtvaardigd. In juni 2005 ging het comité van permanente vertegenwoordigers akkoord met de herziene gedragscode, maar het duurde tot 8 december 2008 voordat de RAZEB, na een jarenlange politieke blokkade, het definitieve besluit kon nemen. De code kreeg toen tevens de status van ‘gemeenschappelijk standpunt’ en was daarmee juridisch bindend, zij het niet juridisch afdwingbaar.

Nederland toonde zich aanvankelijk (2004) samen met een grote lidstaat sceptisch over het juridisch bindend maken. Dit standpunt was ingegeven door de gedachte dat hierdoor derden (particulieren) de mogelijkheid zouden krijgen om beslissingen van de regering inzake wapenexportvergunningen bij de rechter aan te vechten. Onterecht, want een gemeenschappelijk standpunt heeft geen rechtstreekse werking. Daarnaast betreft het een GBVB-instrument en laat het zoveel ruimte voor interpretatie bij de toepassing van de criteria dat naleving niet voor het Europees Hof van Justitie is af te dwingen.

91 De conclusies van de Europese Raad van december 2004 legden een expliciete link tussen het herzien van de gedragscode en het opheffen van het wapenembargo voor China. Zie: Raad van de Europese Unie, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van 16 en 17 december 2004, (04.02) 16238/1/04, REV 1, CONCL 4, Brussel, 1 februari 2005, alinea 57.

De voorstanders van het juridisch bindend maken wilden de code hiermee een krachtiger uitstraling geven. Tijdens de inhoudelijke onderhandelingen in 2005 nam Nederland al een iets positievere houding in tegenover de juridische status, maar voorop stond de zorg dat de tekst van de code niet mocht verwateren door het veranderen van de juridische status. In COARM werd afgesproken dat eerst de tekst zou worden uitonderhandeld en dat daarna het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) over de status zou beslissen. En zo gebeurde het ook. Uiteindelijk heeft Nederland ingestemd en is de gedragscode vervangen door een gemeenschappelijk standpunt. Dit is niet ten koste gegaan van de inhoud van de tekst; integendeel, de tekst is aanmerkelijk aangescherpt. Ook is er geen mogelijkheid voor derden gecreëerd om de nationale besluitvorming inzake exportvergunningen voor de rechter aan te vechten. Nederland heeft hiermee zijn doel, voor wat betreft de juridische status, gerealiseerd.

De tekst van de herziene code (het gemeenschappelijk standpunt) werd voor een belangrijk deel uitonderhandeld in COARM tijdens het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004. Aan het eind van het voorzitterschap was de inhoudelijke herziening nagenoeg afgerond.

84

Een nieuw element betreft een verwijzing naar het internationaal humanitair oorlogsrecht.⁹² Het Nederlandse voorzitterschap bracht het voorstel, dat oorspronkelijk afkomstig was van het Internationale Rode Kruiscomité, in COARM naar voren, om een verwijzing naar het humanitair recht op te nemen in criterium zes (over de eerbiediging van het internationale recht). Daarover was geen consensus, waarop COARM akkoord ging met de opname van de referentie in criterium twee (mensenrechten), dat een beperktere strekking heeft. Het ministerie van Buitenlandse Zaken toetst serieus op dit subartikel.⁹³ In de zomer van 2008 sondeerde het ministerie van Buitenlandse Zaken bij een groot aantal ambassades met de vraag in hoeverre het land van vertegenwoordiging het internationaal humanitair oorlogsrecht respecteerde en had verwerkt in nationaal recht. Dit werd gedaan om de toekomstige toetsing van vergunningaanvragen te vergemakkelijken.

Voorts is de notie van *reverse engineering* overgeheveld van criterium vijf (veiligheidsbedreiging van een lidstaat) naar criterium zeven (omleidingsgevaar) en heeft daardoor een bredere strekking gekregen. Met *reverse engineering* wordt in dit verband bedoeld het ontleden en analyseren van de technische eigenschappen van een product of systeem, met het doel het betreffende product of systeem na te maken. Dit gevaar speelt bij de uitvoer van strategische goederen naar bepaalde landen.

92 De twee belangrijkste uitgangspunten van het humanitair oorlogsrecht zijn: a) mensen die niet (meer) deelnemen aan de gevechten moeten worden beschermd, zoals burgers, krijgsgevangenen, gewonde of zieke soldaten, en medisch en religieus personeel; b) sommige middelen en manieren van oorlogvoering zijn verboden, zoals het gebruik van chemische wapens of het aanvallen van de burgerbevolking.

93 Interviews.

Een element dat het niet heeft gehaald is om de deelname van een importerend land aan het VN-wapenregister als subcriterium op te nemen. Nederland heeft in VN-verband het initiatief genomen tot het wapenregister en speelt nog steeds een voortrekkersrol in de bevordering ervan. Nederland probeerde midden jaren negentig van de vorige eeuw al om deelname aan het VN-wapenregister in de criteria op te nemen en in dit verband wordt ook wel gesproken van het ‘negende Nederlandse criterium’. In 2004 bestond er in COARM overeenstemming over een verwijzing naar het VN-wapenregister in criterium zes, maar tijdens het Nederlandse voorzitterschap bleek daartegen toch weer bezwaar te bestaan. Het is het Nederlandse voorzitterschap niet gelukt om de passage geaccepteerd te krijgen.⁹⁴

In 2004 stelde Nederland voor om de bepaling op te nemen dat kleine en lichte wapens (*Small Arms and Light Weapons – SALW*) alleen aan statelijke actoren geleverd mogen worden, maar kreeg onvoldoende steun. Verder heeft Nederland tijdens het voorzitterschap van COARM tekstvoorstellen gedaan met betrekking tot de geldigheidsduur van *denials* en de toepassing van de gedragscode ten aanzien van doorvoer (in beperkende zin), maar ook deze voorstellen kregen onvoldoende steun.

Toolbox

In juni 2004 stelde Nederland voor een mechanisme in te stellen waarmee lidstaten elkaar zouden informeren over wapenexporten naar landen die tot voor kort onder embargo stonden. Dit mechanisme, dat tekstueel werd uitgewerkt door een van de grote lidstaten, zou de daaropvolgende jaren worden besproken als de ‘toolbox’. Kern van deze *toolbox* was dat de lidstaten elkaar elke drie maanden zouden informeren over de afgegeven vergunningen voor exporten naar het betreffende post-embargoland. Tijdens de discussies in COARM en het PSC heeft Nederland zich ingezet om van de *toolbox* een robuust instrument te maken.

Notificatie en consultatie

Sinds begin 2004 kent de EU een centrale databank van nationale *denials* voor militaire uitvoer. Deze databank wordt beheerd door het Raadssecretariaat. Lidstaten dienen deze databank te raadplegen alvorens zij een uitvoervergunning verlenen om te zien of er in soortgelijke gevallen door andere EU-lidstaten een weigering is afgegeven. Indien dit het geval is dient tussen betrokken lidstaten te worden geconsulteerd. Indien de eerdere afwijzing niet wordt gevolgd (men noemt dit een *undercut*) dient de betreffende lidstaat dit met redenen te omkleeden. Deze consultaties hebben in principe een bilateraal karakter. Mede op aandringen van Nederland heeft COARM in 2004 besloten om bilaterale consultaties voor alle lidstaten inzichtelijk te maken. Dit wordt gedaan

94 Een van de zeventien overwegingen aan het begin van het gemeenschappelijk standpunt (overweging 11) luidt slechts: ‘Het VN-wapenregister van conventionele wapens is in 1992 ingesteld.’ Verder is in de richtlijnen voor de interpretatie van criterium zes de vraag opgenomen of het ontvangende land informatie verstrekt aan het VN-register van conventionele wapens, en zo niet, waarom niet. Dit is echter een aanvullend, facultatief element.

door de twee betrokken lidstaten te laten communiceren via het voor alle lidstaten zichtbare beveiligde berichtenverkeer van de EU. Tot 2006 werd echter slechts in 10% van de consultaties de uitkomst ervan actief gedeeld met de medelidstaten. In 2006 ging COARM akkoord met een Nederlands voorstel om ook de uitkomst van de consultatie te delen met alle lidstaten. Tegenwoordig worden overzichten van *denials* en consultaties periodiek op cd-rom verspreid onder de deelnemers van COARM.

Door het consultatiemechanisme wordt een zeker vorm van *peer pressure* gecreëerd, maar deze heeft alleen betrekking heeft op afwijzingen en niet op toegestane doorvoer, waardoor het convergerende effect beperkt is. Daarnaast slagen lidstaten er vaak in om een *undercut* te rechtvaardigen, bijvoorbeeld door te wijzen op gewijzigde omstandigheden of additionele informatie over het feitelijke eindgebruik. Ook merkt de Nederlandse Douane op dat de Europese database voor *denials* niet optimaal functioneert, omdat niet alle lidstaten hun gegevens tijdig verstrekken.

Uitwisselen van nationale praktijken

86

In de COARM werden diverse besprekingen gewijd aan het beleid van de lidstaten ten aanzien van diverse landen van eindbestemming. Het gaat dan voornamelijk om landen in conflictgebieden, zoals het Midden-Oosten, de Balkan, de Kaukasus, het Grote Merengebied in Afrika en diverse landen in Azië. Ook spreken lidstaten over hun nationale toepassing van geldende wapenembargo's. Een lidstaat kan een bepaalde kwestie agenderen, waarna een *tour de table* volgt waarin iedere lidstaat zijn eigen beleid toelicht. In de meeste gevallen komt het beleid van de lidstaten overeen, soms komt tijdens dergelijke besprekingen aan het licht dat lidstaten nogal uiteenlopend beleid voeren. Van echte *peer pressure* is geen sprake, maar van dergelijke discussies gaat een lerende en socialiserende werking uit. In dit kader kon Nederland de medelidstaten er op wijzen dat het Koninkrijk der Nederlanden grenst aan Venezuela, hetgeen relevant is bij de toepassing van criterium vijf van de gedragscode. Niet alle lidstaten hadden daarmee rekening gehouden bij het verlenen van wapenexportvergunningen.

De gebruikershandleiding

De *Gebruikershandleiding bij de EU-Gedragscode voor wapenexporten* biedt richtlijnen voor het toepassen van de EU-gedragscode (nu het gemeenschappelijk standpunt) inzake wapenexport.⁹⁵ De eerste versie verscheen in 2003 en richtte zich op het uitwisselen van informatie tussen de lidstaten en transparantie. Vanwege gebleken verschil in de toepassing van het achtste criterium van de gedragscode (over de technische en economische capaciteit van het ontvangende land – het 'ontwikkelingscriterium'), vormden Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Zweden een werkgroepje om richtlijnen voor de interpretatie van dit criterium voor te bereiden. Dit zou moeten leiden tot een *best practices*-document, vast te stellen door COARM, dat kon worden opgenomen in de gebruikershandleiding. Tijdens het Nederlands EU-voorzitter-

95 EC, 5179/1/06 Rev. 1, PESC 18, COARM 1. [Http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16440.en06.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16440.en06.pdf).

schap besloot de COARM om voor alle criteria dergelijke richtlijnen op te stellen, conform het werk dat werd uitgevoerd voor criterium acht. Nederland heeft de werkgroepen voor criteria drie en vier geleid. Tijdens de COARM-bijeenkomsten heeft Nederland ervoor gepleit de richtlijnen niet te vrijblijvend te maken, aangezien convergentie van de toepassing van de criteria het doel was.

In 2007 werd dit project afgerond. Dat wil zeggen dat voor alle acht criteria richtlijnen of *best practices* waren vastgesteld en opgenomen in de gebruikershandleiding. Deze zijn leidend, niet bindend. Per criterium gaat het onder meer over de categorieën goederen en landen waarop het criterium van toepassing is, de verdragsrechtelijke context, welke informatiebronnen kunnen worden geraadpleegd, de belangrijkste begrippen, welke eigenschappen van het kopende land van belang zijn, hoe het uiteindelijke oordeel gevormd wordt en relevante links op het internet. Door het toepassen van dergelijke richtlijnen kan de wijze waarop de lidstaten de criteria afwegen convergeren. Of dit ook leidt tot meer gelijke uitkomsten van de nationale afwegingen is niet gegarandeerd.

Outreach

Nederland is binnen COARM een actieve promotor van het principe van *outreach*, in het bijzonder naar nieuwe (kandidaat) lidstaten. Tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap werd een aparte (informele) COARM gewijd aan *outreach*, waar besloten werd – conform de Nederlandse inzet – om jaarlijks de activiteiten op dit gebied te bespreken. Het doel was richtlijnen vast te stellen op welke derde landen de activiteiten zich zouden richten, een jaarlijks seminar met buurlanden van de Unie te organiseren en om de vergelijkbare activiteiten in NAVO-, OVSE- en Wassenaarverband op elkaar af te stemmen. Lidstaten zegden toe het Raadssecretariaat op de hoogte te houden van hun bilaterale activiteiten zodat die konden worden opgenomen in een centrale database.

Ook organiseerde het Nederlandse voorzitterschap in samenwerking met Tsjechië in Praag een *outreach*-seminar voor de kandidaat-lidstaten en Noorwegen. Deze traditie is voortgezet in de vorm van seminars met buurlanden van de Unie, zoals de oostelijke buurlanden, de Balkanlanden of de landen uit de Maghrebregio. Ook heeft Nederland als voorzitter de omringende landen van de Unie uitgenodigd om de gedragscode te onderschrijven. Met Noorwegen, dat de gedragscode al had onderschreven, werd gesproken over het uitwisselen van *denials*. Voorts voerde Nederland als EU-voorzitter demarches uit bij diverse derde landen over op het oog inconsistente exporten van strategische goederen.

In 2008 nam de Raad een ‘gezamenlijk optreden’ aan dat onder andere vastlegt dat tijdens elk voorzitterschap een *outreach*-activiteit plaatsvindt voor landen die (nog) geen effectief wapenexportcontrolebeleid voeren.⁹⁶ De basis hiervoor was een paper waarin

96 Council of the European Union, *Joint Action on support for EU activities in order to promote the control of arms exports and the principles and criteria of the EU Code of Conduct on Arms Exports among third countries*, 230/2008/CFSP, Brussels, 17 March 2008, L 75-84.

de doelen van de EU en de lidstaten ten aanzien van *outreach* werden vastgelegd. Dit werd op initiatief van Nederland door COARM aangenomen.

Transparantie

De EU publiceert jaarlijks een rapportage over het Europese wapenexportbeleid, waarin onder andere wordt teruggeblikt op voor COARM relevante ontwikkelingen, zoals op het gebied van regelgeving, richtlijnen, *outreach*-activiteiten, notificatie en consultatie en waarin de prioriteiten van COARM voor de komende jaren worden gepresenteerd. De meeste pagina's van het verslag worden echter in beslag genomen door het overzicht van wapenexporten van de lidstaten.

Nederland levert zijn wapenexportstatistieken voor de EU-rapportage tijdig en in het juiste formaat aan. De meeste lidstaten rapporteren de waarde van de daadwerkelijke uitvoer, Nederland levert van oudsher de vergunningwaarde. Er bestaat echter altijd een mogelijkheid dat een vergunning niet of maar voor een deel wordt benut. Nederland levert sinds de achtste EU-rapportage (gepubliceerd in 2006) bij de statistieken ook de waarde van de werkelijke uitvoer, maar tekent daarbij aan dat deze gegevens minder volledig zijn dan de vergunningenwaarde.

88

In oktober 2004 organiseerde het Nederlandse voorzitterschap een bijeenkomst in Den Haag over het vergroten van de transparantie van de EU-jaarrapporten. Het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) deed in opdracht van de Nederlandse overheid onderzoek naar de mogelijkheden voor meer transparantie. Nederland rapporteerde in COARM terug over dit seminar en moedigde de lidstaten aan om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het SIPRI-rapport.

In oktober 2007 vond discussie plaats in COARM over de vraag of ook informatie over *denials* en vergunningen ten aanzien van tussenhandel moest worden opgenomen in het EU-jaarrapport. De conclusie was dat voorlopig eerst ervaring moest worden opgedaan met het uitwisselen van deze informatie tussen de COARM-leden.⁹⁷ Nederland is op dit moment de enige lidstaat die *denials* vermeldt in zijn jaarrapport.

Ook heeft Nederland zich ingespannen om het Europees Parlement (EP) meer bij de werkzaamheden van COARM te betrekken. Tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap in 2004 zocht Nederland actief naar een mogelijkheid om het EU-jaarrapport over de wapenexport met het EP te bespreken. De Nederlandse staatssecretaris voor Europese Zaken hield een speech in het EP over het wapenexportbeleid, waarbij hij met name inging op de herziening van de gedragscode en het eventuele opheffen van het wapenembargo voor China. In december 2005 kwam COARM overeen dat ieder voorzitterschap ernaar zou streven om de Subcommissie Veiligheid en Defensie van het Europees Parlement te ontmoeten en om deze op de hoogte te brengen van de activiteiten van COARM.

97 Archief DVB (verslag COARM 3 oktober 2007).

6.3 Appreciatie

Bij de appreciatie komt aan de orde in hoeverre Nederland zich ingezet heeft voor een transparant en restrictief beleid. Transparantie wordt gedefinieerd als toegankelijkheid van informatie over criteria en de toepassing hiervan. Restrictief wordt bij *dual-use* fora gedefinieerd als de mate waarin het veiligheidsbelang bepalend is geweest voor de Nederlandse positie en bij militaire goederen als de mate waarin Nederland de aanscherping en toepassing van de gedragscode heeft bepleit.

Transparantie

Alle exportcontroleregimes hebben websites die informeren over doelstellingen, richtlijnen en lidmaatschap. Voorts komt er na afloop van plenaire vergaderingen veelal (NSG, AG, MTCR, WA) een persverklaring uit. De onderlinge informatie-uitwisseling tussen de leden is onderwerp van (een niet afgeronde) discussie. Ook is het lekken van informatie (NSG) aan de orde gekomen. De Tweede Kamer is in grote lijnen geïnformeerd over de uitkomst van belangrijke vergaderingen (NSG). In Wassenaarverband worden wapentransporten vertrouwelijk tussen de deelnemende staten gedeeld. Nederland heeft zich ingezet voor openbare jaarrapporten.

In EU-verband speelde Nederland een belangrijke voortrekkersrol op het gebied van transparantie. Zowel in COARM als in de Raadswerkgroep Dual-Use heeft Nederland zich bij uitstek en overwegend met succes ingezet voor meer transparantie. De opzet van een databank voor de notificatie van *dual-use denials* is mede door Nederland tot stand gekomen. Ook heeft Nederland een belangrijke rol gespeeld bij het betrekken van het Europees Parlement bij de werkzaamheden van COARM.

Veiligheidsbelang

Het veiligheidsbelang vormde de leidraad voor de inzet in de AG en de MTCR. Voor zover Nederland terughoudendheid heeft betoond, zoals in de discussies over *brokering* en niet-tastbare overdracht, is dit ingegeven door compatibiliteit met andere regelgeving en door toepasbaarheid. Bij de inzet in de NSG inzake de overeenkomst met India stond veiligheid expliciet voorop; bij de inzet inzake de aanpassing van de criteria speelde zowel het veiligheidsbelang als het commerciële belang van een Nederlandse onderneming een rol.

Nederlandse uitvoeringsinstanties (Team POSS, CDIU, FIOD-ECD en BZK) hebben talloze presentaties verzorgd in de regimes, die andere leden moeten stimuleren om een effectieve exportcontrole te voeren.

EU-gedragscode

Nederland heeft actief bijgedragen aan de herziening van de EU gedragscode inzake wapenexport en met wisselend succes tekstvoorstellen gedaan. Het voorstel voor een verwijzing naar het internationaal humanitair oorlogsrecht is overgenomen. Het voorstel voor een verwijzing naar het VN-wapenregister niet. De Nederlandse scepsis

ten aanzien van het juridisch bindend maken van de code kwam voort uit de zorg voor een stevige tekst. Nederland achtte een inhoudelijk sterke tekst belangrijker dan het veranderen van de juridische status. Ook wilde Nederland voorkomen dat derden (niet direct belanghebbenden) de besluiten van de nationale exportvergunningverlening konden aanvechten bij de rechter omdat dit vertraging oplevert en te veel inzet vergt van mensen die zich vooral met exportcontrole zouden moeten bezighouden. Het gemeenschappelijk standpunt is in grote lijnen in overeenstemming met de Nederlandse inzet. In COARM-verband heeft Nederland zich met succes hard gemaakt voor *outreach* aan niet-lidstaten, opdat deze de EU-gedragcode zouden onderschrijven.

7

Implementatie van de wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk begint met een beknopte samenvatting en analyse van de Nederlandse export van goederen voor tweërlei gebruik. Dan volgt een overzicht van de export van militaire goederen en een beschrijving en analyse van een aantal voorbeelden. Bij de analyse wordt nagegaan in hoeverre het beleid transparant is, in hoeverre het veiligheidsbelang richtinggevend is voor de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de export van *dual-use* goederen en in hoeverre het ministerie van Buitenlandse Zaken zich inzet voor een restrictief wapenexportbeleid. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De uitkomst van het exportcontrolebeleid met betrekking tot goederen voor tweërlei gebruik is ten dele transparant, die van het wapenexportbeleid is transparant.
- Op basis van de bestudeerde dossiers kan geen uitspraak worden gedaan over de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de vergunningverlening inzake de export van *dual-use* goederen en dus evenmin over de mate waarin het ministerie van Buitenlandse Zaken het veiligheidsaspect waarborgt.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken toetst bij de advisering inzake vergunningen voor de export van militaire goederen de aanvragen overwegend zorgvuldig aan de gedragscode. Dit draagt bij aan een restrictief wapenexportbeleid. Het hanteren van de gedragscode geeft aanleiding tot enkele kanttekeningen.
 - Het is niet duidelijk welk gewicht de niet-verbodscriteria krijgen bij het eindoordeel. De totstandkoming van het advies is weinig transparant.
 - Bij de toepassing van het mensenrechten criterium wordt zorgvuldig gekeken of de goederen kunnen worden ingezet bij interne repressie of schendingen. Indien dit het geval is, volgt een negatief advies. Indien dit niet het geval is, is de score positief, ook in landen met ernstige schendingen. Deze handelwijze is conform de code.
 - Het criterium van de technische en economische capaciteit (het OS-criterium) krijgt veel aandacht. De richtlijnen voor de toepassing laten ruimte voor verschillende interpretatie en dit komt bij de bestudeerde transacties in arme landen ook tot uitdrukking. Voorts is een negatieve score op criterium 8 nooit een afdoende argument voor een negatief eindadvies geweest.

7.1 Implementatie van de regelgeving inzake dual-use goederen

7.1.1 Overzicht

Figuur 7.1 vat de omvang van de export van *dual-use* goederen naar bestemmingen buiten de EU over de periode 2004-2008 samen. In totaal werd voor een bedrag van ruim EUR 18 miljard aan vergunningen afgegeven. De totale omvang van de export, die naar EU-lidstaten inbegrepen, ligt uiteraard hoger. De waarde van de individuele vergunningen loopt aanzienlijk uiteen: van enkele tientallen euro's tot meer dan EUR 4 miljard. De figuur laat zien dat de waarde tussen 2004 en 2005 toenam van EUR 5 tot 6 miljard per jaar en daarna daalde tot rond de EUR 2 miljard per jaar.

Tussen 2004 en 2008 was er sprake van 48 notificaties van weigeringen van *dual-use* goederen. Het meest frequent betrof dit de weigering van een vergunning voor de levering van *dual-use* goederen aan Iran. Andere landen zijn India, Irak, Israël, Libanon, Libië, Pakistan, Soedan en Syrië. De meest genoemde reden is dat het risico bestaat tot omleiding naar een programma voor de ontwikkeling van massavernietigingswapens. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft formeel geen adviserende rol in de besluitvormingsketen rond het verlenen van *dual-use* vergunningen. Wanneer er problemen rond een specifieke casus bestaan komt deze ter sprake in het Carré-overleg, waarin het ministerie van Buitenlandse Zaken participeert. Voor een aantal landen geldt dat het ministerie van Buitenlandse Zaken adviseert met betrekking tot de uitvoer van *dual-use* goederen indien deze een militaire bestemming hebben of bestemd zijn voor de politie, de veiligheidsdiensten of de grensbewaking. Een voorbeeld vormen de leveranties van tweede generatie beeldversterkers aan China.

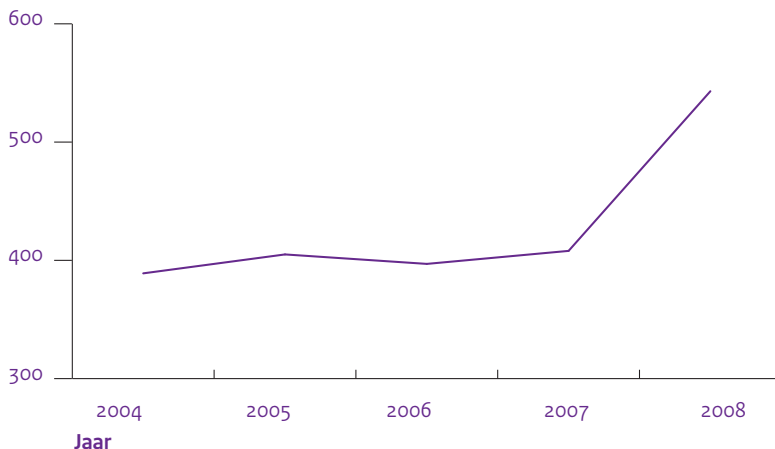
Figuur 7.1 Waarde van de export van *dual-use* goederen 2004-2008



Bron: www.minez.nl; bestand met compilatie van data aangeleverd door EZ; bewerking IOB

Hoewel de waarde in 2008 niet afwijkt van de twee jaren ervoor, en aanzienlijk lager ligt dan die in 2004 en 2005, geldt dit niet voor het aantal vergunningen. Dit nam, vergeleken met de vier voorgaande jaren, aanzienlijk toe in 2008. Figuur 7.2 geeft de aantallen.

Figuur 7.2 Aantal vergunningen dual-use goederen 2004-2008



Bron: www.minez.nl; bestand met compilatie van data aangeleverd door EZ; bewerking IOB

7.1.2 Appreciatie

95

Bij de appreciatie komt aan de orde in hoeverre de vergunningverlening transparant en restrictief is. Transparantie wordt gedefinieerd als toegankelijkheid van informatie. Restrictief wordt gedefinieerd als de mate waarin het veiligheidsbelang bepalend is geweest.

Transparantie

Nederland geeft openheid van zaken inzake de verstrekte *dual-use* goederen in de vorm van maandberichten die te vinden zijn op de website van het ministerie van Economische Zaken. Wel duurt het enige tijd voordat deze informatie beschikbaar is. Er wordt geen openheid gegeven over de niet-verstrekte vergunningen. Het argument is dat daarmee commerciële gegevens openbaar worden, en dus commerciële belangen kunnen worden geschaad. Ook speelt een rol dat bij besluitvorming over vergunningverlening staatsgeheim gerubriceerde informatie wordt betrokken van inlichtingendiensten, die openbaar gemaakt zou worden.

De informatie over het vigerend beleid en de veranderingen hierin, zoals de wijziging van lijsten, laat te wensen over. Een door Team POSS ingesteld onderzoek naar uitvoer van biologische agentia vormt een illustratie. De meeste ondernemingen waren niet goed op de hoogte van de regelgeving. Twee ondernemingen werden schuldig bevonden aan uitvoer zonder vergunning; de ene kreeg een proces verbaal, de andere een waarschuwing.⁹⁸

98 Dossier Carréoverleg 2006; archief BZ.

Veiligheidsbelang

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft formeel geen adviserende rol met betrekking tot vergunningverlening inzake *dual-use* goederen, maar wordt soms wel informeel geraadpleegd. Wanneer er problemen optreden komen deze aan de orde in het Carréoverleg en spreekt het ministerie van Buitenlandse Zaken zich uit over de veiligheid. Uit de documentatie blijkt dat slechts een beperkt aantal gevallen wordt besproken en op basis hiervan kan geen uitspraak over de inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het veiligheidsbelang worden gedaan.

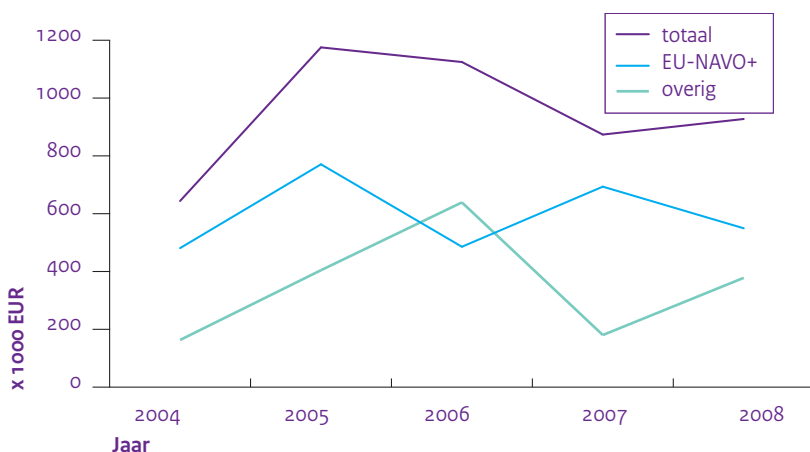
7.2 Implementatie van de regelgeving inzake export van militaire goederen

7.2.1 Overzicht

In de periode 2004-medio 2008 bedroeg de waarde van de afgegeven vergunningen voor militaire goederen ruim EUR 4,4 miljard. Als de aanname dat de waarde van de export in de tweede helft van 2008 ongeveer gelijk was aan die in de eerste helft juist is (zoals in de periode 2004-2007), dan zou de totale waarde voor de periode 2004-8 uitkomen op ongeveer 4,7 miljard.⁹⁹ Figuur 7.3 toont de jaarlijkse schommelingen.

96

Figuur 7.3 Export van militaire goederen 2004-2008*



* Het bedrag van de eerste helft van 2008 is verdubbeld, m.u.v. dat voor Indonesië omdat er geen korvetten zijn uitgevoerd in de tweede helft van het jaar. De EUR 928 miljoen van 2008 is een benadering.

Bron: TK jaarverslagen wapenexport; bewerking IOB

⁹⁹ Voor Indonesië is bekend dat de waarde in de tweede helft 2008 sterk afwijkt, dit is in de berekening meegenomen.

Bij een (afnemend) aantal EU-NAVO+landen geeft de minister van Buitenlandse Zaken advies.¹⁰⁰ In 2004 bedroeg de waarde export naar deze ‘advies’ EU-NAVO+landen nog ruim een derde van de totale waarde van de export naar EU-NAVO+landen. In de daarop volgende jaren lag het aandeel altijd beneden de tien procent, variërend van minder dan 1% in 2007 tot 9% in 2006.

Voor het jaar 2004 is op basis van het jaarverslag niet aan te geven hoe groot het aandeel van verkoop van overtollig defensiematerieel in het totaal is. Wel wordt de verkoop van een defensiefregat naar Griekenland genoemd (EUR 181 miljoen), dus het betreft minimaal een derde van de totale waarde. In de overige jaren schommelt het aandeel van overtollig materieel. In 2005 was ruim de helft van de export toe te schrijven aan de verkoop van overtollig defensiematerieel. In de eerste helft van 2006 was de waarde van het geëxporteerde overtollige materieel groter dan die van de overige militaire goederen, maar in de tweede helft was dit niet het geval. In 2007 bedroeg de export van overtollig defensiematerieel minder dan tien procent van de totale waarde van de export van militaire goederen.

Volgens het Zweedse onderzoeksinstituut SIPRI was Nederland in 2008 op vijf landen na de grootste exporteur van conventionele wapens. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de vijf grootste wapenexporteurs (VS, Russische Federatie, Duitsland, Frankrijk en het VK) in de periode 2004-2008 verantwoordelijk waren bijna voor bijna tachtig procent van alle export van militaire goederen. De meeste export vanuit Nederland betreft radarsystemen, vuurleidingssystemen, subsystemen en overtollig defensiematerieel.¹⁰¹

97

Tabel 7.1 toont de omvang van de export naar niet-EU-NAVO+landen; hierbij geeft de minister van Buitenlandse Zaken advies tenzij het over *after-sales* gaat. De waarde van de export is de leidraad voor de volgorde van de landen.

¹⁰⁰ In 2004 betrof dit Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Malta, Griekenland (tot medio 2004), Roemenië, Slovenië, Slowakije en Turkije. In de daaropvolgende jaren Bulgarije, Roemenië, Cyprus en Turkije.

¹⁰¹ Bromley 2008: 30. http://armstrade.sipri.org/arms_trade/toplist.php. SIPRI yearbook 2009 (Summary): 14-16.

Tabel 7.1 Export militaire goederen naar niet-EU-NAVO+landen (EUR miljoen) 2004-medio-2008						
Land	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Indonesië	1,22	13,46	278,15	0,07	315,43	608,33
Chili	0,55	295,55	98,46	12,22	0,02	406,80
Venezuela	27,62	7,67	196,42			231,71
Zuid-Korea	114,97	9,75	3,88	2,78	0,26	131,64
Oman			20,01	101,23		121,24
Egypte	0,03	40,36	0,29	14,69	2,60	57,97
Taiwan	5,84	21,95	9,59	2,23	7,57	47,18
India	0,39	5,00	5,30	21,89	0,21	32,79
Thailand		2,80	7,36	5,74		15,90
Brunei			0,01		12,20	12,21
Zuid-Afrika	5,64		0,01	4,15		9,80
Saoedi Arabië			0,01	7,74	1,11	8,86
Maleisië	2,34	1,59	2,11	1,47	0,74	8,25
Pakistan		0,14	5,84	0,17	1,38	7,53
Macedonië		3,26	0,92	0,52		4,70
VAE	0,44	0,31	1,93	1,27		3,95
Singapore	0,89	0,20	1,71	0,61	0,06	3,47
Jordanië	0,03			0,67	2,72	3,42
Koeweit			3,25			3,25
Bahrein	1,02	0,04	0,22	1,90		3,18
Bangladesh	1,17		1,86			3,03
Tunesië		1,04	0,05	0,02		1,11
Tanzania			0,09		0,67	0,76
Quatar	0,01	0,53	0,05	0,15	0,01	0,75
Israel			0,39	0,17	0,11	0,67
Libanon					0,65	0,65
Soedan			0,56			0,56

Argentinië	0,09	0,06	0,07	0,04	0,29	0,55
Jemen					0,54	0,54
Brazilië		0,43				0,43
Marokko	0,13	0,18	0,04			0,35
Uruguay				0,35		0,35
Filippijnen	0,34					0,34
Mexico	0,30					0,30
Oeganda			0,29			0,29
Rwanda		0,17				0,17
Sri Lanka				0,09		0,09
Kameroen			0,07			0,07
Irak	0,06					0,06
Afghanistan			0,05			0,05
Suriname		0,04				0,04
Mongolië	0,03					0,03
China		0,02				0,02
NL Antillen			0,02			0,02
Rusland		0,02				0,02
Albanië		0,01				0,01
Servië	0,01					0,01
Totaal	163,12	404,58	639,01	180,17	346,57	1733,45

Bron: TK jaarverslagen wapenexport; bewerking IOB

In de periode 2004-2007 is er 62 keer sprake geweest van een genotificeerde weigering, waarvan er een later is ingetrokken. Daarbij zijn inbegrepen *dual-use* goederen die voorkomen op de EU-lijst en waarvan niet duidelijk is dat zij een civiele bestemming hebben, zoals tweede generatie beeldversterkingsbuizen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er voorafgaande aan een officiële sondage vaak al informeel contact plaatsvindt met het ministerie van Economische Zaken. Als Economische Zaken de kans op vergunningverlening gering acht, ziet een bedrijf af van de sondage of vergunningaanvraag. Met ieder negen weigeringen vormen Israël en Iran de landen met het grootste aantal geweigerde vergunningen. Andere landen die relatief vaak figureren op de lijst genotificeerde weigeringen zijn China (4 keer), India (4 keer), Indonesië (5 keer) en Suriname (5 keer). Als reden voor afwijzingen worden het meest genoemd: crite-

rium 2 van de code (respect voor de mensenrechten), criterium 3 (interne situatie in het land), criterium 4 (regionale stabiliteit) en criterium 7 (risico op doorverkoop of heruitvoer onder ongewenste omstandigheden). De score op het OS-criterium was bij de afwijzingen slechts twee keer negatief (beoogde leveranties aan Soedan in 2005 en aan Georgië in 2007). Veelvuldig gaat het om een combinatie van enkele criteria.¹⁰²

Tabel 7.2 Export van militaire goederen naar arme landen 2004-medio 2008

Land	2004	2005	2006	2007	2008
Indonesië	x	x	x	x	x
Egypte	x	x	x	x	x
India		x	x	x	
Thailand	x	x	x		
Pakistan	x	x	x	x	
Macedonië	x	x	x		
Jordanië	x			x	x
Bangladesh*		x			
Tunesië		x	x	x	
Tanzania*			x		x
Soedan*			x		
Jemen					x
Brazilië**	x				
Marokko	x	x	x		
Filippijnen					
Oeganda*			x		
Rwanda*		x			
Sri Lanka				x	
Kameroen		x			
Irak	x				
Afghanistan		x			
Suriname		x			

Mongolië	x				
China		x			
Albanië		x			
Servië**	x				

De rangorde volgt de financiële omvang.

* Deze landen behoren tot de minst ontwikkelde landen. De rangorde volgt de financiële omvang.

** Deze landen behoorden aanvankelijk tot de lagere middeninkomenlanden; in 2008 tot de hogere middeninkomenlanden.

Bron: TK jaarverslagen wapenexport en lijsten DAC/OESO; bewerking IOB

Bij de advisering met betrekking tot de uitvoer naar arme landen (tabel 7.2) is ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking betrokken.¹⁰³ Met zeventien van de 26 arme landen uit tabel 7.2 bestond gedurende de periode van evaluatie enigerlei vorm van ontwikkelingssamenwerking. Twee landen, Oeganda en Tanzania, ontvingen structurele algemene begrotingssteun in het jaar waarin de export plaatsvond.¹⁰⁴ Daarbij dient te worden opgemerkt dat de export in het geval van Oeganda geheel en in het geval van Tanzania voor een deel pontons betrof voor de UNHCR.¹⁰⁵

101

De tabel laat zien dat na 2006 het aantal arme landen waarnaar Nederland militaire goederen uitvoert een daling vertoont. Na 2006 heeft slechts één keer export plaatsgevonden naar een land uit de categorie minst ontwikkelde landen, terwijl dit in de jaren daarvoor vaker voorkwam. Het betreft vervanging van onderdelen van transportmiddelen voor het ministerie van Defensie in Jemen. In de periode 2004-2007 is een aanvraag voor een vergunning naar een land uit de categorie ‘minst ontwikkeld’ vier keer afgewezen, op een totaal van 61 afwijzingen.¹⁰⁶ Het gaat om Oeganda (twee afwijzingen), Tanzania en Soedan (elk een afwijzing). Het OS-criterium (criterium 8 van de code) scoorde alleen in het geval van Soedan negatief, overigens in combinatie met bijna alle andere criteria.

Vier van de vijf arme landen waarnaar in 2008 militaire goederen werden geëxporteerd, figuren in de beleidsnotitie van oktober 2007 als partnerlanden: Indonesië, Egypte, Jemen en Tanzania. De eerste twee landen behoren tot de categorie ‘brede relatie’, dat wil zeggen aankomend middeninkomenland waar geen dominant fragiliteitprobleem bestaat. Jemen en Tanzania staan in de categorie ‘versnelde MDG-bereiking’, dat wil zeggen landen waar evenmin een dominant fragiliteitprobleem bestaat en waar de overheidsstructuur aanknopingspunten biedt om samen te werken. Bij Egypte en

¹⁰³ De minister adviseert met betrekking tot de lage middeninkomenlanden, de lage inkomenslanden en de minst ontwikkelde landen (volgens de definitie van de OESO/DAC).

¹⁰⁴ TK 2008-2009, 31 250, nr. 59.

¹⁰⁵ TK-jaarverslagen wapenexport 2004 t/m 2008 en archief BZ.

¹⁰⁶ Deze uitspraak berust op de TK jaarverslagen 2004 t/m 2007.

Jemen werd opgemerkt dat deze landen wel een potentieel veiligheidsprobleem hebben.¹⁰⁷

7.2.2 Casuïstiek

Het behandelen van alle gevallen is te tijdrovend en daarom is een selectie gemaakt. De aard van de militaire goederen en de situatie in de landen van bestemming lopen sterk uiteen. Daarom is het niet mogelijk een aselechte steekproef te trekken en is er sprake van een beredeneerde keuze. De volgende overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld: grote omvang van de export in financiële termen; intensieve ontwikkelingsrelatie met Nederland; grote ontvanger van Nederlandse humanitaire hulp; grote afnemer van overtollig defensiematerieel; en landen met een slechte naam op het gebied van de mensenrechten. Dit heeft tot de volgende selectie geleid: Indonesië, Chili, Venezuela, Zuid-Korea en Oman (vijf grootste landen in financieel opzicht); Bangladesh, Jemen, Oeganda, Rwanda en Tanzania (intensieve ontwikkelingsrelatie); Afghanistan en Soedan (intensieve humanitaire of wederopbouw hulp); Egypte en Jordanië (verkoop van overtollig materieel Defensie) en China, Saoedi-Arabië en Pakistan (slechte mensenrechtensituatie).

102

Landen met omvangrijke import van militaire goederen

Indonesië

Het in financiële zin veruit belangrijkste niet-EU-NAVO+land waarnaar Nederland militaire goederen exporteerde in de periode 2004-2008 is Indonesië. Het betreft voor het grootste deel de uitvoer van korvetten voor de marine (2006 en 2008).

De kwestie van de korvetten is diverse keren aan de orde gekomen in de Tweede Kamer. Drie zaken stonden centraal in de discussie: de bestrijding van piraterij in de straat van Malakka; de betrokkenheid van de Indonesische krijgsmacht bij mensenrechtenschendingen en de betrokkenheid van de marine bij interne conflicten. Box 7.1 vat de argumenten ten faveure van vergunningverlening en de toetsing op de ter discussie staande criteria van de EU-code samen.

Box 7.1

Export van korvetten plus toerusting naar Indonesië

Argumenten voor vergunningverlening:

- Recht van de Indonesische regering op bescherming van de soevereiniteit van de territoriale wateren (tegengaan van zeepiraterij, smokkel en terrorisme).
- Verbetering van de verhoudingen tussen Indonesië en Nederland.
- Minder piraterij betekent opheffing van belemmeringen voor de internationale handel.
- Werkgelegenheid in Nederland.

Toetsing aan de EU-code

- Mensenrechten (criterium 2). Schendingen komen voor, maar over de gehele linie is er sprake van een verbetering van de mensenrechtensituatie. De Indonesische marine is niet betrokken bij mensenrechtenschendingen. Positieve score.
- Interne situatie, met name de conflicten in Atjeh en in Papoea (criterium 3). De korvetten kunnen niet ingezet worden tegen landdoelen en zijn minder geschikt voor troepenvervoer. Positieve score.
- Compatibiliteit met technische en economische capaciteit (criterium 8). Score was in 2006 negatief vanwege onvoldoende transparantie en corruptie, maar dit stond een algemeen positief advies niet in de weg. De eerste twee hierboven genoemde argumenten ten faveure van een positief advies wogen zwaarder en Nederland droeg bij aan corruptiebestrijding. In 2008 was de score positief, omdat er voortgang was in het beheer van de openbare financiën.

103

Bron: Tweede Kamerdocumenten en archief BZ.¹⁰⁸

Met betrekking tot de mogelijkheid dat korvetten gebruikt zouden worden voor troepenvervoer, werd in 2006 een motie ingediend om vast te leggen dat de korvetten niet zouden worden ingezet bij interne conflicten. Deze is verworpen. Criterium 8 vormde in 2008 onderwerp van een discussie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, met een positieve score als uitkomst.

Chili

Chili staat op de tweede plaats als het gaat om de financiële waarde van de export van militaire goederen naar niet-EU-NAVO-landen. Het betreft voor het overgrote deel de verkoop van overtollig defensiematerieel en door private bedrijven geleverde toerusting hiervoor. Bij de toetsing stond alleen de regionale stabiliteit (criterium 4) ter discussie vanwege het grensconflict met Bolivia en Peru. Omdat niet verwacht werd dat dit conflict zou escaleren, was de score steeds positief. Het belang van Defensie bij de verkoop speelt een belangrijke rol: Chili behoort tot de *preferred customers*. In de periode van evaluatie zijn er twee kwesties uit het verleden geweest, waarvan gevreesd werd dat

¹⁰⁸ Met betrekking tot de werkgelegenheid wordt genoemd het "bijzondere belang dat de Schelde en de als partners en toeleveranciers bij dit project betrokken bedrijven hebben bij het realiseren van dit project". TK 2006-2007, 26049, nr. 51.

zij de export negatief zouden kunnen beïnvloeden. De eerste betreft een smeergeld-affaire uit de jaren negentig, die ook in de Nederlandse pers en in de Kamer is besproken. De tweede betreft een geschil inzake een rechterlijke uitspraak. Uit de documentatie valt op te maken dat er diverse pogingen tot schadebeperking zijn gedaan en dat deze kwesties de export niet negatief hebben beïnvloed.

Venezuela

De vergunningverlening voor export naar Venezuela heeft betrekking op de eerste drie jaar van de periode van evaluatie en het betreft goeddeels omvangrijke leveranties. Positieve adviezen op sondages en aanvragen voor een vergunning zijn niet zonder slag of stoot verstrekt. De discussie in 2004 ging vooral over de interne situatie in Venezuela en het conflict met buurland Colombia. Omdat het om defensief materieel ging, werd er positief geadviseerd. In 2006 kwam er een algemene richtlijn, waarin onder meer aandacht werd besteed aan het werkgelegenheidsargument. Deze richtlijn luidde: in beginsel kunnen militaire goederen worden uitgevoerd, mits het geen grote, offensieve en geavanceerde goederen betreft, zoals F16's, fregatten, onderzeeboten of tanks. Hierop volgde een positief advies inzake een omvangrijke leverantie ten behoeve van door Spanje geleverde vaartuigen. In 2007 was er een kentering. Tijdens een AO in december 2007 stelde de Minister grote terughoudendheid te zullen betrachten met betrekking tot nieuwe aanvragen.¹⁰⁹ Hierop werd enkele keren een negatief advies uitgebracht.

104

Zuid-Korea

De export naar Zuid-Korea betreft een groot aantal leveranties, in omvang variërend van enkele duizenden tot tientallen miljoenen euro. Bij de beoordeling was de score altijd positief op alle relevante criteria, meestal zonder een uitgebreide toelichting. Bij een enkele aanvraag is wat uitbreider ingegaan op de situatie in de regio, in casu de relatie met Noord-Korea. Er is geen overtollig defensiematerieel verkocht aan Zuid-Korea.

Oman

De export naar Oman betreft vergunningen voor één omvangrijke en enkele kleinere leveranties. In een toelichting op de beoordeling wordt aandacht besteed aan de mensenrechtensituatie; in 2007 was deze zo slecht dat Oman op de zwarte lijst van de VS stond vanwege mensenhandel. Het oordeel op dit criterium was echter steeds positief, omdat het geleverde materieel niet kon worden ingezet bij schendingen. In de periode van evaluatie is er een keer sprake geweest van het kweken van interesse voor overtollig defensiematerieel, maar hiervan werd afgezien.

Landen met een intensieve ontwikkelingsrelatie

Het betreft Bangladesh, Jemen, Oeganda, Rwanda en Tanzania. Deze landen worden sinds 2007 aangeduid als behorend tot de categorie 'versnelde MDG-bereiking'. Ook in de periode daarvoor behoorden zij tot de partnerlanden.

Bangladesh

Bangladesh is van deze landen het land met de omvangrijkste waarde van de export in de periode van evaluatie (ongeveer EUR 3 miljoen). Het gaat grotendeels om goederen van private bedrijven bestemd voor de kustbescherming. In 2009 was er een sondage met betrekking tot overtollig marinematerieel. De toetsing concentreert zich rond de mensenrechtensituatie (criterium 2), de interne situatie (criterium 3), het omleiding-risico (criterium 7) en de technische en economische capaciteit (criterium 8). Omdat het materieel niet kon worden ingezet bij schendingen en omdat de eindgebruikers niet betrokken waren bij interne spanningen, was het oordeel op criteria 2 en 3 steeds positief. In 2008 stonden criteria 7 en 8 ter discussie, maar dit resulteerde niet in een negatieve score op deze criteria. Het omleidingrisico werd gering geacht en het belang van de goederen voor VN-missies prevaleerde boven het feit dat het budget voor gezondheidszorg in Bangladesh kleiner is dan dat voor Defensie.

Rwanda

Bij de aan Rwanda geleverde militaire goederen gaat het om een schenking van defensiematerieel als deel van de Nederlandse steun voor deelname van Rwanda aan een vredesmissie in Darfur. Het materieel is rechtstreeks in Darfur afgeleverd. Formeel is vastgelegd dat de goederen niet aan derden mogen worden geleverd, en daarmee was de score op het omleidingcriterium positief. Criterium 8 (technische en economische capaciteit) is niet van toepassing omdat het om een schenking gaat.

105

Oeganda en Tanzania

Zoals hiervoor aangegeven, betreft de export naar Oeganda uitsluitend en die naar Tanzania deels pontons voor de UNHCR, bestemd voor de repatriëring van vluchtelingen. De overige export naar Tanzania betreft leveranties aan particulieren. Dit type export wordt uitsluitend beoordeeld op criterium 7 (risico op omleiding). Bij de toegekende vergunningen werd dit op basis van onderzoek naar de (antecedenten van) de importeur miniem geacht en bij de weigering te groot. Ook is er in de periode van evaluatie sprake geweest van de mogelijkheid in Tanzania interesse te kweken voor overtollig defensiematerieel. Ondanks aarzelingen, vanwege het feit dat Tanzania een vrijhandels-associatie vormt met Oeganda, was de aanwijzing dat niet-dodelijk strategisch materieel en niet-strategisch materieel aangeboden kan worden.

Jemen

Bij de export naar Jemen kreeg criterium 8 een positieve score, omdat de leverantie niet zou leiden tot hogere defensie-uitgaven. Een sondage (2002) voor de uitvoer van materieel dat wel tot uitbreiding van de defensie-uitgaven zou leiden werd negatief beoordeeld.

Landen die omvangrijke humanitaire hulp ontvangen

Soedan

De leverantie in 2006 naar Soedan betreft pontons voor de UNHCR en die in 2008 een Baileybrug. Op een aanvraag inzake tweede generatie beeldversterkingsbuizen werd negatief geadviseerd, omdat bijna alle criteria negatief scoorden. Soedan valt sinds 1994 onder een EU-embargo, maar bij EU-regeling is de export van niet-letale wapens voor humanitaire doelen of voor bescherming geoorloofd.

Afghanistan

De export van militaire goederen naar Afghanistan is beperkt in omvang en betreft onder meer materiaal voor de ISAF-troepen. Hoewel er interne spanningen zijn en de mensenrechtensituatie slecht is, werd een positieve score toegekend op criteria 2 en 3, omdat de geleverde goederen naar hun aard de situatie niet kunnen verslechteren.

Landen met omvangrijke import van overtollig defensiematerieel

Egypte

106 Egypte is wat betreft de financiële omvang van de export van de militaire goederen het zesde niet-EU-NAVO+land en bij ruim zeventig procent gaat het om overtollig materieel, met name de verkoop van pantservoertuigen en antitanksystemen in 2005. In het contract werd opgenomen dat de leveranties niet mochten worden doorverkocht aan of gebruikt door derden. Aanvankelijk was de richtlijn dat de volledige catalogus kon worden aangeboden, met uitzondering van grote, geavanceerde wapensystemen. In 2005 veranderde de richtlijn en werd uitsluitend materieel dat zich leent voor martelingen hiervan uitgezonderd. In geen enkel geval oordeelde het ministerie van Buitenlandse Zaken dat er een relatie was tussen de voorgenomen zending en de (mogelijke) schending van mensenrechten. Het mensenrechtencriterium heeft derhalve nooit geleid tot een negatieve score. De score inzake het criterium van de regionale stabiliteit was ook altijd positief, met als argumentatie dat de geleverde goederen de situatie niet verder zouden destabiliseren.

Jordanië

In het geval van Jordanië gaat het om mogelijk toekomstige leveranties van overtollig defensiematerieel. De richtlijn met betrekking tot dit land uit 2004 luidde dat de volledige catalogus kon worden aangeboden uitgezonderd grote, zeer geavanceerde wapensystemen zoals fregatten, F16's en tanks. In 2006 en 2007 was er een positief advies met betrekking tot sondages inzake enkele omvangrijke leveranties. De score op het mensenrechtencriterium was positief, omdat de inzet van het te leveren materieel bij mensenrechtenschendingen niet aannemelijk werd bevonden.

Landen met een slechte reputatie op het gebied van de mensenrechten

De keuze van landen is ingegeven door de combinatie van een hoge waarde van de export met een slecht *track record*. Op basis hiervan zijn Saoedi-Arabië en Pakistan

geselecteerd.¹¹⁰ De keuze voor China is ingegeven door het bestaan van een wapenembargo tegen dit land en door het feit dat de EU een mensenrechtendialoog met China onderhoudt.

China

De export van militaire goederen naar China is heel beperkt geweest en betreft uitsluitend testapparatuur. Diverse aanvragen voor advies met betrekking tot sondages en exportvergunningen kregen een negatief advies. Op enkele aanvragen voor een vergunning voor retour na reparatie werd positief geadviseerd. Daarbij werd toegelicht dat de betrokken goederen niet kunnen worden ingezet bij mensenrechtenschendingen. Zoals hierboven aangegeven wordt het ministerie van Buitenlandse Zaken altijd om advies gevraagd bij tweede generatie beeldversterkers, indien een militaire bestemming niet uitgesloten kan worden. Als er geen risico op omleiding is, volgt een positief advies, aangezien het zeer onwaarschijnlijk wordt geacht dat deze goederen ingezet worden bij mensenrechtenschendingen.

Saoedi-Arabië

De export van militaire goederen naar Saoedi-Arabië bestaat goeddeels uit een in financieel opzicht omvangrijke leverantie in 2007 en daaraan gerelateerde leveranties in 2008. Voorts zijn er gedurende de hele evaluatieperiode vergunningen afgegeven voor uitvoer na reparatie en voor tijdelijke uitvoer voor demonstratie. Ook waren er in 2007 en 2008 positieve adviezen op sondages. Bij de toetsing scoorde criterium 2 (mensenrechten) altijd positief, veelvuldig zonder nadere toelichting. Wanneer er wel een toelichting werd gegeven, werd gewezen op het feit dat de goederen niet kunnen worden ingezet bij schendingen en soms ook op positieve ontwikkelingen in de mensenrechtensituatie. In een aantal gevallen werd ook het criterium van de regionale stabiliteit toegelicht, waarbij erop gewezen werd dat de geleverde goederen deze niet in gevaar zouden brengen.

Pakistan

De waarde van de afgegeven vergunningen voor de export van militaire goederen naar Pakistan in de periode van evaluatie bedraagt ruim EUR 12 miljoen, met pieken in 2005 en 2008.¹¹¹ Tot 2003 bestond er een *de facto* stop op de export van militaire goederen

¹¹⁰ Human rights conditions remain poor in Saudi Arabia. International and domestic pressure to improve human rights practices remained feeble, and the government undertook no major reforms in 2008. [...] Thousands of people received unfair trials or were subject to arbitrary detention. Curbs on freedom of association, expression, and movement, as well as a lack of official accountability, remain serious concerns. HRW 2009: 504. While the new government in Pakistan has been keen to promote civil liberties and human rights, its rhetoric has not always been matched by action. Ongoing structural concerns include lack of an independent judiciary and fair trials; mistreatment, torture, and unresolved enforced disappearance of terrorism suspects and opponents of the previous military government; military abuses in operations in the tribal areas; the failure to commute death sentences; and legal discrimination against and mistreatment of religious minorities and women. HRW 2009: 286.

¹¹¹ De vergunning van 2008 werd in december van dat jaar verleend en is niet opgenomen in tabel 7.1.

naar Pakistan vanwege de kernproef en vanwege het conflict in Kasjmir. In 2003 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over een versoepeling van het beleid en eind 2004 over een verdere versoepeling. De nieuwe richtlijn was toen dat het aanvaardbaar werd geacht vergunningen af te geven voor militaire goederen, mits deze niet konden worden ingezet bij het conflict rond Kasjmir. Uiteraard zouden aanvragen altijd getoetst worden aan de gedragscode.¹¹² In de periode 2005-2008 volgden verschillende positieve adviezen. Drie keer werd negatief geadviseerd, waarbij het één keer een substantieel bedrag betrof. Argumenten waren het risico op omleiding, de mogelijke inzet bij mensenrechtenschendingen en bij het conflict in Kasjmir en destabilisering van de regio. Hoewel Pakistan negatief scoort op het criterium van de internationale verdragen (criterium 6), was dit op zichzelf nooit een reden tot een negatief advies.

Human Rights Watch merkt het Pakistaanse leger aan als een van de belangrijkste plegers van mensenrechtenschendingen. Niettemin kwam tot 2007 het mensenrechten-criterium bij de behandeling van de aanvragen nauwelijks aan de orde. In 2007 veranderde dit en werd wel aandacht aan de mensenrechtensituatie geschonken, mede omdat er notificaties van andere lidstaten waren op basis van criterium 2. Eén keer kreeg het mensenrechten-criterium een negatieve score, met als gevolg een negatief advies inzake de vergunningverlening.

108

Over het criterium van de technische en economische capaciteit bestond veel interne discussie. Tot 2008 was de score op dit criterium altijd positief, maar in 2008 was er verschillende keren sprake van een negatieve score. Gezien het belang van het te exporteren goed voor de veiligheidssituatie, vormde dit echter geen argument voor een negatief advies.

7.2.3 Appreciatie

De appreciatie heeft betrekking op transparantie en restrictiviteit. Transparantie is gedefinieerd als de mate waarin de informatie over de vergunningverlening publiek toegankelijk is en restrictiviteit wordt beoordeeld op de toepassing van de criteria van de gedragscode.

Transparantie

Inzake de export van militaire goederen wordt openheid van zaken gegeven. Het ministerie van Economische Zaken publiceert maandberichten over de afgegeven vergunningen en over de geweigerde aanvragen. Voorts ontvangt de Tweede Kamer jaarverslagen. De informatie is echter onvoldoende actueel. Een termijn van drie maanden tussen het uitgeven van een vergunning en de publicatie is acceptabel, maar deze termijn wordt in de regel overschreden.

De totstandkoming van het advies is minder transparant. Het is niet duidelijk welk gewicht aan de verschillende (niet-verbods)criteria wordt toegekend bij het uiteinde-

¹¹² TK 2004-2005, 22054 nr. 85: 1.

lijke oordeel en evenmin welke belangen prevaleren bij de oordeelsvorming. De Kamer wordt soms geïnformeerd over het beleid met betrekking tot landen van bestemming en over casuïstiek.

Toepassing van de gedragscode

Bij alle adviesaanvragen worden scores gegeven op de criteria van de gedragscode en bij twijfels zijn negatieve adviezen gegeven. Dit heeft bijgedragen aan een restrictief beleid. Dit laat onverlet dat er kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de beoordeling van de criteria inzake de mensenrechten (2), de interne stabiliteit (3), de regionale stabiliteit (4) en de technische en economische capaciteit (8).

Het valt op dat diverse keren scores zijn toegekend zonder argumentatie, ook wanneer het voor de hand zou liggen de score toe te lichten. De hierboven genoemde niet-toegelichte toekenning van een positieve score op het criterium mensenrechten in Saoedi-Arabië is een voorbeeld. Voorts zou het bij de toekenning van positieve adviezen in situaties waar een of meer niet-verbodscriteria negatief scoren verhelderend zijn eerst te beargumenteren waarom de te leveren goederen een bepaald belang dienen, bijvoorbeeld de veiligheidssituatie, en vervolgens aan te geven dat eventuele negatieve scores minder zwaar wegen dan dit veiligheidsbelang.

109

Mensenrechten

Het criterium van de mensenrechten wordt heel strikt toegepast wanneer het de mogelijke inzet van de goederen bij schendingen betreft. Als het mogelijk wordt geacht dat de te exporteren militaire goederen gebruikt worden bij schendingen van mensenrechten, is de score negatief. Wanneer dit onmogelijk of zeer onwaarschijnlijk wordt geacht, is de score positief. Bij de zorgvuldigheid van de beoordeling van de mensenrechtensituatie kan een kritische kanttekening worden geplaatst.¹¹³ Positieve scores zijn, zonder nadere argumentatie, toegekend met betrekking tot landen met een apert slecht *track record* op het gebied van de mensenrechten. Zeker bij de verkoop van overtollig materieel, waarbij de Nederlandse staat de verkoper is, is het de vraag of er van de export van militaire goederen geen verkeerd signaal uitgaat. Het exportbeleid staat in dergelijke gevallen op gespannen voet met de ambities van het mensenrechtenbeleid. Egypte is het meest uitgesproken voorbeeld.

Een tweede kritische kanttekening betreft de inconsistentie in de argumentatie. Het is voorgekomen dat een redenering om tot een (positieve) score te komen in het ene land haaks staat op die in een ander land. Ter illustratie: de score op criterium 2 in Saoedi-Arabië is altijd positief, mede omdat het schendingen vooral op het terrein van de rechtspraak liggen, zonder bemoeienis van het leger. In Pakistan, waar het leger wel verantwoordelijk wordt gehouden voor mensenrechtenschendingen, is de score ook positief. Meer duidelijkheid is gewenst.

113 Een Kamerbrief stelt dat de situatie zorgvuldig wordt beoordeeld. TK 2006-2007, 222054, nr. 126: 2.

Interne conflicten en regionale stabiliteit

Bij de criteria inzake de interne conflicten en de regionale stabiliteit wordt, net als bij criterium 2, uitsluitend nagegaan of de te exporteren goederen de spanningen zouden kunnen vergroten. Als dit niet zo is, volgt een positieve score. Het leger wordt daarbij niet als een geheel beschouwd, ook niet bij de verkoop van overtollig defensiematerieel.

Technische en economische capaciteit

Het criterium van de technische en economische capaciteit is een criterium waarover veel discussie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft plaatsgevonden. Er zijn richtlijnen om tot een oordeel over dit criterium te komen (paragraaf 5.4), maar de formulering is zodanig dat er verschillende interpretaties aan kunnen worden gegeven. Dit is ook gebeurd. Een scheve verhouding tussen de uitgaven voor Defensie en die voor de sociale sectoren leidt soms wel (Pakistan) en soms niet (Bangladesh, Jemen) tot een negatieve score. In het laatste geval kan de argumentatie zijn dat er op basis van externe bronnen, zoals de Wereldbank, een positieve trend in deze verhouding valt te ontwaren. Een ander argument dat wordt gebruikt is dat de te leveren goederen geen invloed op deze verdeling hebben. In andere woorden, de situatie is ongewenst, maar vormt geen aanleiding voor een negatieve score. Bij de meeste transacties naar arme landen was de score op criterium 8 positief. Wanneer de score op criterium 8 negatief uitviel, zoals de omvangrijke leverantie aan Indonesië in 2006 en enkele leveranties aan Pakistan in 2008, heeft dit op zichzelf nooit geleid tot een negatief eindadvies.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlandse buitenlandse beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als -uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

113

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de begroting van Buitenlandse Zaken.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in

IOB, werd het werkteerrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid.

Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie. Met ingang van 2007 onderneemt IOB ook beleidsdoorlichtingen als een vorm van evaluatie.

Bijlage 2 Terms of reference

1 Aanleiding en rechtvaardiging

De directie Veiligheidsbeleid (DVB) is binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) belast met de beleidsagenda internationale vrede en veiligheid in de breedste zin. Hierbinnen houdt DVB zich onder meer bezig met zaken als wapenexportbeleid, nucleair beleid, conventionele wapenbeheersing en non-proliferatie van nucleaire, chemische en biologische wapens.

DVB levert een belangrijke bijdrage aan de uitvoering van beleidsartikel 2, operationele doelstellingen 3 (bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en bevordering van ontwapening) en 4 (goede internationale afspraken van conventionele wapenbeheersing en een restrictief en transparant wapenexportbeleid) van de Memorie van Toelichting.¹¹⁴

DVB acht het van belang de bestaande procedures en de toepassing daarvan tegen het licht te houden, door te lichten hoe het Nederlandse exportcontrolesysteem functioneert en te bezien hoe dit eventueel kan worden verbeterd. De regeling periodiek evaluatie-onderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006) stelt dat beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele doelstellingen, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek wordt geëvalueerd. Dit tezamen vormt de aanleiding voor de beleidsdoorlichting exportcontrolebeleid. DVB heeft de beleidsdoorlichting opgenomen in het jaarplan 2008 en IOB verzocht deze uit te voeren.

115

2 Achtergrond

Het beleid dat voortvloeit uit de genoemde operationele doelstellingen 2:3 en 2:4 staat in deze beleidsdoorlichting centraal. Het betreft ten eerste het 'Exportcontrolebeleid' dat betrekking heeft op de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en bevordering van ontwapening. Ten tweede betreft deze beleidsdoorlichting het 'Wapenexportbeleid' dat betrekking heeft op conventionele wapens.

De rol van DVB verschilt op beide beleidsonderdelen. Met betrekking tot het exportcontrolebeleid is DVB verantwoordelijk voor de coördinatie van de Nederlandse inbreng in de exportcontroleregimes voor massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen. Met betrekking tot het wapenexportbeleid coördineert DVB de

¹¹⁴ TK, vergaderjaar 2008-2009, 31700, V, nr. 2: 66-68. In het begin van de evaluatieperiode (2004) waren dit geoperationaliseerde doelstellingen 7 (non-proliferatie en vernietiging van massavernietigingswapens) en 8 (terugdringen, c.q. beheersen van conventionele wapens). TK 2003-2004, 29200, V, nr. 2: 47-49.

Nederlandse inbreng in een aantal internationale fora, zoals de VN en de OVSE, en maakt DVB deel uit van de Nederlandse delegatie naar het Wassenaar Arrangement on Export Control for Conventional Arms and Dual-Use Goods and technologies (WA). De coördinatie van de Nederlandse inbreng in het WA ligt bij Economische Zaken (EZ/BEB). Daarnaast is DVB ook betrokken bij de uitvoering van het Nederlandse wapen-exportbeleid, samen met Economische Zaken (EZ) en de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) van het Ministerie van Financiën.¹¹⁵

Exportcontroleregimes ter bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens

De Europese verordening 1334/2000 inzake producten en technologie voor tweëerlei gebruik (dual use), de In- en Uitvoerwet en het In- en Uitvoerbesluit Strategische goederen (beide van kracht tot 01-08-2008); de Algemene Douanewet (2008), het Besluit Strategische Goederen (uitwerking van de Algemene Douanewet; 2008) en de Uitvoeringsregeling strategische goederen vormen het wettelijke kader voor de inzet van BZ met betrekking tot de exportcontrole regimes. Het betreft de volgende regimes: het Zangger Committee; de Australia Group (AG); de Nuclear Suppliers Group (NSG) en het Missile Technology Control Regime (MTCR). De in deze regimes overeengekomen regelgeving en afspraken zijn bindend. Het *Besluit Strategische Goederen* volgt de vergunningsplicht uit de EU-verordening en laat de mogelijkheid open om redenen van algemene veiligheid of uit mensenrechtenoverwegingen bij ministeriële regeling een verbod in te stellen of een vergunning verplicht te stellen voor goederen die niet vallen onder de EU-verordening. De *Uitvoeringsregeling Strategische Goederen* biedt een nadere begripsomschrijving en geeft aanwijzingen voor de melding en de vergunning.¹¹⁶

116

Wapenexportbeleid

Het *Besluit Strategische Goederen* stelt dat het, behoudens een aantal uitzonderingen, verboden is militaire goederen uit te voeren uit Nederland of door te voeren door Nederland zonder vergunning. Voor de doorvoer gelden enkele uitzonderingen op de vergunningplicht, maar daar is in de meeste gevallen dan wel een meldplicht van toepassing. EZ verleent de exportvergunningen en BZ adviseert wanneer het wapenexport betreft. Aanvragen worden per geval getoetst aan acht criteria met inachtneming van de aard van het goed, de eindbestemming en de gebruiker. De acht criteria zijn vastgesteld door de Europese Raden van Luxemburg (1991) en Lissabon (1992). In 1998 is de EU-gedragscode wapenuitvoer aanvaard, waarbij de lidstaten een gemeenschappelijke interpretatie van deze criteria zijn overeengekomen en waarin een mechanisme voor informatie-uitwisseling, notificatie en consultatie is opgenomen. De code, die overigens de bevoegdheid van de lidstaten erkent om nationaal een restrictiever

115 Dossiers inzake de exportregimes zijn goeddeels intern. De website van EZ informeert over vergunningen en meldingen m.b.t. de wapenexport. De Kamer ontvangt jaarlijks een verslag over ontwikkelingen in onderhandelingsfora en over exportvergunningen.

116 <http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=07901-002/session=056854483039848/action=javascript-result/javascript=yes>

wapenexportbeleid te voeren dan de code voorschrijft, is in december 2008 herzien en omgezet in een Gemeenschappelijk Standpunt (2008/944/GBVB). In breder verband dan de Europese Unie is voorts het eerder vermelde Wassenaar Arrangement (WA) van belang als multilateraal exportcontroleregime op het terrein van conventionele wapens en dual use goederen. In het WA vindt informatie-uitwisseling plaats, worden “best practices” ontwikkeld op het gebied van de wapenexportcontrole en worden de lijsten opgesteld van de wapens en conventionele dual-use goederen waarvan de uitvoer onder controle dient te staan. Voorts past Nederland de in VN-, OVSE en EU-verband overeengekomen wapenembargo’s toe. In 2007 bedroeg de totale waarde van de afgegeven vergunningen voor wapenexport EUR 874 miljoen.¹¹⁷

3 Doel van de beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen

Het doel van de beleidsdoorlichting is tweeledig:

- 1) inzicht verschaffen in het functioneren van het Nederlandse exportcontrolesysteem en de exportcontroleregimes, de rol die BZ daarin speelt en de mate waarin dit systeem bijdraagt aan de internationaal overeengekomen doelen;
- 2) daaruit mogelijke lessen trekken voor verbetering van het exportcontrolesysteem en, meer specifiek, voor de rol van BZ daarin.

117

De onderzoeksvragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting.

Beschrijving en analyse van het probleem

- Welke belangrijke nieuwe internationale ontwikkelingen op het gebied van exportcontrole zijn van invloed op de inzet van DVB binnen de exportcontroleregimes en het wapenexportbeleid?
- Is de Europese en Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van exportcontrole aangepast aan deze nieuwe internationale ontwikkelingen? Zijn er hiaten?

Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid

- Hoe zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd tussen BZ en de overige betrokken ministeries (EZ, Financiën, Defensie) inzake exportcontrole regimes en wapenexportcontrole?¹¹⁸

117 Bijlage bij TK 2007-2008, 22054, nr. 140: 1. De bijlage noemt de criteria: (verkort weergegeven): naleving van internationale verplichtingen; eerbiediging van de rechten van de mens, inclusief internationaal humanitair recht; de interne situatie in het land van eindbestemming; handhaving van vrede en veiligheid in de regio; nationale veiligheid van de lidstaten; gedrag van land van eindbestemming t.o.v. de internationale gemeenschap; het gevaar dat goederen een andere dan de eindbestemming krijgen; en verenigbaarheid met het technische en economische vermogen van het ontvangende land. De code dateert uit 1998 en is in 2004 herzien en aangescherpt.

118 Het is gezien het nationale veiligheidsbelang evident dat de verantwoordelijkheid voor dit beleidsveld bij de rijksoverheid ligt. Vragen over de motivering voor de rol van de rijksoverheid zullen niet aan de orde komen (zie ook paragraaf 4).

Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen

- Met welke vraagstukken wordt BZ geconfronteerd met betrekking tot de realisering van de operationele doelstellingen inzake de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en het realiseren van een transparant en restrictief wapenexportbeleid? Welke richtlijnen heeft BZ opgesteld met betrekking tot de operationele doelstellingen inzake de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en het realiseren van een transparant en restrictief wapenexportbeleid? In hoeverre zijn deze vastgelegd in Tweede Kamerbrieven?
- Welke raakvlakken (synergie; potentiële contradictie) zijn er met vier andere operationele doelstellingen van het buitenlands beleid: een goed functionerende rechtsorde (operationele doelstelling 1:1); regionale stabiliteit door effectieve inzet op conflictpreventie en crisisbeheersing (operationele doelstelling 2:5); een effectief, efficiënt en coherent optreden van de [Europese] Unie ten opzichte van derde landen en regio's (operationele doelstelling 3:2); en verhoogde effectiviteit van de Nederlandse handelsbevordering (operationele doelstelling 4:5)?

Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de effecten daarvan

- 118
- Op welke wijze heeft BZ bijgedragen aan internationale wet- en regelgeving en de implementatie daarvan binnen de exportcontroleregimes? In hoeverre worden Nederlandse standpunten overgenomen en welke factoren zijn hierop van invloed?
 - In hoeverre worden de adviezen van BZ met betrekking tot de wapenexport opgevolgd? In hoeverre heeft de inzet van BZ bijgedragen aan een transparant en restrictief wapenexport?
 - Hoe functioneert de besluitvormingsketen rond de inbreng in de exportcontroleregimes en de wapenexport en zijn er mogelijke obstakels te identificeren? Zo ja welke? Welke factoren liggen hieraan ten grondslag en wat zijn mogelijke verbeteringen?
 - Hoe is de interne organisatie inzake exportcontroles en het wapenexportbeleid bij BZ geregeld? Is er, uit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid, aanleiding tot aanpassing van de interne organisatie? Zo ja, in welke vorm? ¹¹⁹

4 Afbakening en reikwijdte

Internationale, bindende afspraken met betrekking tot uit- en doorvoer van goederen voor tweërlei gebruik en conventionele wapens staan niet ter discussie. De huidige verdeling van verantwoordelijkheden inzake wapenexportcontroles (BZ adviseert de Staatssecretaris van Economische Zaken op het gebied van uit- en doorvoer van conventionele wapens) staat evenmin ter discussie. Ook de controle op de naleving van het besluit strategische goederen valt buiten de beleidsdoorlichting.

119 De in de RPE opgenomen vraag over ingezet budget blijft hier buiten beschouwing omdat de inzet grotendeels een personele is.

De evaluatieperiode is 2004-2008. De dossieranalyse (zie paragraaf over aanpak en methodologie) betreft voor het jaar 2004 (het jaar van het Nederlands voorzitterschap) alle exportcontrole regimes en overige onderhandelingsfora. Voor de overige jaren wordt een selectie gemaakt: ieder jaar twee regimes of fora. De interviews hebben betrekking op alle exportregimes.

De dossieranalyse en de interviews inzake de advisering over wapenexport betreft de gehele evaluatieperiode.

5 Aanpak en methoden van gegevensverzameling

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats aan de hand van een dossierstudie, interviews, eerder uitgevoerde reviews en publicaties. Conclusies zijn zo veel mogelijk gebaseerd op bevindingen van diverse vormen van gegevensverzameling (triangulatie). Conclusies worden waar mogelijk vertaald in aandachtspunten.

Dossieranalyse

Kamerbrieven, beleidsnotities, interne memoranda, instructies en verslagen van regimevergaderingen, correspondentie van DVB met andere ministeries, verslagen van de interdepartementale overleggen als het Carré-overleg worden geraadpleegd om in kaart te brengen hoe de uitvoering van het beleid heeft plaatsgevonden, hoe de bestaande ketens tot stand zijn gekomen en daadwerkelijk functioneren, alsmede om na te gaan welke effecten zijn opgetreden.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de vraag inzake de rol van BZ en de factoren die hierop van invloed zijn moeilijk is te meten. Op basis van voorstudie en interviews worden enkele dossiers/exportregimes er uit gelicht. Van deze dossiers/exportcontrole regimes wordt het onderhandelingsproces gereconstrueerd op basis van zowel schriftelijke verslaglegging van instructies en resultaten als van interviews met personen die hebben deelgenomen aan het onderhandelingsproces.

Interviews

De visie van betrokkenen vormt een belangrijke bron van informatie met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van beleid, alsmede de effectiviteit van het functioneren van de ketens. Interviews zijn voorzien met betrokken ambtenaren (DVB, regiodirecties, medewerkers op ambassades, medewerkers van het ministerie van Financiën en de onder dit ministerie ressorterende diensten als de CDIU, en de douane (Team POSS) en het ministerie van Economische Zaken. Ook zullen interviews worden gehouden met medewerkers van de AIVD en de MIVD.

Daarnaast kunnen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, van niet-gouvernementele organisaties en van andere deelnemende landen in de exportregimes bij het onderzoek betrokken worden. Op basis van de dossieranalyse wordt een selectie gemaakt.

Op basis van vooronderzoek wordt een checklist voor de analyse van de dossiers opgesteld en een stramien voor de interviewvragen.

Voorts wordt bezien in hoeverre ISB kan worden betrokken bij beantwoording van de vraag die betrekking heeft op de interne organisatie.

6 Product

De beleidsdoorlichting resulteert in een eindrapport dat wordt vastgesteld door directeur IOB. Dit rapport is vertrouwelijk en wordt uitsluitend ter beschikking gesteld aan DVB, DGPZ, S en M.

Daarnaast wordt een eveneens door directeur IOB vast te stellen samenvatting gemaakt van de belangrijkste bevindingen en conclusies. Deze samenvatting bevat geen vertrouwelijke informatie. Conform vastgelegd in de RPE dient een beleidsdoorlichting te worden aangeboden aan de Kamer. IOB legt de samenvatting voor aan M, met de suggestie deze, vergezeld van een beleidsreactie aan te bieden aan de Kamer. Na aanbieding aan de Kamer volgt interne en externe verspreiding volgens de gebruikelijke procedure.

120

DVB en DGPZ krijgen tevoren inzage in de samenvatting. Bij een eventueel verschil van inzicht tussen DVB/DGPZ en IOB over de vertrouwelijkheid van informatie in de samenvatting, wordt DJZ om advies gevraagd.

7 Organisatie van de evaluatie

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van IOB Inspecteur Marijke Stegeman. IOB-onderzoeker Bas Limonard is gedurende het hele proces bij de beleidsdoorlichting betrokken. Voor de interviews wordt een extern deskundige op het gebied van internationale betrekkingen en onderhandelingsprocessen in internationaal kader gecontracteerd. Deze deskundige geeft eveneens aanwijzingen voor de opstelling van het eindrapport. Binnen IOB fungeren Frans van der Wel en Fred van der Kraaij als meelezers.

Gezien de aard van het onderwerp van de doorlichting dienen de onderzoekers en directeur IOB te beschikken over de benodigde veiligheids*clearance*.

Een klankbordgroep bestaande uit drs. H.W. Swarttouw, drs. H.C. van der Kwast en mr. drs. M.C. Wolters (ministerie van Buitenlandse Zaken), drs. G.B. Bontenbal en drs. K.J. Steenhoek (ministerie van Economische Zaken), de heer K. Leenman van Douane Noord/Team POSS en twee externe deskundigen bespreekt de aanpak van het onder-

zoek, het concept eindrapport, de samenvatting en eventuele tussenproducten. De klankbordgroep wordt voorgezeten door directeur IOB, drs. A. van Ojik. Directeur IOB stelt het eindrapport en de samenvatting vast.

8 Tijdschema

September 2008	Oriëntatie op het onderzoeksonderwerp en opstellen van de ToR
Oktober 2008	Start dossieronderzoek (publieke documenten en toegankelijke archieven). Oriënterende interviews. Opstellen concept terms of reference.
November 2008	Concept-tor voorgelegd aan DVB.
Januari 2009	Vaststelling ToR door DGPZ.
Februari 2009	Bespreking plan van aanpak in de klankbordgroep.
Januari 2009 t/m mei 2009	Dossieronderzoek en interviews.
Mei/juni 2009	Opstellen concept eindrapport.
Juni/juli 2009	Afronden conceptrapport en bespreken conceptrapport met meelezers en in klankbordgroep.
Augustus 2009	Opstellen definitieve versie van het rapport. Vaststelling en verzending aan de minister.
September 2009	Opstelling van de samenvatting. Vaststelling en verzending aan de minister.
Oktober 2009	Verzending van het eindrapport en de samenvatting aan de Tweede Kamer; distributie van de samenvatting.

Bijlage 3 Geïnterviewde personen en organisaties

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Joke Brandt, directeur-generaal Internationale Samenwerking
- Christoffer Jonker, plaatsvervangend hoofd afdeling NW, directie Veiligheidsbeleid
- Pieter de Gooijer, directeur-generaal Politieke Zaken
- Henk Cor van der Kwast, hoofd afdeling NW, directie Veiligheidsbeleid
- Kees de Munck, juridisch adviseur, directie Juridische Zaken
- Betty Renssen, beleidsmedewerker, directie Veiligheidsbeleid
- Matthijs Wolters, hoofd afdeling WW, directie Veiligheidsbeleid
- Wouter Wormgoor, beleidsmedewerker, directie Veiligheidsbeleid

Ministerie van Economische Zaken

- George Bontenbal, clusterleider Exportcontrole & Strategische Goederen, directie Handelspolitiek en Globalisering
- René van Hell, plaatsvervangend directeur Handelspolitiek en Globalisering
- Kees Jan Steenhoek, senior beleidsmedewerker/ Expert, directie Handelspolitiek en Globalisering
- Wouter Vrolijk, jurist, directie Handelspolitiek en Globalisering

123

Ministerie van Financiën

- Esther Bakker, beleidsmedewerker, Team Handhaving, directoraat-generaal Belastingdienst
- Wim Boer, opsporingsambtenaar Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst / Economische Controledienst (FIOD-ECD)
- Albert Donkerbroek, medewerker Douane Noord
- Henk Kooijman, opsporingsambtenaar, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst / Economische Controledienst (FIOD-ECD)
- Klaas Leenman, account manager, Douane/Team POSS
- Seekle Mijlof, medewerker Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU)

Ministerie van Defensie

- Jan Groeneveld, senior beleidsmedewerker, Defensie Materieel Organisatie
- Jan Hofstee, beleidsadviseur, Defensie Materieel Organisatie

Europese Commissie

- Françoise Herbrouiller, beleidsmedewerker WTO, OESO, Exportkredieten en Dual Use, Directoraat-generaal Handel

Raadssecretariaat

- Rosemary Chabanski, medewerker, Office of the HR's Personal Representative on WMD (telefonisch en per e-mail)

Non-gouvernementele organisaties

- Arjan El Fassed, senior beleidsadviseur, Oxfam Novib
- Frank Slijper, senior onderzoeker en lobbyist, Campagne tegen Wapenhandel

Bedrijfsleven

- Hein van Ameijden, algemeen directeur Damen Schelde Naval Shipbuilding
- Wolter Boerman, vice president / Corporate Export Controls & Supply Chain Security, Philips
- Martin van Heulen, manager Strategic Alliances & Offset, Damen Schelde Naval Shipbuilding
- Bettina Tammes, directeur Overheidsrelaties, Thales Nederland
- Cent van Vliet, directeur Stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid

AIVD/MIVD

- Drie medewerkers van de Unit Contraproliferatie

Academici

- Ko Colijn, hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam en senior research fellow Clingendael Security and Conflict Programme

Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

Publicaties

Adviesraad Internationale Vraagstukken (1998). *Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006). *Het nucleaire non-proliferatieregime. Het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak*. Den Haag.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Amnesty International, the International Action Network on Small Arms and Oxfam International (2005). *The G8 global arms exporters*. London.

Antony, I. et al. (2007). *Reforming nuclear export controls. The future of the nuclear suppliers group*. SIPRI research report 22. Oxford: Oxford University Press.

Bromley, M. (2008). *The impact on domestic policy of the EU code of conduct on arms exports. The Czech Republic, the Netherlands and Spain*. SIPRI policy paper no. 21. Stockholm.

Gebroers, M. (2008). Hoe haalbaar is een VN-wapenhandelsverdrag? Nederlandse wapenexport in het licht van de Europese gedragscode. *VN Forum* 2008-2: 29-35.

Hibbs, M. (2008). NSG meeting makes no progress on new rules for sensitive export. *Nuclear Fuel* June 2 2008: 17.

Human Rights Watch (2009). *World Report 2009*. New York: Human Rights Watch.

IOB (2009). *Preparing the ground for a safer World – Evaluation of Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996-2006*. IOB Evaluations no. 323. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

Kooijmans, P. (2007). Het non-proliferatieregime onder druk. *Atlantisch Perspectief* 2007 (2): 1-4.

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

Ministerie van Economische Zaken (2003). *Handboek strategische goederen*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Handboek strategische goederen; supplement 2004*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

SIPRI (2009). *Yearbook 2009. Armaments, disarmament and international security*, Oxford: Oxford University Press.

Van Staden, A. (red.) (1994). *Tussen orde en chaos: de organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa*, Leiden: DSWO Press.

Wetter, A (2009). *Enforcing European Union Law on Exports of Dual-Use Goods*. SIPRI Research Report. Oxford: Oxford University Press.

Tweede Kamerdocumentatie

TK 1990-1991, 22054, nrs. 1-2. Nota Wapenexportbeleid.

126

TK 1992-1993, 22054, nr. 9. Nota wapenexportbeleid; actualisering.

TK 1998-1999, 22054, nr. 40. Wapenexportbeleid. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken.

TK 2004-2005, nr. 146. Aangangsel van de Handelingen, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.

TK 2004-2005, 22054, nr. 85. Wapenexportbeleid. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2004-2005, 22054, nr. 96. Wapenexportbeleid. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en minister van Buitenlandse Zaken. Bijlage bij de brief: Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2004.

TK 2004-2005, 29 800 X, nr. 104. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Defensie voor het jaar 2005. Verslag van een algemeen overleg.

TK 2005-2006, 22054, nr. 108. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en minister van Buitenlandse Zaken. Bijlage bij de brief: Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2005.

TK 2005-2006, 30300 V, nr. 147. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2006. Brief van de ministers van Buitenlandse zaken en

Defensie. Reactie van de regering op het AIV-advies 'het nucleaire non-proliferatieregime'.

TK 2005-2006, 21501-02, nr. 715. Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

TK 2006-2007, 22054, nr. 114. Verslag van een algemeen overleg.

TK 2006-2007, 22049, nr. 54. Indonesië/Wapenexportbeleid (22054). Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2006-2007, 22 054 en 22 112, nr. 125. Wapenexportbeleid. Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Verslag van een algemeen overleg.

TK 2006-2007, 22054, nr. 126. Wapenexportbeleid. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en minister van Buitenlandse Zaken. Bijlage bij de brief: Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2006.

TK 2007-2008, 22054, nr. 136. Wapenexportbeleid. Verslag van een algemeen overleg.

TK 2007-2008, 22054, nr. 138. Wapenexportbeleid. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken.

TK 2007-2008, 22054, nr. 140. Wapenexportbeleid. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en minister van Buitenlandse Zaken. Bijlage bij de brief: Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2007.

TK 2007-2008, 23432, nr. 245. De situatie in het Midden-Oosten. Verslag van een algemeen overleg.

TK 2007-2008. Aanhangsel van de handelingen. 1601. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.

TK 2007-2008, 30991, nr. 3 (bijlage). Beleidsdoorlichting Handelspolitiek. Eindrapport.

TK 2007-2008, 31250, nr.1. Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking; een zaak voor iedereen. Brief minister.

TK 2008-2009, 31700 V, nr. 6. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009; Brief minister ter aanbieding NSG-besluit civiele nucleaire samenwerking met India.

TK 2008-2009, 22054, nr. 146. Wapenexportbeleid. Lijst van vragen en antwoorden.

TK 2008-2009, 22 112, nr. 878. Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken

Archief DVB

Dossiers Carréoverleg; COARM en Raadswerkgroep Dual-Use; NSG, AG, MTCR en WA; adviesverlening aan het ministerie van Economische Zaken over vergunningaanvragen voor de uitvoer van militaire goederen; en CDVM.

Websites

De eerste twee hieronder genoemde websites zijn geraadpleegd voor informatie over de wet- en regelgeving van de VN en de EU. De website van het ministerie van Economische Zaken is geraadpleegd voor algemene beleidsinformatie en met betrekking tot de verstrekte vergunningen.

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.un.org>

<http://www.exportcontrole.ez.nl>

Evaluatiestudies uitgebracht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) 2004-2009

Evaluatiestudies uitgebracht vóór 2004 zijn te vinden op de IOB-website:
www.minbuza.nl/iob

- 297 2004 Over solidariteit en professionalisering**
Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)
isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties**
Eindrapport
isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 Een uitgebreid Europeabeleid**
Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003
isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 Aid for Trade?**
An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance
isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun**
Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005
isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 From Project Aid towards Sector Support**
An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005
isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen**
isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 Dutch Humanitarian Assistance An Evaluation**
isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005**
isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)**
isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**
isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 Chatting and Playing Chess with Policymakers**
Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme
isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**
isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking
isbn 978-90-5328-359-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)
isbn 978-90-5328-359-5
- 309 2008 Het Vakbondsmede-financieringsprogramma**
Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten
isbn 978-90-5328-357-8

- 309 2008 The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**
An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 El Programa de Cofinanciamiento Sindical**
Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)
isbn 978-90-5328-357-8
- 310 2008 Clean and sustainable?**
An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries
isbn 978-90-5328-356-1
- 311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**
isbn 978-90-5328-361-5
- 312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**
isbn 978-90-5328-360-8
- 313 2008 Xplore-programma**
isbn 978-90-5328-362-2
- 314 2008 Primus inter pares**
Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004
isbn 978-90-5328-364-6
- 315 2008 Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen**
isbn 978-90-5328-364-6
- 316 2008 Be our guests**
Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties en Samenvatting
isbn 978-90-5328-370-7
- 316 2008 Be our guests**
Policy review on hosting international organisations in the Netherlands and Summary
isbn 978-90-5328-371-4
- 316 2008 Be our guests**
Examen de la politique mené par les Pays-Bas en tant qu'État hôte des organisations internationales (Sommaire)
isbn 978-90-5328-372-1
- 317 2008 Sectorsteun in milieu en water**
isbn 978-90-5328-369-1
- 318 2008 Samenwerking met Clingendael**
Evaluatie van de subsidieovereenkomst tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en Instituut Clingendael
isbn 978-90-5328-365-7
- 319 2008 Meer dan een dak**
Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding
isbn 978-90-5328-365-3
- 320 2008 Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005**
isbn 978-90-5328-374-8
- 321 2009 Maatgesneden Monotoring 'Het verhaal achter de cijfers'**
Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010
isbn 978-90-5328-374-5
- 322 2009 Draagvlakonderzoek**
Evalueerbaarheid en resultaten
isbn 978-90-5328-375-2
- 323 2009 Preparing the ground for a safer world**
Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996-2006
isbn 978-90-5328-377-6
- 324 2009 Investing in infrastructure**
Evaluation of the LDC Infrastructure Fund
isbn 978-90-5328-378-3
- 325 2009 Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid**
isbn 978-90-5328-379-0

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl/job

Foto omslag: Marcel van den Bergh, 8 februari 1996: overtollige tanks staan klaar in de haven van Vlissingen voor verscheping naar Egypte.


Opmaak: Eindeloos, Den Haag

Druk: OBT bv, Den Haag

ISBN: 978-90-5328-379-0

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | oktober 2009

Bestelcode BZDR 6664/N



De Nederlandse overheid stelt zich ten doel om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan en te voorkomen dat conventionele wapens terecht komen op plaatsen waar zij bijdragen aan geweldadige conflicten of het schenden van mensenrechten. Tegelijk heeft Nederland economische, politieke en defensiebelangen bij het kunnen exporteren van militaire goederen en goederen voor tweëerlei gebruik. Het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid is er op gericht om een balans tussen deze doelstellingen te vinden. Daarbij gaat het om het verlenen van exportvergunningen en om het maken van internationale afspraken in exportcontroleregimes en relevante EU-fora. IOB analyseert in dit rapport de uitgangspunten en instrumenten van het beleid en geeft een oordeel over de resultaten van de beleidsuitvoering.

ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | IOB Evaluaties | nr. 325 | oktober 2009 | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | IOB Evaluaties |

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl/iob

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | oktober 2009 | Bestelcode BZDR 6664/N