

Vergaderjaar 2007–2008

**22 054**

## **Wapenexportbeleid**

**Nr. 138**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2008

Tijdens het afgelopen algemeen overleg van 20 december jl., heb ik de toezegging herhaald uw Kamer te informeren over de doorvoerregelingen in een aantal Europese landen. De oorspronkelijke aanleiding voor deze toezegging was een motie, ingediend op 11 april 2006 over het wapenexportbeleid. Deze motie van het lid Blom (TK 2005–2006, 22 054, nr. 103) riep de regering op om een algemene vergunningplicht in te stellen voor alle doorvoer van militaire goederen, ongeacht het land van herkomst.

De (uiteindelijk verworpen) motie bevatte de constatering dat zeven Europese landen wel een algemene vergunningplicht kennen voor alle wapendoorvoer door het betreffende land. Bij de behandeling van de motie in de Kamer in 2006 heeft mijn voorganger gezegd dat zij hier nader onderzoek naar zou laten verrichten en de Kamer zou berichten over haar bevindingen. Met deze brief doe ik deze door mij herhaalde toezegging gestand.

Uit de vergelijking van de doorvoercontrole in de in de motie genoemde Europese landen blijkt zeker niet dat zij allen een algemene vergunningplicht kennen voor alle typen doorvoer. Zo kennen sommige landen – net als Nederland – geen vergunningplicht voor doorvoer van/naar bondgenoten terwijl andere landen bepaalde typen doorvoer uitzonderen van een vergunningplicht. Met de door mij aangekondigde aanscherping van de doorvoercontrole in de nieuwe Algemene Douanewet wordt in Nederland juist geen onderscheid meer gemaakt tussen typen doorvoer (snel of langzaam). Daarmee ontstaat een eenduidig en transparant regime voor doorvoer tussen twee niet-bondgenoten: deze is altijd vergunningplichtig. Voor alle typen doorvoer vanaf, naar of tussen bondgenoten geldt een meldplicht, zo nodig kan een ad hoc vergunningplicht worden opgelegd.

Om een goede vergelijking te kunnen maken met de andere Europese landen, schets ik hieronder de huidige Nederlandse doorvoercontrole. Vervolgens doe ik verslag van het nader onderzoek naar de modaliteiten van regelingen die enkele andere Europese landen hanteren voor de

controle op de doorvoer van militaire goederen. Tot slot zal ik kort ingaan op de motie over wapenexport die op 29 januari jl. is ingediend door de leden Van Velzen en Van Dam (TK 2007–2008, 22 054, nr. 134), aangezien deze motie juist het wapenexportregime betreft dat op doorvoer van toepassing is.

### **De Nederlandse doorvoercontrole tot op heden**

Nederland kent sinds 2001 een gedifferentieerd controleregime voor de doorvoer van militaire goederen. Een regime waarbij de overheid altijd de mogelijkheid heeft om in te grijpen in de doorvoer van wapens over Nederlands grondgebied maar waarbij tevens rekening is gehouden met de impact van die controle op het overige goederenverkeer.

Maatregelen die beogen zeker te stellen dat de handel en transportbewegingen van militaire goederen onder effectieve exportcontrole staan, zouden niet als neveneffect 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 de verwerkingssnelheid van de goederenstromen niet onnodig onder druk komt te staan. Om die reden is de Nederlandse controle op de doorvoer van militaire goederen gedifferentieerd van opzet.

Er is nu een vergunningplicht voor zogenaamde «langzame doorvoer». Bij langzame doorvoer worden de goederen enige tijd in Nederland opgeslagen of ondergaan hier een bewerking. In die gevallen zijn de betrokken militaire goederen in praktisch opzicht doorgaans geen «deellading» maar staan ze op zichzelf. Eventuele vertraging van die doorvoer, bijvoorbeeld omdat voor het verkrijgen van een vergunning additionele waarborgen omtrent het beoogde gebruik van de goederen in het land van eindbestemming moeten worden opgevraagd, raakt de overige goederenstromen niet of nauwelijks. De vergunningplicht voor langzame doorvoer is middels een vrijstellingsbepaling niet van toepassing op zendingen van bondgenoten. Als bondgenoten worden in dit verband gezien: de Lidstaten van de Europese Unie, van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, alsook Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland. Van deze zogenaamde NAVO/EU+ landen wordt erkend dat zij zelf adequate exportcontrole verrichten op de betrokken goederen.

Naast «langzame doorvoer» bestaat de «snelle doorvoer». We spreken van «snelle doorvoer» wanneer wederuitvoer plaatsvindt binnen 45 dagen in geval van aanvoer per schip, of in andere gevallen van aanvoer wanneer de wederuitvoer plaatsvindt binnen 20 dagen. Voor alle niet-vergunningplichtige doorvoer, dus ook voor de snelle doorvoer, geldt een meldplicht, die vooral dient om zicht te krijgen op de aard en omvang van de doorvoer van militaire goederen over Nederlands grondgebied. Een bij de Douane/centrale dienst voor inen uitvoer binnengekomen melding kan evenwel ook aanleiding geven om op ad hoc basis alsnog een vergunningplicht op te leggen. Aanvankelijk gold deze meldplicht slechts voor vuurwapens, maar in 2004 is deze uitgebreid naar alle militaire goederen zoals vermeld in de bijlage van het In- en uitvoerbesluit strategische goederen.

## **Naar een eenduidiger en transparanter systematiek voor de doorvoercontrole**

Om een duidelijker systeem te creëren binnen de regelgeving op het gebied van doorvoer van militaire goederen heb ik de op handen zijnde vervanging van de douanewet benut om een algemene vergunningplicht op de doorvoer van militaire goederen in te stellen, waarmee het onderscheid tussen langzame en snelle doorvoer dus komt te vervallen. Naar verwachting medio 2008 zal de nieuwe Algemene Douanewet in werking kunnen treden en alsdan zal de vergunningplicht ook op de snelle doorvoer van militaire goederen worden toegepast en niet meer op ad hoc basis ingesteld worden. De belangrijkste uitzondering op die algemene vergunningplicht vormt de doorvoer waarbij ten minste één bondgenoot is betrokken. De vrijstellingsbepaling voor EU/NAVO+ landen, waarvan geoordeeld wordt dat zij zelf over een volwaardig exportcontrole instrumentarium beschikken, blijft gehandhaafd. Voor dergelijke doorvoer blijft overigens ook de meldplicht gehandhaafd en de mogelijkheid om alsnog een ad-hoc vergunningplicht in te stellen als er bijvoorbeeld aanwijzingen zijn dat omleiding beoogd wordt. Een andere uitzondering betreft doorvoer zonder aanlanding, bijvoorbeeld als slechts over Nederlands grondgebied heen gevlogen wordt. Controle van zulke doorvoerbewegingen stuit op praktische bezwaren.

Als naar het jaar 2006 gekeken wordt, geldt dat van de ruim 2000 meldingen van doorvoer in Nederland er ongeveer 60 zendingen geweest waarbij zowel het land van herkomst als het land van bestemming niet behoren tot de groep van bondgenoten. Deze 60 zendingen behoren dus tot de doorvoer waarbij we er niet van op aan kunnen dat er door het exporterende land exportcontrole is toegepast op een wijze zoals wij dat graag zien. De actuele stand van zaken is dat alle doorvoorzendingen nu gemeld worden en dat de Nederlandse exportcontrole autoriteiten desgewenst kunnen besluiten om een ad-hoc vergunningplicht voor een zending in te stellen. De toekomstige situatie is dat voor zendingen van niet-bondgenoten naar niet-bondgenoten altijd een volledige vergunningplicht geldt. Hiermee is dus sprake van meer eenduidigheid als ook een aanscherping van de doorvoercontrole.

### **Vergelijking van de controle op wapendoorvoer in een aantal Europese landen**

De constatering in de eerder genoemde motie dat maar liefst zeven andere EU Lidstaten (Spanje, Oostenrijk, Finland, Griekenland, Denemarken, Luxemburg en Frankrijk) een algemene vergunningplicht voor alle wapendoorvoer hanteren, waarmee ten minste gesuggereerd wordt dat deze landen dus in alle gevallen de volledige toetsingsprocedure van de exportcontrole op zulke doorvoer toepassen, was voor mij aanleiding om uit te laten zoeken welke modaliteiten de regelingen van die landen bevatten. Het heeft helaas meer tijd geveerd dan gehoopt om daarvan een adequaat beeld te krijgen. Het beeld bleek bovendien allerm minst eenduidig. Niet in de laatste plaats omdat de definitie van doorvoer niet in alle landen gelijk is. Ter vergelijking met de Nederlandse situatie waarin in het jaar 2005 maar liefst 1688 meldingen zijn ontvangen en 12 vergunningen voor langzame doorvoer zijn verwerkt, geef ik u het onderstaande overzicht.

#### **Luxemburg en Frankrijk (+ Verenigd Koninkrijk en België)**

Hoewel er geen internationale norm of definitie beschikbaar is, hanteren veel landen in hun controle een onderscheid tussen doorvoer met en doorvoer zonder overlading. In het Engels komt dat onderscheid tot

uitdrukking in het verschil tussen «transit» (zonder overlading) en «transshipment» (met overlading). Ook dan is het echter niet altijd duidelijk of met dat laatste de overlading van de ene vervoersmodaliteit (bijvoorbeeld een schip, vrachtwagen of vliegtuig) naar een andere bedoeld wordt of dat onder overlading ook de overslag van schip naar schip of van vrachtwagen naar vrachtwagen valt. Van de in de motie genoemde landen rekenen Luxemburg en Frankrijk, overigens net zoals ons buurland België en het Verenigd Koninkrijk, alleen goederenstromen waarbij overlading plaatsvindt tot de te controleren doorvoer. Dat betekent dat in de praktijk alleen een vergunning is vereist voor doorvoer waarbij overlading plaatsvindt. Voor zover bekend maken deze landen geen onderscheid naar land van herkomst. De Luxemburgers hadden 232 doorvoertransacties van militaire goederen in 2005. De Franse autoriteiten geven geen informatie over aantallen.

### **Finland**

Finland hanteert voor militaire goederen dezelfde lijsten als Nederland: de Wassenaar Arrangement Munitions List en de normaliter gelijklopende European Common Military List. Voor Finland geldt een vereenvoudigde procedure voor doorvoer van en naar EU-lidstaten en landen waarvan men van oordeel is dat ze zelf over een adequaat exportcontrole-instrumentarium beschikken. Als niet-NAVO-land hanteert Finland daarbij overigens de lijst van landen die tot de OESO behoren, ook die lijst omvat NAVO-bondgenoten van Nederland als de VS en landen die Nederland daar in dit verband mee gelijkstelt, zoals Australië en Japan. De vereenvoudigde vergunningprocedure houdt in dat de doorvoer geen politieke check ondergaat via een interdepartementale procedure. Het ministerie van Defensie geeft de vergunningen af. Finland had in 2005 te maken met 4 doorvoorzendingen van militaire goederen.

### **Oostenrijk**

Bij de controle op doorvoer maken de Oostenrijkers onderscheid tussen «Kriegswaffen» en overige militaire goederen. Voor zover achterhaald kon worden, is dit onderscheid vooral van belang voor de rechtsgrondslag voor de controle, maar geldt er wel in beide gevallen een vergunningplicht. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor militaire goederen uit andere EU-lidstaten. Oostenrijk had in 2005 volgens opgave te maken met 181 niet-vrijgestelde doorvoorzendingen.

### **Spanje, Denemarken en Griekenland**

In zowel Spanje, Denemarken als Griekenland hanteert men een volledige lijst van militaire goederen zoals wij dat in Nederland ook doen. In Denemarken en Griekenland geldt een uitzondering van de vergunningplicht voor doorvoertransacties tussen EU Lidstaten als het gaat om vuurwapens vallende onder de Europese Wapenrichtlijn. Voor zulke wapens geldt een meldplicht. Spanje had in 2005 te maken met 234 gecontroleerde doorvoorzendingen, Denemarken 30 en Griekenland 78.

### **Motie door de leden Van Velzen en Van Dam over doorvoercontrole**

Een op 29 januari jl. door de leden Van Velzen en Van Dam ingediende motie (TK 2007–2008, 22 054, nr. 134) roept de regering op standaard gebruik te maken van de mogelijkheid om een ad hoc vergunningplicht op te leggen op doorvoer naar alle landen die geen deel uitmaken van de NAVO of de Europese Unie. Uitvoering van de motie zou betekenen dat de vrijstellingsbepaling voor goederen afkomstig uit EU/NAVO+ landen komt

te vervallen. Het Kabinet staat op het standpunt dat dergelijke bondgenoten zelf over een volwaardig exportcontrole instrumentarium beschikken en dat Nederland deze controles niet over hoeft te doen. Dit nog los van eventuele schadelijke gevolgen voor de mainport-functie van Schiphol en de Rotterdamse haven. Voor dergelijke doorvoer geldt wel een meldplicht en bestaat de mogelijkheid om alsnog een ad hoc vergunningplicht in te stellen als er bijvoorbeeld aanwijzingen zijn dat omleiding beoogd wordt. In het debat heb ik uw Kamer reeds gewezen op het feit dat de kring van landen waarop de vrijstellingsbepaling (voor herkomst en voor bestemming) van toepassing is breder is dan alleen NAVO/EU-landen: ook Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland worden als bondgenoten beschouwd en genieten deze vrijstelling.

### **Conclusie**

De constatering dat alle in de motie Blom genoemde EU Lidstaten een algemene vergunningplicht kennen voor alle typen wapendoorvoer kan ik niet bevestigen. Genoemde landen lijken hun controle op de doorvoer van militaire goederen op enigerlei wijze te hebben afgestemd op hun lokale situatie, rekening houdend met de omvang van de te controleren doorvoer. Door de gevarieerde afstemming op de lokale situatie in deze landen wordt dus niet in alle zeven gevallen de volledige toetsingsprocedure van de exportcontrole op doorvoer toegepast.

Zoals gezegd is de Nederlandse situatie door de aanwezigheid van twee «mainports» in het internationale goederenverkeer een bijzondere. Dat komt ook tot uiting als een opsomming verstrekt wordt van het aantal vergunningen c.q. meldingen dat in de onderzochte landen in 2005 verwerkt moest worden. Nederland: 1688, Spanje: 234, Luxemburg: 232, Oostenrijk: 181, Griekenland: 78, Denemarken: 30, Finland: 4 en Frankrijk: onbekend.

In het licht van het bovenstaande meen ik dat Nederland, gezien de Nederlandse situatie in het internationale goederenverkeer en zeker met de aangescherpte algemene vergunningplicht op doorvoer zoals we die met de invoering van de Algemene Douanewet zullen kennen, een adequate controle op de doorvoer van militaire goederen toepast, die zowel effectief, uitvoerbaar als eenduidig van opzet is.

Om die reden heb ik tijdens de plenaire behandeling van het verslag van het algemeen overleg dat op 20 december 2007 plaatsvond de door de leden Van Velzen en Van Dam ingediende motie (TK 2007–2008, 22 054, nr. 134) dan ook met klem ontraden.

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Heemskerk