

Vergaderjaar 2023–2024

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 417

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2024

Op 13 april heeft Iran meerdere doelen in Israël aangevallen met ballistische raketten, kruisraketten en drones. Het kabinet veroordeelt deze aanvallen van Iran op Israël ten zeerste. Het voorkomen van regionale escalatie is essentieel en heeft de volle aandacht van het kabinet. Tegen de achtergrond van deze aanvallen verzocht uw Kamer de regering middels de aangenomen motie Diederik van Dijk (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2081) om de wapenexportvergunningen in het kader van het F-35-programma te heroverwegen, met inachtneming van de rechterlijke uitspraak en de gewijzigde omstandigheden, en te bezien of en op welke wijze het doorvoeren van F-35-onderdelen zo spoedig mogelijk kan worden hervat.

Daarnaast zegde de Minister-President uw Kamer op 19 maart 2024, tijdens het debat over de Europese Raad van 21 en 22 maart 2024, een aanvullende toelichting toe op de opvolging van het arrest van het Gerechtshof Den Haag inzake de uit- en doorvoer van F-35-componenten naar Israël.

In deze brief zal ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, ingaan op bovengenoemde punten.

Reactie op de motie Diederik van Dijk (over heroverwegen wapenexportvergunningen in het kader van het F-35-programma)

Zoals bekend is het kabinet altijd van mening geweest dat de F-35 van groot belang is voor Israël om te kunnen reageren op een mogelijke regionale escalatie van het conflict (dreigingen vanuit onder andere Iran, Syrië en door Hezbollah en de Houthi's), en dat de F-35 een afschrikwekkende werking heeft in het tegengaan van deze dreigingen. Dat belang is ook gebleken uit de inzet van de F-35 bij de verdediging tegen de grootschalige Iraanse aanval van 13 april jl.

Het kabinet kan de levering van F-35-onderdelen naar Israël niet zonder meer hervatten om Israël te steunen in zijn verdediging tegen dit soort aanvallen. Dit is niet mogelijk omdat het Gerechtshof Den Haag heeft geconcludeerd dat er een duidelijk risico bestaat dat naar Israël uit te voeren F-35-onderdelen gebruikt zullen worden bij het begaan van ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht. Het Gerechtshof schetst in het arrest daarentegen eveneens dat, indien een oorlog tussen Israël en landen of andere strijdgroepen in de regio werkelijkheid wordt, de Staat in beginsel de bevoegdheid heeft om een (nieuwe) vergunning te verlenen voor de export van F-35-onderdelen naar Israël, mits daaraan de voorwaarde wordt verbonden dat Israël de F-35 niet inzet bij de operaties in Gaza.¹ Zeker na de aanval van Iran op Israël is naar overtuiging van het kabinet aan de eerste voorwaarde van het Hof voldaan. Zoals de Minister-President op 16 april jl. in het debat over de buitengewone Europese Top van 17 en 18 april 2024 aangaf, kan een heroverweging alleen plaatsvinden indien Israël aan de voorwaarde voldoet dat de F-35's niet worden ingezet bij de operaties in Gaza. Het kabinet is ter zake in overleg met de Israëlische autoriteiten.

Opvolging arrest Gerechtshof Den Haag

De uitvoer van in Nederland geproduceerde of onderhouden F-35-componenten naar andere F-35-landen dan Israël (bijvoorbeeld voor productiedoeleinden van nieuwe F-35's) maakt geen onderdeel uit van de overwegingen van het Hof.

In het kort geding en het daarop volgende hoger beroep stonden de uit- en doorvoer van Amerikaanse F-35-componenten vanuit het *European Regional Warehouse* in Woensdrecht naar Israël centraal. In zijn uitspraak gelast het Hof de Staat iedere (feitelijke) uitvoer en doorvoer van F-35-onderdelen met eindbestemming Israël te (doen) staken. Het kabinet heeft daaraan opvolging gegeven door (middels de aanpassing van de algemene vergunningen NL007 en NL009) de uit- en doorvoer van goederen binnen het kader van het F-35-Lightning II programma met eindbestemming Israël niet langer toe te staan.

Naar aanleiding van berichtgeving in de media waaruit het beeld zou kunnen ontstaan dat het kabinet probeert een rechterlijke uitspraak te omzeilen, hecht ik eraan ook in deze brief te benadrukken dat daarvan absoluut geen sprake is. Er is niet gevraagd om naar alternatieve routes te zoeken om alsnog F-35-onderdelen te kunnen leveren aan Israël. Het kabinet is wel in regelmatig contact met de F-35-partners over het F-35-programma. De gevolgen van de rechterlijke uitspraak om door- en uitvoer van F-35-onderdelen vanuit Nederland naar Israël te staken is daarin ook aan de orde gekomen. De F-35-partners zijn geïnformeerd over het arrest. Zij weten hierdoor dat eventuele leveringen van F-35-onderdelen aan Israël niet vanuit Nederland kunnen plaatsvinden. Ook is een open gesprek gevoerd met bondgenoten over de consequenties van het arrest. Het kabinet acht het voeren van deze gesprekken van groot belang omdat Nederland een betrouwbare bondgenoot wil zijn. Het kabinet wil het F-35-programma voor het overige zoveel mogelijk continueren. De kaders van het arrest zijn voor het kabinet steeds leidend geweest in deze gesprekken.

¹ Arrest Gerechtshof Den Haag (ECLI:NL:GHDHA:2024:191), paragraaf 5.43.

Uitvoer van F-35-onderdelen naar de VS in lijn met internationale wapenexportcontroleverplichtingen

Het kabinet stelt dus vast dat de uitvoer van in Nederland geproduceerde of onderhouden F-35-componenten naar andere F-35-landen dan Israël (bijvoorbeeld voor productiedoeleinden van nieuwe F-35's) geen onderdeel uitmaakt van de overwegingen van het Hof. Met de huidige opvolging van het arrest voldoet het kabinet daarnaast aan de in dit kader relevante internationale verplichtingen met betrekking tot wapenexportcontrole.

Bij transacties van F-35-onderdelen naar de VS, bijvoorbeeld voor de productie van nieuwe toestellen, is het vanwege de werking van de internationale logistieke keten in het F-35-programma op het moment van uitvoer niet duidelijk wie de eindgebruiker zal zijn van de toestellen waarin de componenten worden geïntegreerd. Er kunnen meerdere jaren zitten tussen de uitvoer van deze componenten uit Nederland en het moment dat het afgebouwde F-35-toestel daadwerkelijk aan een F-35-land geleverd wordt. Mutatis mutandis is hetzelfde van toepassing op reserve-onderdelen. Voor de Nederlandse exportcontrole geldt de Verenigde Staten dan ook als het ontvangende en integrerende land waaraan getoetst wordt.

Deze methodiek wordt al langer toegepast in het Nederlandse exportcontrolestelsel voor de uitvoer van componenten naar producenten in EU-, NAVO-, en daaraan gelijkgestelde landen (Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland) waarbij op het moment van uitvoer geen eindgebruiker bekend is. Over deze methode werd uw Kamer in het verleden ook meermaals geïnformeerd.² Het kabinet hecht sterk aan deze werkwijze die eraan bijdraagt dat Nederland een betrouwbare partner kan zijn in internationale samenwerkingsprojecten voor de ontwikkeling en productie van defensiegoederen. Het kabinet acht de toepassing van dit beginsel eveneens van essentieel belang voor de Nederlandse defensie-industrie.

Voornoemde methodiek biedt, kortom, een oplossing voor de situaties waarin de eindgebruiker of eindbestemming van een militair goed onbekend is. Indien er aanwijzingen zijn dat een bepaald goed een eindgebruiker of eindbestemming krijgt die niet in lijn is met het Nederlandse wapenexportcontrolebeleid, dan kan dat een reden zijn om aanvullende maatregelen te treffen.

Het kabinet is in voortdurend overleg met de F-35-partners, ook over de uitvoering van de rechterlijke uitspraak en de gevolgen hiervan voor het F-35-programma. Tegelijkertijd wil het kabinet zich ten volste inspannen om te voorkomen dat het F-35-programma in gevaar wordt gebracht, omdat dit programma cruciaal is voor de nationale veiligheid van Nederland en betrokken bondgenoten. De Kamer roept het kabinet hier ook toe op middels de motie Brekelmans (Kamerstuk 2024D0565).

Op basis van deze regelmatige contacten met bondgenoten en eigen analyse ziet het kabinet geen aanleiding om in te grijpen in de export van onderdelen die zijn geproduceerd in Nederland ten behoeve van alle F-35-gebruikers. Het kabinet acht het niet aannemelijk dat sinds het arrest

² Zie beantwoording Kamervragen van het lid Van Velzen aan de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Economische Zaken over leverantie door Philips van onderdelen voor Apachehelikopters en F-16-straaljagers, beantwoord op 24 mei 2004 (Kamerstuknummer 1592, vergaderjaar 2003–2004), en de handelingen van het VAO Wapenexportbeleid dat plaatsvond op 20 februari 2019 (Vergaderjaar 2018–2019, vergadering 56, item nr. 2).

in Nederland geproduceerde goederen thans in Israëliëse F-35-toestellen terecht komen. Het kabinet baseert deze conclusie op vertrouwelijke gegevens. Deze informatie is vertrouwelijk omdat zij inzage biedt in het logistieke proces van productie en onderhoud van alle F-35-toestellen wereldwijd. F-35-partners mogen deze informatie om die reden niet met derden delen.

Het geheel stopzetten van de uit- en doorvoer van dergelijke in Nederland geproduceerde onderdelen voor de F-35 zou overigens ook zeer ingrijpende consequenties hebben. Sommige Nederlandse bedrijven zijn de enige toeleverancier van bepaalde componenten binnen het gehele F-35-programma. Het volledig stopzetten van deze uit- en doorvoer zou tot gevolg hebben dat de productie van alle F-35's gestaakt moet worden totdat er voor de betreffende componenten alternatieven voorhanden zijn. Dit kan, gelet op de hoogtechnologische aard van het F-35-toestel, geruime tijd duren. Gedurende deze tijd zou geen van de in totaal circa 1.000 wereldwijd operationele F-35-toestellen voorzien kunnen worden van nieuwe onderdelen, en zouden er geen nieuwe F-35-toestellen kunnen worden geproduceerd. Dit zou de werking van het F-35-programma als geheel ondermijnen en grote gevolgen hebben voor de duurzame inzetbaarheid van de huidige F-35-vloot. Dit ondermijnt de veiligheid van Nederland en internationale partners voor wie de F-35 een cruciale capaciteit vormt in de verdediging van het nationaal grondgebied en dat van bondgenoten. Het kabinet wil dit niet riskeren en al helemaal niet in de huidige geopolitieke situatie.

Voorts zou een dergelijk ingrijpen zwaarwegende gevolgen hebben voor de positie van Nederlandse bedrijven waarvan de deelname aan het F-35-programma een aanzienlijk deel van hun bedrijfsactiviteit vertegenwoordigt. Door toelevering te staken, zou Nederland zich de facto terugtrekken als leverancier uit het F-35-programma. Daarmee komt de levensvatbaarheid van de Nederlandse luchtvaartsector op het spel te staan. Een vitale Nederlandse luchtvaartsector is van strategisch belang en levert een substantiële bijdrage aan het waarborgen van onze nationale, Europese en bondgenootschappelijke veiligheid.³

Tot slot schaadt de stopzetting het onderlinge vertrouwen tussen de F-35-partners die voor een succesvolle werking van het F-35-programma wederzijds afhankelijk zijn. Het kabinet is van mening dat een dergelijk precedent eveneens afbreuk doet aan de inspanningen tot versterking van de Europese defensiesamenwerking, in het bijzonder op het terrein van wapenexportbeleid.

Zoals u reeds bekend is, heeft het kabinet inmiddels cassatie ingesteld tegen het arrest van het Hof. Het kabinet heeft hiertoe besloten omdat het van mening is dat het aan de Staat is om zijn buitenlandbeleid vorm te geven, en dat het Hof dit onvoldoende heeft meegewogen. Om op dit essentiële punt zo snel mogelijk uitsluitel te krijgen, heeft het kabinet de Hoge Raad verzocht om een spoedbehandeling. Ook een spoedbehandeling zal zeker enkele maanden in beslag nemen. De verwachting is dan ook dat de Hoge Raad niet voor het einde van dit jaar een uitspraak zal doen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

³ Defensie Industrie Strategie (2018) / Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitieke context (2022)