

Vergaderjaar 2004–2005

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 83

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2004

Mede in het licht van kamervragen die de leden Van Velzen (SP), Van der Laan (D66) en Karimi (GroenLinks) stelden naar aanleiding van de uitzending van *Twee Vandaag* op 7 september 2004¹ bied ik u hierbij een algemene toelichting over het thema exportcontrole aan. De specifieke vragen van genoemde Kamerleden zullen afzonderlijk worden beantwoord. Ter voorkoming van mogelijke misverstanden ga ik hier in op de achtergronden van exportcontroles, op de procedures rond de behandeling van vergunningaanvragen en op de gebruikte terminologie. Daarbij zal ik mij echter beperken tot de exportcontrole op dual-use goederen en dan met name op die dual-use goederen waarmee een relatie gelegd kan worden naar massavernietigingswapens (hierna: MVW). De achtergronden en procedures voor de exportcontrole op militaire goederen zijn immers al regelmatig onderwerp van gesprek in de Kamer geweest.

I. Waar gaat het om bij non-proliferatie?

Het totale systeem van non-proliferatie maatregelen bestaat uit enerzijds een aantal internationale verdragen en anderzijds een aantal multilaterale afspraken in het kader van de exportcontroleregimes. Het Non Proliferatieverdrag (NPV), is er om verdere verspreiding van nucleaire wapens tegen te gaan. Gaat het om nucleaire wapens, dan wordt van non-proliferatie in engere zin gesproken. Daarnaast bestaan er verdragen ter bestrijding van proliferatie van biologische en chemische wapens (BTWC en CWC) en is onlangs een internationale gedragscode tot stand gekomen, de Hague Code of Conduct (HCOC), die tot doel heeft de proliferatie van dragers voor MVW (m.n. raketten) te beteugelen. Betreft het de inzet om de verspreiding van al deze verschillende MVW tegen te gaan, dan wordt van non-proliferatie in bredere zin gesproken. Bij de verdragen, die overigens ook elementen kunnen omvatten als de vernietiging of de reductie van bestaande voorraden MVW en soms gepaard gaan met een inspectieregime, is het een uitgesproken oogmerk om zo veel mogelijk landen er toe te brengen verdragspartij te worden.

¹ Respectievelijk Aanhangsels en Handelingen II, vergaderjaar 2004–2005, nrs. 310, 311 en 312.

Naast de non-proliferatieverdragen bestaan er echter ook nog de zogenaamde exportcontroleregimes. Dit zijn fora van beduidend geringere omvang waarin de landen die productiemiddelen of technologie voor MVW bezitten met elkaar nog een aantal extra afspraken maken. De regimes zijn te zien als een praktische aanvulling op de verdragen. Ligt de focus van de verdragen op de MVW en de MVW-technologie zelf, in de regimes gaat het er vooral om ook nog eens te voorkomen dat kwaadwillende «have nots» door het aankopen van in wezen civiele goederen en technologie kans zien om zelf alsnog MVW te ontwikkelen en/of te produceren. Zulke goederen voor tweëerlei gebruik worden veelal met de Engelse term «dual-use» goederen aangeduid.

Waar het dual-use goederen in relatie tot MVW en de dragers daarvoor betreft, zijn de relevante exportcontroleregimes de Nuclear Suppliers Group (NSG), de Australiëgroep (AG) en het Missile Technology Control Regime (MTCR). In deze regimes worden lijsten vastgesteld met goederen die relevant zijn voor de ontwikkeling en productie van respectievelijk kernwapens, chemische en biologische wapens en dragers voor deze MVW. De regimes stellen ook regels op voor het verlenen van vergunningen. Daarbij wordt binnen de regimes vaak onderscheid gemaakt in de controles op verschillende groepen goederen.

De strengste regels en meest verregaande controles betreffen bijvoorbeeld installaties voor de verrijking van uranium of chemicaliën die door één reactie omgezet kunnen worden in chemische wapens. Ook relevant, maar vanwege de afstand tot de MVW zelf toch van een andere orde, zijn bepaalde chemicaliën die als brandwerend middel in kleding of bouwmaterialen worden gebruikt, maar die via een aantal tussenstappen ook gebruikt kunnen worden bij de productie van chemische wapens. Dat geldt ook voor het grafiet waaruit een elektrode voor vonkverspanen is gemaakt. Niet vanwege dat vonkverspanen (een proces voor het bewerken van metalen), maar omdat grafiet, indien men beschikt over substantiële hoeveelheden, ook gebruikt kan worden voor de constructie van een grafietkernreactor. Een ander voorbeeld van dergelijke goederen zijn de koolstofgarens die normaliter gebruikt worden voor de versteviging van tennisrackets, golfclubs of bepaalde auto- of vliegtuigonderdelen. Dezelfde garens kunnen echter ook worden gebruikt in ultracentrifuges, die weer worden gebruikt om uranium te verrijken voor kerncentrales, maar mogelijk ook voor kernwapens. In zijn algemeenheid geldt: hoe relevanter de goederen, des te strenger de regels en des te stringenter de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitvoervergunning.

II. Hoe gaat de overheid om met dual-use goederen?

De regimes stellen regels op voor de wijze waarop de aangesloten landen hun exportcontrole inrichten. Die regels en goederenlijsten¹ zijn in de Europese Dual-Use verordening, Vo. (EG) nr. 1334/2000, samengebracht. De verordening is verder uitgebreid met de lijst van dual-use goederen voor de ontwikkeling en productie van conventionele wapens die in het Wassenaar Arrangement (WA) wordt vastgesteld. De uitvoering van het exportcontrolebeleid, inclusief het afgeven van vergunningen, is een nationale aangelegenheid. Dat geldt ook voor de strafbaarstelling.

Het gehele exportcontrolesysteem is gebaseerd op risico-analyses. Er wordt, zoals het in alle regimes omschreven staat, niet geleverd als er «een onacceptabel risico is dat goederen worden omgeleid naar een andere bestemming». De nadruk ligt dus bij de controle vooraf. Het verkrijgen van honderd procent zekerheid is helaas onmogelijk. Het gaat er om met behulp van risico-analyses en, waar nodig, het verkrijgen van extra waarborgen, de risico's van ongewenst gebruik tot het uiterste te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beperken. Een vergunning wordt dus alleen verleend als de overheid de overtuiging heeft dat de goederen worden gebruikt voor het opgegeven en acceptabel bevonden eindgebruik. De regels van de regimes helpen bij het verkrijgen van voldoende zekerheid. Zo mogen bijvoorbeeld verrijkt uranium of kerncentrales volgens de regels van het NSG alleen geleverd worden als het ontvangende land een inspectie-overeenkomst heeft met de IAEA, de inspectieorganisatie van het NPV. In aanvulling daarop levert Nederland verrijkt uranium alleen aan landen waarmee het ook zelf een verdrag heeft afgesloten. Voor de overige NSG-dual-use goederen, zoals het grafiet of de koolstofgarens, geldt de eis van inspectie door de IAEA niet, maar dat wil niet zeggen dat niet zorgvuldig naar de eindbestemming en het eindgebruik wordt gekeken.

Naast de controle van goederen die op controlelijsten staan wordt, indien daartoe aanleiding bestaat, ook voor andere goederen vergunningplicht (Catch-all) opgelegd. De Catch-all problematiek is in het algemeen overleg van 26 mei 2004 (29 200 XIII, nr. 49) met de Kamer besproken. Alle uitgewerkte procedures en controlelijsten zijn vastgelegd in het losbladige openbare Handboek Strategische Goederen. Dit Handboek staat ook op het internet: www.exportcontrole.ez.nl.

III. Hoe wordt het bestemmingsland in de beoordeling meegenomen?

Het vertrouwen in verschillende bestemmingslanden is niet even groot. Ook wat dat betreft bestaat er een zekere rangschikking. Hoe groter het vertrouwen in een land en in het exportcontrolesysteem van een land, des te eenvoudiger de procedure voor het verkrijgen van een uitvoervergunning naar dat land. Binnen de Europese Unie is er op enkele uitzonderingen na een vrij verkeer van goederen. Voor een beperkt aantal landen kent de EU een algemene communautaire vergunning. Export vanuit de EU naar die landen is met minimale procedures mogelijk. Daarnaast zijn voor exporten naar landen die zelf ook deelnemen aan exportcontrole-regimes eveneens vereenvoudigde nationale procedures mogelijk. Geen vrij verkeer en ook niet de eenvoud van de algemene vergunning, maar toch gelden voor deze landen eenvoudiger procedures dan voor de overige landen. Voor die overige landen, waaronder de landen die de non-proliferatieverdragen niet hebben ondertekend, zijn alleen individuele vergunningen mogelijk. In het eerder genoemde Handboek Strategische Goederen staat voor elk land aangegeven welke procedures gelden.

IV. Hoe worden de risico's rond het eindgebruik beoordeeld?

Bij de analyse van het risico dat goederen in relatie tot een MVW-programma gebruikt zouden kunnen gaan worden, kan een heel scala aan informatie betrokken worden. Informatie m.b.t. de goederen zelf: wat zijn bijvoorbeeld de specifieke karakteristieken van de te leveren goederen ten opzichte van het opgegeven eindgebruik en ten opzichte van een eventueel gebruik in een MVW-programma. Informatie over de aard van de transactie: hoe wordt de order afgehandeld, wat is de wijze van vervoer, welke landen worden bij verscheping aangedaan, wat is de wijze van betalen, worden tussenhandelaren gebruikt, etc. Voorts informatie over de afnemer, inclusief diens eigen verklaring over het beoogde eindgebruik, maar zeker ook de eventuele ervaringen die eerder door ons of onze partners in de regimes met de betrokken afnemer zijn opgedaan. En informatie over de actuele vraag naar de betrokken goederen vanuit MVW-programma's, voor zover daarover, wederom bij ons of onze partners in de regimes, inlichtingen beschikbaar zijn.

De «eindgebruikersverklaring» omtrent de toepassing van de afgenomen goederen speelt bij de risico-analyse dus zeker een rol, maar is niet bepalend voor de uitkomst van die analyse. Omdat echter in de uitzending van *Twee Vandaag* met name kritiek werd geuit op het ontbreken van eindgebruikersverklaringen bij bepaalde transacties, wil ik iets meer zeggen over de status, de vorm en de bedoeling van zulke verklaringen bij exportcontrole.

Bij exportcontrole is het gebruikelijk dat een eindgebruikersverklaring verlangd wordt. De non-proliferatieverdragen en exportcontroleregimes leggen dat niet als een verplichting op, maar er bestaat brede overeenstemming dat het een nuttig exportcontrole-instrument is. Slechts in één geval vloeien eindgebruikersverklaringen voort uit verdragsverplichtingen. Dat is het geval bij leverantie aan niet-verdragsstaten van bepaalde chemicaliën die onder het Chemisch wapenverdrag (CWC) vallen.

De verklaring heeft geen vaste vorm, maar bevat conform de aanbevelingen van de exportcontroleregimes in elk geval exacte informatie over de betrokken goederen, het beoogde gebruik, de afnemer zelf en over eventuele tussenpersonen. Vaak wordt daarbij ook nog expliciet vermeld dat de goederen niet gebruikt zullen worden in relatie tot MVW. Voor de exportcontrole-autoriteiten van veel landen is het voldoende dat alleen de eindgebruiker zelf de verklaring ondertekent.

In Nederland wordt als uitgangspunt gehanteerd dat zo'n eindgebruikersverklaring aan waarde wint als deze gewaarmerkt wordt door de overheid van het ontvangende land. Daarmee stelt die overheid zich overigens niet garant voor de verklaring van de eindgebruiker, maar geeft deze wel aan dat de eindgebruiker als onderneming bekend is en dat de transactie binnen de gebruikelijke activiteiten van die onderneming past. Overheden laten het waarmerken in de praktijk vaak over aan Kamers van Koophandel. Daar bevindt zich immers de meeste informatie over ondernemingen. Probleem is echter dat niet altijd in een mandaatregeling is vastgelegd dat de Kamers deze activiteit ook echt namens de overheid verrichten. Om dan toch een link naar die overheid zelf te leggen wordt in zulke gevallen ook gebruik gemaakt van een Internationaal Importcertificaat (IIC), waarmee de importeur zich ten overstaan van zijn exportcontrole-autoriteiten verplicht om bij eventuele wederuitvoer van de goederen daartoe bij hen vergunning aan te vragen.

Eindgebruikersverklaringen en IIC's worden binnen de regimes wel beschouwd als onderdeel van de «best practices» voor exportcontrole systemen. Het blijft echter papieren informatie en dus kan er mee gefraudeerd worden. Informatie *ván* de eindgebruiker is belangrijk, maar informatie *óver* die eindgebruiker is nog belangrijker in de beoordeling van de risico's die aan een leverantie van dual-use goederen kunnen kleven. Vandaar dat de in vergunningaanvragen vermelde afnemers en eventuele tussenpersonen gescreend worden aan de hand van databestanden. Bestanden die zijn aangelegd op grond van de informatie-uitwisseling met de partners in de regimes, maar ook de bestanden van FIOD-ECD, AIVD en MIVD. Daarenboven bestaan er gespecialiseerde commerciële bronnen zoals het «RISK Report», dat onder auspiciën van de University of Wisconsin wordt opgesteld, en wordt gebruik gemaakt van informatie die vrijelijk beschikbaar is, bijvoorbeeld op het internet.

Tenslotte is bij de beoordeling van een eindgebruiker ook de vraag van belang of er in de regimes zogenaamde denials (afgewezen vergunningaanvragen) op de betreffende eindgebruiker zijn afgegeven. De weigering van een vergunning voor een specifiek product voor een specifieke eindgebruiker door een in het regime participierend land heeft consequenties

voor de andere deelnemers aan dat regime. Deze zullen in dat geval aanvragen voor in wezen identieke transacties voor dezelfde eindgebruiker niet goedkeuren dan nadat daarover overleg is geweest met het land dat de transactie in eerste instantie heeft geweigerd. Dit is het zogenaamde «no undercut»-principe. Het denialsysteem is een van de hoekstenen van de regimes, waarmee voorkomen wordt dat afnemers na een weigering in het ene land de goederen eenvoudigweg in een ander land kunnen verwerven.

V. Hoe geschiedt de controle achteraf?

In exportcontrolesystemen wordt om praktische redenen nauwelijks gebruik gemaakt van de optie om na levering het eindgebruik van de goederen ter plaatse te controleren, de zogenaamde «post-shipment checks». Het handelsvolume is daarvoor eenvoudigweg te omvangrijk en het aantal afzonderlijke transacties te groot. Standaardinspecties zijn er alleen voor de meest risicovolle en waardevolle dual-use goederen, zoals nucleair materiaal (bijv. licht verrijkt uranium) of bepaalde chemicaliën vallend onder het CWC en daarvoor bestaan grote internationale inspectie-organisaties, zoals het eerder genoemde IAEA of de OPCW (de inspectieorganisatie van het CWC).

Op nationale basis worden aan vergunningen wel voorwaarden gesteld en kunnen extra waarborgen worden gevraagd. Dat kan op allerlei manieren gebeuren. Onder andere door verplichte onderhoudsbezoeken en daaropvolgende rapportage door de leverancier, terugleveranties van geproduceerd materiaal, toegangsverlening van ambassadepersoneel of het toelaten van inspecties door andere overheidfunctionarissen van leverende landen. Zelfs fysieke controles, die per definitie beperkt in aantal en in de tijd zijn, bieden echter maar een beperkte zekerheid als een afnemer of de overheid de inspecteurs bewust tracht te misleiden. Ook daarvoor geldt dat uiteindelijk iedereen baat heeft bij de informatie-uitwisseling binnen de exportcontroleregimes. Doet een van de partners een slechte ervaring op met een bepaalde eindgebruiker dan komt deze met een kruisje achter zijn naam in de bestanden van alle partners te staan.

VI. Effectiviteit

Naar het oordeel van de regering voldoet zowel het Nederlandse exportcontrolesysteem in zijn totaliteit als, meer specifiek, de Nederlandse praktijk van de vergunningverlening aan hoge eisen. Doel van de non-proliferatieverdragen en de exportcontroleregimes op het terrein van MVW is om het risico van proliferatie zo veel mogelijk te beperken onder het nadrukkelijke proviso dat de legale – i.c. niet aan MVW gerelateerde – internationale handel en samenwerking daarbij zo min mogelijk hinder ondervindt. Dat tweede element mag van secundair belang zijn, maar het is niet vrijblijvend. Het is wel steeds als een beginsel neergelegd in de richtlijnen waaraan partijen bij de verdragen en regimes gehouden zijn.

Het primaire belang, het indammen van proliferatie risico's, maakt het onvermijdelijk dat bedrijfsleven en wetenschap hinder ondervinden van exportcontrole. Elke extra voorwaarde waaraan voldaan moet worden en elke extra waarborg die aan de exportcontrole autoriteiten verstrekt moet worden om risico's in te dammen, levert ongemak op. Tegelijkertijd mag van de exportcontrole-autoriteiten verwacht worden dat de redelijkheid en de proportionaliteit van het ongemak in het oog wordt gehouden. Daarom wordt streng en stringent opgetreden waar de risico's niet denkbeeldig zijn en wordt getracht om de extra belasting binnen de perken te houden waar de risico's gering zijn.

Die benadering, die overigens niet specifiek is voor de Nederlandse exportcontrole, maar ook bij de partners heel gebruikelijk is, werkt. Als zich al incidenten voordoen, dan gaat het met name om transacties die doelbewust buiten het zicht van de exportcontrole worden gehouden. Wordt in het kader van toezicht en opsporing ontdekt dat iemand zich aan de regels en dus aan de controle onttrokken heeft dan is het Openbaar Ministerie aan zet. Daar waar de overheid wel de mogelijkheid heeft gehad om vergunningaanvragen te toetsen, is de staat van dienst goed.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip