

Vergaderjaar 2015–2016

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 267

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2016

Zoals bekend toetst het kabinet aanvragen voor de uitvoer van militaire goederen aan de hand van de acht in Europees verband overeengekomen criteria. Aanvragen worden individueel getoetst (*case by case*). Hierbij kijkt het kabinet altijd zeer zorgvuldig naar de combinatie van goederen, eindgebruik en eindgebruiker. De staat van dienst van het land van eindgebruik en de specifieke eindgebruiker speelt hierbij een belangrijke rol. Zo wordt onder andere zorgvuldig gekeken of de inzet van het uit te voeren materieel kan bijdragen aan interne repressie, mensenrechtenschendingen of de escalatie van een regionaal conflict.

Hieronder treft u, zoals eerder aan uw Kamer toegezegd, vooruitlopend op het algemeen overleg Wapenexportbeleid van 11 februari aanstaande een overzicht van de actuele status van openstaande moties en toezeggingen die verband houden met het wapenexportbeleid. Tevens gaat deze brief in op een verduidelijking van het wapenexportbeleid richting Egypte.

Motie analyse invulling wapenexportbeleid door EU-lidstaten¹

Het kabinet heeft deze motie ten uitvoer gebracht. Nederland heeft de EDEO-voorzitter van de EU Raadswerkgroep conventionele wapenexporten (COARM), die ressorteert onder de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, gevraagd het wapenexportbeleid van de verschillende lidstaten te onderzoeken. De

¹ Motie met Kamerstuk 34 103, nr. 5 van Laar/Hachchi verzoekt (1) de regering, in EU-verband te pleiten voor een diepgaande analyse, door de Europese Commissie/Hoge Vertegenwoordiger, van de wijze waarop de lidstaten invulling geven aan hun wapenexportbeleid; (2) verzoekt de regering tevens, daarbij verschillen zowel in nationale regelgeving en procedures als in de interpretatie van de gemeenschappelijke toetsingscriteria in kaart te brengen; (3) verzoekt de regering voorts, de Kamer in aanloop naar de reguliere overleggen over het wapenexportbeleid te informeren over de voortgang hieromtrent,

EDEO-voorzitter gaf hierop aan dat dit gebeurt middels de jaarlijkse EU-rapportage over het wapenexportbeleid van de individuele lidstaten. Deze rapportage geeft bij uitstek aan hoe het beleid door de lidstaten wordt ingevuld, aangezien over daadwerkelijk afgegeven vergunningen wordt gerapporteerd. Daarnaast is de herziening van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexportbeleid (CP 944/2008, hierna: EUGS) afgerond met de Raadsconclusies van 20 juli 2015². Volgens de EDEO-voorzitter wordt met die herziening van het EUGS op adequate wijze ingegaan op de manier waarop EU-lidstaten invulling geven aan hun wapenexportbeleid. Veranderingen bestaan bijvoorbeeld uit een aantal aanpassingen in de Gebruikersgids en een nieuw ICT-systeem, waarmee afwijzingen van vergunningen op een eenvoudiger wijze met andere lidstaten gedeeld kunnen worden.

Voorts heeft de Raad de Brusselse werkgroep COARM opgedragen om de implementatie van het EUGS in 2018 opnieuw te bezien. De EDEO-voorzitter nodigde Nederland uit om eind 2017 met voorstellen te komen en merkte daarbij op dat wijzigingen van het EUGS alleen op basis van consensus mogelijk zijn.

Overigens kaart Nederland op zeer frequente basis harmonisatie-kwesties met betrekking tot de implementatie en interpretatie van het EUGS in COARM aan. Samen met het entameren van besprekingen over gevoelige bestemmingen liet Nederland in 2015 meer dan de helft van dergelijke onderwerpen in COARM agenderen. Nederland was hiermee met afstand de actiefste lidstaat op dit punt.

Nederland zal tijdens het EU-voorzitterschap dit vraagstuk blijven agenderen.

Motie gebruik uit Nederland afkomstig militair materieel in Jemen^{3 4}

Het kabinet is direct na de aanvaarding van de motie gestart met een onderzoek naar de inzet van door Nederland geleverde militaire goederen tijdens het conflict in Jemen. Het kabinet verricht dit onderzoek onder meer op basis van historische overzichten van door Nederland geleverd materiaal.

Hierbij zij aangetekend dat het met name gaat over goederen die ruim voor de Jemen-interventie zijn geleverd (vanaf 2004) en dat een dergelijk onderzoek gecompliceerd is. Ten eerste omdat landen uit de door Saoedi-Arabië geleide coalitie afwijzend staan tegenover externe inspectie van hun krijgsmachtonderdelen en de inzet daarvan. Ten tweede omdat het onderzoek vooral betrekking heeft op leveringen van onderdelen van wapensystemen, welke intrinsiek lastiger op te sporen zijn dan complete systemen.

Gezien de grote tijdspanne waarin de goederen geleverd zijn, is het op voorhand niet uit te sluiten dat uit Nederland afkomstig militair materieel, dat in het verleden is geleverd, voor de strijd in Jemen is gebruikt.

Zoals ook aangegeven tijdens de recente begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken heeft het kabinet sinds het begin van de interventie in Jemen de toetsing voor de uitvoer van militaire goederen naar de betrokken landen reeds extra strikt gemaakt. Aanvragen voor legeronderdelen waarvoor het risico bestaat dat deze betrokken zijn bij schendingen van het internationaal humanitair recht worden afgewezen. Het kabinet heeft bijvoorbeeld onlangs vergunningaanvragen afgewezen voor

² Council conclusions relating to the review of Common Position 2008/944/CFSP on arms exports and the implementation of the Arms Trade treaty (ATT)

³ Motie met Kamerstuk 34 300 V, nr. 17 van Van Bommel/Sjoerdsma verzoekt de regering, een onderzoek in te stellen naar het gebruik van uit Nederland afkomstig militair materieel in de oorlog in en blokkade van Jemen

⁴ Ref ook verzoek van de VKC Buitenlandse Zaken d.d. 17 december.

onderdelen voor vliegtuigen voor landen die deelnemen aan de bombardementen en voor patroonschakelbanden die kunnen worden ingezet bij de grondoperatie in Jemen. Ook heeft het kabinet onderdelen voor niet bewapende UAV's afgewezen vanwege de mogelijke ondersteunende rol die dergelijke systemen kunnen vervullen bij de interventie in Jemen.

Het kabinet volgt de ontwikkelingen in Jemen en het Midden-Oosten uiteraard nauwlettend. Het kabinet is echter geen voorstander van unilaterale wapenembargo's. Exportcontrole is geen sanctiebeleid, maar maatwerk, en heeft als doel misbruik van militair materieel te voorkomen. Generieke unilaterale maatregelen zouden het *level playing field* in de Europese Unie voor Nederlandse bedrijven negatief verstoren en weinig effectief zijn aangezien de overige EU-lidstaten dit Nederlandse voorbeeld niet zouden volgen. Tevens zou dit indruisen tegen het streven van het kabinet tot meer harmonisatie van het EU wapenexportbeleid.

Bovendien oefent Nederland middels afwijzingen van vergunningaanvragen («denials») voor landen zoals Saoedi-Arabië invloed uit op de overige EU-lidstaten. Immers, wanneer deze een vergelijkbare aanvraag in behandeling hebben als Nederland heeft afgewezen, zijn zij verplicht Nederland te consulteren. Dergelijke consultaties grijpt het kabinet aan om de Nederlandse gronden voor afwijzing bij alle EU-partners te benadrukken en daarmee draagt Nederland dus bij aan een restrictievere lijn van de EU als geheel.

Dit neemt echter niet weg dat het kabinet het zeer onwaarschijnlijk acht dat de komende tijd nog vergunningen voor wapenexporten naar Saoedi-Arabië zullen worden goedgekeurd. Alleen wanneer onomstotelijk vaststaat dat goederen niet kunnen worden ingezet in de strijd in Jemen of bij mensenrechtenschendingen zal nog een vergunning worden afgegeven. Voor de volledigheid tekent het kabinet hierbij aan dat het Nederlandse beleid richting Saoedi-Arabië reeds zeer strikt is, getuige de uitermate geringe export in 2014 (€ 1,46 miljoen aan exportvergunningen voor militaire goederen op het totaalbedrag van de Nederlandse export naar Saoedi-Arabië van € 2.065,31 miljoen). Het kabinet zal dit beleid ook in EU kader wederom aan de orde stellen.

Export van honden naar Israël

Zoals op 27 oktober jl. naar aanleiding van mondelinge Kamervragen over de Nederlandse export van honden aan Israël toegezegd, informeert het kabinet u hierbij over de stappen die sindsdien zijn gezet (Handelingen II 2015/16, nr. 16, item 4).

Bedrijven wijzen op OESO-richtlijnen: Op 10 november jl. is op het Ministerie van Buitenlandse Zaken op ambtelijk niveau een gesprek gevoerd met het in *NRC Handelsblad* genoemde bedrijf⁵. Op basis van de OESO-richtlijnen is het bedrijf gewezen op de eigen verantwoordelijkheid bij het doen van zaken in conflictgebieden en de daaruit volgende noodzaak om hier beleid op te formuleren. Tevens is het bedrijf gewezen op de risico's van imagoschade.

Het bedrijf gaf hierop aan graag bereid te zijn een MVO en mensenrechtenbeleid in te voeren voor de eigen handelsactiviteiten. Ook zegde het bedrijf toe in gesprek te gaan met de afnemers over de inzet van de geleverde honden.

Bestuderen mogelijkheid nationale regeling: Op dit moment wordt zorgvuldig de juridische en praktische haalbaarheid onderzocht van het

⁵ <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/26/nederlandse-honden-in-dienst-van-leger-israel>

instellen van een nationale regeling voor de uitvoer van honden naar Israël. Navraag leerde dat de Europese Commissie de dual-use verordening (428/2009) als onvoldoende rechtsbasis beschouwt voor een dergelijke nationale regeling. Op dit moment bestudeert het kabinet dat standpunt.

Daarnaast vindt overleg plaats met het Ministerie van Economische Zaken, op basis van de ervaring die dit ministerie heeft met beleid t.a.v. honden (identificeren risico-rassen), over de praktische haalbaarheid van een dergelijke nationale regeling.

Het kabinet streeft ernaar om vóór het algemeen overleg Wapenexportbeleid uw Kamer uitsluitel te geven omtrent de juridische en praktische haalbaarheid van een dergelijke nationale regeling.

Bespreking in Brusselse werkgroep COARM: Nederland heeft in EU-kader zijn zorg uitgesproken over dit vraagstuk en bij EU-lidstaten zowel schriftelijk als mondeling tijdens een COARM vergadering navraag gedaan in hoeverre andere lidstaten met een vergelijkbare casus te maken hebben gehad en zo ja, hoe zij dit hebben geadresseerd. Geen van de 27 lidstaten kende een vergelijkbare nationale casus. Wel gaf één lidstaat aan de export van honden, die explosieven kunnen opsporen, te beschouwen als export onder de EU gemeenschappelijke militaire lijst. Dezelfde lidstaat gaf echter ook aan geen aanknopingspunten te zien voor een vergunningplicht voor politiehonden. Meerdere lidstaten gaven aan geen grond te zien voor het reguleren van dergelijke politiehonden.

Demilitarisatie legertrucks

Tijdens het nota overleg van 7 september 2015⁶ heeft het kabinet toegezegd vóór het eerstkomende algemeen overleg Wapenexportbeleid de Kamer schriftelijk te informeren over de voorgenomen Nederlandse beleidswijziging n.a.v. een Nederlands/Duits interpretatieverschil betreffende de toepassing van post ML6 (militaire voertuigen) van de EU gemeenschappelijke militaire lijst op gedemilitariseerde voertuigen en na te gaan hoe de andere lidstaten hier tegenaan kijken.

Op Nederlands initiatief is vervolgens het onderwerp gedemilitariseerde legertrucks meerdere malen op de COARM agenda geplaatst. Hierdoor is duidelijk geworden dat lidstaten zeer verschillende interpretaties van de term «demilitarisatie» hanteren. Daarnaast bleek ook een interpretatieverschil te bestaan ten aanzien van wat precies de militaire kenmerken zijn van een speciaal voor militair gebruik ontworpen truck. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, gaan hier enkel uit van de kenmerken die genoemd staan op de EU gemeenschappelijke militaire lijst. Sommige lidstaten gaan verder en bestempelen ook specifieke ontwerpeisen van het leger als militaire kenmerken. Zo bestempelt Duitsland een (civiele) eigenschap van een voertuig, zoals *off road* capaciteit⁷, eveneens als een militair kenmerk zodra het leger om deze eigenschap voor zijn voertuigen vraagt. Volgens deze benadering kan bijvoorbeeld ook groene verf als militair worden beschouwd. De EU gemeenschappelijke militaire lijst geeft geen uitsluitel over de kwalificatie (militair/civiel) van de diverse ontwerpspecificaties.

Hieruit volgt dat volgens de Duitse interpretatie *voor militair gebruik ontworpen voertuigen* in de praktijk meestal niet gedemilitariseerd kunnen worden. Immers, na verwijdering van eigenschappen als *off road*,

⁶ Nota overleg *Wapens en principes ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa* van 7 september jl., Kamerstuk 34 103, nr. 6.

⁷ Eigenschap waardoor voertuig over onverharde wegen zoals zand, gravel, rivierbeddingen, modder, sneeuw, rotsen en ander natuurlijk terrein inzetbaar is.

die intrinsiek in het chassis van een voertuig zitten, blijft geen functioneel voertuig over.

Ook het verkoop- en controlebeleid van de lidstaten loopt sterk uiteen. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, verkopen in principe alleen gedemilitariseerde trucks aan private partijen, andere lidstaten verkopen ook militaire trucks aan private partijen. Bij meerdere lidstaten, waaronder Nederland, zijn gedemilitariseerde trucks niet vergunningplichtig, bij andere lidstaten blijven gedemilitariseerde legertrucks altijd vergunningplichtig en weer andere lidstaten maken dergelijke voertuigen vergunningplichtig via een *catch-all* (ad hoc vergunningplicht).

Tot slot bleek dat alleen Nederland in zijn verkoopcontracten voor gedemilitariseerde legertrucks een kettingbeding toevoegt die de verplichting schept voor de koper (en de daaropvolgende kopers) om toestemming te vragen aan de Nederlandse overheid bij doorverkoop aan derden.

Op basis hiervan heeft EDEO-voorzitter voorgesteld een werkgroep op te richten om te bezien in hoeverre harmonisatie mogelijk is. Nederland heeft dit voorstel actief gesteund en is een sterk voorstander van verdere harmonisatie zolang dit niet tot een «race to the bottom» leidt. Ofschoon er bij enkele lidstaten interesse bestaat voor een dergelijke werkgroep, heeft een grote lidstaat reeds aangegeven hier niets voor te voelen. Aangezien harmonisatie op basis van consensus geschiedt, is EU harmonisatie op dit punt hiermee een stuk minder waarschijnlijk geworden.

Gezien het belang dat het kabinet aan EU harmonisatie hecht, geeft het kabinet er de voorkeur aan eerst de definitieve uitkomsten van de onderhandelingen in Brussel af te wachten alvorens het Nederlandse beleid aan te passen. Wanneer de onderhandelingen in Brussel tot niets leiden, zal Nederland verdere invulling geven aan de Nederlandse beleidsaanpassing.

Verduidelijking wapenexportbeleid Egypte

In de Raadsconclusies van 21 augustus 2013 is opgenomen dat EU-lidstaten geen militair materieel exporteren naar Egypte indien het gebruikt kan worden voor interne repressie. Deze conclusie van de Raad Buitenlandse Zaken volgde na het gewelddadige Egyptische optreden tijdens de protesten op het Raba'a-plein. Nederland besloot destijds daarop de toetsing van alle aanvragen voor wapenexportvergunningen voor Egypte aan te houden.

In de aanbiedingsbrief van het *Nederlandse jaarrapport wapenexportbeleid in 2013* gaf het kabinet aan gedeeltelijk de toetsing voor aanvragen naar Egypte weer te hervatten⁸. Dit betrof aanvragen voor de Egyptische marine.

Op 11 december jl. heeft het kabinet besloten om alle aanvragen voor Egypte weer in behandeling te gaan nemen omdat een rechtsgrond van het onbeperkt aanhouden van aanvragen ontbreekt en omdat daarmee beter uiting kan worden gegeven aan het strikte wapenexportbeleid op Egypte. Zo acht het kabinet het op voorhand zeer onwaarschijnlijk dat aanvragen voor de luchtmacht of de landmacht in de huidige omstandigheden zullen worden toegewezen.

Deze beleidswijziging stelt het kabinet namelijk in staat om door middel van afwijzingen weer invloed uit te oefenen op Europese partners. Deze

⁸ Kamerstuk 22 054, nr. 250

invloed volgt uit het feit dat lidstaten verplicht zijn met elkaars afwijzingen rekening te houden. Hieruit volgt ook dat het enkel aanhouden van aanvragen, hetgeen *de facto* betekent dat aanvragen bij Buitenlandse Zaken blijven liggen, geen «denials» oplevert waar EU-lidstaten rekening mee dienen te houden. Het kabinet heeft niet de intentie een *de facto* wapenembargo op Egypte te hanteren: aanvragen zullen *case by case* behandeld worden.

Het aanhouden van vergunningen is gerechtvaardigd als tijdelijke maatregel om met snel veranderende omstandigheden in de wereld om te gaan. Dit beleid leent zich echter niet voor langere periodes, aangezien de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overheidsorganisaties vereist dat vergunningaanvragen binnen een behoorlijke termijn worden afgehandeld.

Schending wapenembargo Libië

Zoals aangegeven in de beantwoording van Kamervragen tijdens het schriftelijk overleg⁹ van 9 december jl. heeft het kabinet de berichtgeving over schendingen van het VN-wapenembargo op Libië onderzocht.

Uit dit onderzoek bleek dat het waarschijnlijk is dat bepaalde landen het wapenembargo hebben geschonden, dan wel schenden, maar het kabinet kan deze berichten niet definitief bevestigen. Om te voorkomen dat uit Nederland afkomstige militaire goederen het wapenembargo op Libië omzeilen, besteedt het kabinet daarom extra aandacht aan criterium 7, het omleidingsrisico, bij het beoordelen van aanvragen voor de uitvoer van militaire omleidingsgevoelige goederen naar die landen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

⁹ Schriftelijk overleg van 9 december 2015 naar aanleiding van de Raad Buitenlandse Zaken op 14 december (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1563)