

Vergaderjaar 2019–2020

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 316

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Tijdens de begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken op 14 november 2019 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken toegezegd de Kamer nader te informeren over hoe het besluit tot aanscherping van het Nederlandse wapenexportbeleid naar aanleiding van de Turkse inval in Syrië zich verhoudt tot vergunningen die ten tijde van deze aanscherping reeds waren afgegeven (Handelingen II 2019/20, nr. 24, debat over de begroting Buitenlandse Zaken 2020). Daarbij is ook toegezegd om in te gaan op vergunningsaanvragen voor zendingen die voortvloeien uit eerdere leveringen, zoals reserve- of vervangingsonderdelen van eerder geleverde militaire goederen.

Huidig Nederlands beleid en EU krachtenveld

Nederland heeft op 11 oktober 2019 naar aanleiding van de Turkse inval in Syrië besloten alle lopende vergunningaanvragen aan te houden en tot nader kennisgeving geen nieuwe vergunningen af te geven voor militaire goederen of *dual-use* goederen met militair eindgebruik met eindbestemming Turkije. Op dit moment is de behandeling van elf vergunningaanvragen voor Turkije stopgezet met een totale waarde van 1,5 mln euro.

Nederland was een van de eerste landen die het wapenexportbeleid ten aanzien van Turkije heeft aangescherpt in reactie op de inval in Syrië. Nederland heeft conform de motie van het lid Voordewind c.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2066) gepleit voor een EU-breed wapenembargo in de Raad Buitenlandse Zaken in oktober en november 2019. Hiervoor was geen draagvlak, maar Nederland blijft zich hiervoor inzetten. Nederland kent daarnaast niet de mogelijkheid tot een unilateraal wapenembargo; op basis van de Sanctiewet 1977 kan alleen op grond van internationale verplichtingen, zoals wapenembargo's van de EU, VN of OVSE, een embargo worden opgelegd.

Tijdens de Raad voor Buitenlandse Zaken op 14 oktober 2019 hebben EU-lidstaten wel besloten om gezamenlijk een restrictief exportcontrolebeleid te voeren jegens Turkije. EU-lidstaten hanteren een strikte interpretatie van criterium vier van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport (2008/944/GBVB) (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2074). Dit betekent dat lidstaten alle wapenexportvergunningen voor Turkije afwijzen indien de kans bestaat dat de goederen zodanig worden ingezet dat zij de regionale stabiliteit ondermijnen (bijvoorbeeld wanneer zij zouden worden ingezet in de strijd in Noordoost-Syrië). U bent hierover nader geïnformeerd middels het Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 oktober 2019 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2074). Ook buiten de EU hebben een aantal landen, zoals Canada, Zwitserland en Noorwegen, een vergelijkbare aanscherping van het wapenexportbeleid gedaan.

Sindsdien is er, onder andere in de Raadswerkgroep COARM, intensief overlegd met andere EU-lidstaten hoe zij dit beleid in de praktijk uitvoeren. In dit overleg hebben alle lidstaten bevestigd de afspraken uit de Raad Buitenlandse Zaken te zullen implementeren in de nationale wetgeving en/of de nationale praktijk ten aanzien van de afgifte van exportvergunningen. Wel blijken er nuanceverschillen te bestaan in de vertaling van de RBZ-afspraken naar het nationale beleid.

Het huidige Nederlandse beleid is relatief restrictief ten opzichte van andere EU-landen. Zo houdt Nederland op dit moment alle nieuwe vergunningsaanvragen voor Turkije aan, ongeacht of er een risico bestaat op inzet in Syrië. Sommige andere EU-landen geven nog wel een vergunning af voor Turkije wanneer kan worden aangetoond dat de goederen niet in Syrië kunnen worden ingezet. Andere landen hebben de bevrozing van exportvergunningen beperkt tot vergunningen op lethale wapens of worden uitzonderingen gemaakt voor goederen ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling. Voor Nederland geldt het beleid voor alle militaire goederen en *dual-use* goederen met militair eindgebruik. Op andere punten gaan andere lidstaten juist verder dan Nederland. Zo hebben ten minste drie EU-lidstaten, naast het besluit geen nieuwe vergunningen meer af te geven, ook besloten reeds eerder afgegeven vergunningen in te trekken. In de Raadswerkgroep COARM is afgesproken om de implementatie van de afspraak tot aanscherping van het wapenexportbeleid jegens Turkije uit de Raad Buitenlandse Zaken van oktober 2019 doorgaand te blijven coördineren om zo veel mogelijk een lijn te kunnen trekken.

Nederlandse beleid ten aanzien van reeds afgegeven vergunningen

Het huidige Nederlandse beleid heeft voornamelijk alleen gevolgen gehad voor nieuwe vergunningsaanvragen en niet voor reeds afgegeven vergunningen. Nederland is terughoudend in het intrekken van reeds afgegeven exportvergunningen uit overwegingen van rechtszekerheid: een bedrijf dat op rechtsgeldige gronden een vergunning heeft verkregen, mag er op rekenen dat die vergunning ook gebruikt kan worden.

Sinds de aanscherping van het wapenexportbeleid ten aanzien van Turkije, zijn alle reeds afgegeven vergunningen die nog geldig zijn voor Turkije nog een keer tegen het licht gehouden. Exportvergunningen voor militaire goederen worden meestal met een geldigheidstermijn van één jaar afgegeven. Uit het onderzoek blijkt dat op dit moment nog drieëndertig exportvergunningen voor Turkije geldig zijn.¹ Tien van deze

¹ Alle afgegeven vergunningen zijn hier in te zien: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/documenten/rapporten/2016/10/01/overzicht-uitvoer-militaire-goederen>.

vergunningen zijn reeds vlak na afgifte van de vergunning gebruikt: de vergunningen zijn weliswaar nog geldig, maar kunnen niet meer worden gebruikt omdat de export al is gerealiseerd. Drieëntwintig vergunningen kunnen nog wel worden gebruikt voor export naar Turkije. Twintig van deze vergunningen hebben betrekking op goederen die niet operationeel ingezet kunnen worden in Syrië. Daarbij kan worden gedacht aan prototypes, goederen voor onderzoek, testrapporten voor decontaminatie-apparatuur en maritieme goederen. Dat het grootste deel van de afgegeven vergunningen betrekking heeft op goederen die niet inzetbaar zijn in Syrië vloeit voort uit het feit dat Nederland al enige tijd aanvragen voor Turkije zeer kritisch toetst met bijzondere aandacht voor mogelijke inzet in Syrië.

Van drie vergunningen met een totale waarde van 70 duizend euro is geconcludeerd dat deze goederen mogelijk inzetbaar zouden kunnen zijn in Syrië. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om tankwielen bestemd voor anti-tank wagens. Op het moment dat de vergunningen zijn afgegeven was de inschatting dat voertuigen niet tegen Koerdische groeperingen zouden worden ingezet, omdat Koerdische groeperingen niet over tanks beschikken. Nu het Syrische leger met tanks is opgerukt, zou het kunnen dat Turkije wel anti-tankvoertuigen zal inzetten in Syrië. Nu deze analyse van reeds afgegeven vergunningen is afgerond, zullen de desbetreffende bedrijven actief worden benaderd met de oproep vrijwillig af te zien van gebruik van deze nog geldige vergunningen. Pas wanneer bedrijven niet bereid blijken vrijwillig af te zien van export, zal worden overwogen om deze vergunningen in te trekken.

Beleid ten aanzien van globale vergunningen

Naast deze reguliere exportvergunningen is ook gekeken naar vergunningen die bedoeld zijn voor de facilitering van het bedrijfsleven, zogenaamde globale vergunningen. In tegenstelling tot individuele vergunningen, die gelden voor één transactie met één enkele eindbestemming, worden globale vergunningen afgegeven wanneer de goederen meerdere *mogelijke* eindbestemmingen hebben, maar de exacte eindbestemming nog niet bekend is. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het overbrengen van samples of de minimale technologie die nodig is om duidelijk te maken welk product of dienst kan worden aangeboden in het kader van het uitbrengen van een offerte. Deze vergunningen zijn niet specifiek gericht op Turkije, maar kunnen wel gebruikt worden voor exporten naar dat land. Turkije is nu verwijderd van de landenlijst van mogelijke eindbestemmingen voor een globale vergunning.

Zendingen die voortkomen uit voorgaande leveringen (zoals onderhoud, reparatie en vervangingsonderdelen)

Voor vergunningen die voortvloeien uit eerdere leveringen kan gedacht worden aan reparatie, onderhoud of vervangingsonderdelen op eerder geleverde goederen. Veelal hebben bedrijven een contractuele verplichting om vervanging, reparatie of onderhoud ten aanzien van eerder geleverde goederen te verzorgen. Het bevroren van nieuwe vergunningen op dergelijke leveringen leidt dan ook sneller tot contractbreuk en de verplichting tot schadevergoeding van bedrijven. Dergelijke vergunningen leiden niet tot additionele militaire capaciteiten in het andere land. In het aangescherpte beleid dat op 11 oktober 2019 is ingevoerd, is de behandeling van nieuwe vergunningaanvragen voor dergelijke naleveringen, net als de behandeling van vergunningen voor reguliere zendingen, stopgezet. Vanwege de potentiële zwaarwegende consequenties voor bedrijven, wordt dit beleid nu herzien. Voor dergelijke

naleveringen, zal vanaf nu een *presumption of denial* gelden: wanneer onomstotelijk vaststaat dat de goederen niet in Syrië kunnen worden ingezet, kunnen hiervoor – na toetsing aan de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport – wel vergunningen worden toegekend.

Evaluatie

Het aangescherpte beleid wordt – mede in het licht van de ontwikkelingen in Syrië – voortdurend gemonitord. Drie maanden na de inwerkingtreding van het aangescherpte beleid – in januari 2020 – zal het aangescherpte beleid worden geëvalueerd. Hiermee kunnen eventuele hiaten in het beleid en problemen in de uitvoering worden geadresseerd. Nederland zal voortdurend blijven afstemmen met de EU-partners.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok