

Vergaderjaar 2013–2014

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 249

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, 3 juli 2014

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Wapenexportbeleid op 5 februari jl. (Kamerstuk 22 054, nr. 242), informeert het kabinet u over de aanpassing van de dual-useverordening in de EU, als ook over de Nederlandse ambities voor verdergaande harmonisatie van het Europese wapenexportbeleid. Daarnaast beantwoordt het kabinet een aantal vragen over het exportcontrolebeleid, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg op 11 juni jl. over leveringen van Nederlandse bedrijven aan het Syrische chemische wapenprogramma.

Dual-useverordening

Op 3 april jl. heeft het Europees Parlement, tijdens de plenaire zitting, ingestemd met het standpunt van de Raad inzake de aanpassing van de dual-useverordening. Hiermee is het formele wetgevingstraject afgerond inzake het aanpassen van de goederenlijst in bijlage 1 van de dual-useverordening (428/2009). Op 16 april jl. hebben de voorzitter van het Europees Parlement en de voorzitter van de Raad de nieuwe verordening ondertekend. De publicatie in het publicatieblad van de EU heeft op 12 juni 2014 plaatsgevonden.¹

Inmiddels zijn ook de voorbereidingen voor een nieuwe herziening van de dual-useverordening gestart. Op 24 april jl. publiceerde de Europese Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement over de

¹ Verordening (EU) nr. 599/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweëerlei gebruik, Publicatieblad van de Europese Unie, L 173/79.

herziening van het uitvoercontrolebeleid². Op 28 mei jl. heeft u een BNC-fiche ontvangen (Kamerstuk 22 112, nr. 1859) over het Nederlandse standpunt met betrekking tot deze mededeling en over de inzet van Nederland bij de onderhandelingen voor een nieuwe dual-use-verordening. In de mededeling geeft de Commissie aan dat het nodig is een effectbeoordeling (*impact assessment*) uit te voeren van de voorgestelde maatregelen. Het kabinet verwacht dat de Commissie het voorstel tot verdere aanpassing van de dual-useverordening in de loop van 2015 zal publiceren. Mogelijk dat hierdoor een belangrijk deel van het wetgevingstraject zal plaatsvinden onder het Nederlands voorzitterschap van de EU.

Beoordeling uitvoervergunningen: risicoafweging en consultatieplicht

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg op 11 juni jl. over leveringen van Nederlandse bedrijven aan het Syrische chemische wapenprogramma, gaat deze brief in op de wijze waarop risicoafweging plaatsvindt bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor export en hoe EU-lidstaten elkaars afwijzingen van uitvoervergunningaanvragen respecteren.

Risicoafweging

Indien goederen gezien hun aard bruikbaar zijn voor het ontwerpen of vervaardigen van massavernietigingswapens of overbrengingsmiddelen daarvoor, zal Nederland zo'n levering uiterst zorgvuldig beoordelen. Bij het beoordelen van aanvragen spelen de eindgebruiker en de aannemelijkheid van het opgegeven eindgebruik een belangrijke rol. Ten aanzien hiervan vindt onderscheid plaats op basis van vier risicocategorieën:

1. Geen risico – Eindgebruikers waarover Nederland geen belastende informatie (inlichtingen) heeft;
2. Theoretisch risico – Eindgebruikers die indirecte banden hebben met entiteiten van zorg;
3. Materieel risico – Eindgebruikers die direct bij relevante verwervingsactiviteiten betrokken zijn;
4. Bewezen risico – Een zending wordt specifiek verworven voor het ontwikkelen of produceren van massavernietigingswapens of overbrengingsmiddelen daarvoor.

Per individuele aanvraag wordt beoordeeld of er sprake is van acceptabele of onacceptabele risico's. Dat oordeel is mede op informatie van de gemeenschappelijke Unit Contraproliëratie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) gebaseerd. Als het eindgebruik aannemelijk is en er geen onacceptabel risico bestaat dat de goederen gebruikt worden voor het ontwikkelen of produceren van massavernietigingswapens of overbrengingsmiddelen daarvoor, zal zo'n aanvraag doorgaans worden goedgekeurd.

Bij het beoordelen van aanvragen voor de uitvoer van dual-usegoederen naar Syrië geldt dat wanneer er een theoretisch risico bestaat op verkeerd eindgebruik (categorie 2 of hoger) er sprake is van een onacceptabel risico. Vanwege de situatie in Syrië is vorig jaar de lijst met vergunningplichtige dual-usegoederen voor Syrië uitgebreid. Vergunningaanvragen

² COM(2014)244 van 24 april 2014, mededeling van de commissie aan de Raad en het Europees Parlement, De herziening van het uitvoercontrolebeleid: waarborgen van veiligheid en concurrentievermogen in een veranderende wereld

voor deze additionele dual-usegoederen worden op dezelfde manier beoordeeld.

Consultatieplicht

Om te voorkomen dat lidstaten of regimepartners elkaars controle-inspanningen ondermijnen is het essentieel om snel en volledig informatie uit te wisselen over afgewezen vergunningaanvragen. De inspanningen gericht op het delen van informatie, consulteren over identieke aanvragen en het respecteren van elkaars beslissingen, worden aangeduid als het «no-undercut beginsel».

Op basis van afspraken in de Europese Unie en de exportcontroleregimes zijn landen verplicht elkaar te informeren over afgewezen vergunningen. De Europese Commissie houdt een database bij van afgewezen vergunningen voor dual-usegoederen, niet alleen die van EU-lidstaten, maar ook van regime-leden buiten de EU. Op basis van artikel 13 van de Europese dual-useverordening zijn EU-lidstaten verplicht elkaar te consulteren wanneer zij een vergunningaanvraag wezenlijk identiek is aan een door een andere EU-lidstaat afgewezen vergunningaanvraag. De EU-lidstaten zijn niet verplicht een wezenlijk identieke vergunningaanvraag na deze consultatie vervolgens ook af te wijzen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beoordelen van een vergunning ligt immers bij de individuele staten. Zoals ook aangegeven in de kabinetsreactie op het groenboek van de Europese Commissie over het exportcontrolebeleid over dual-usegoederen³, hecht Nederland sterk aan het no-undercut beginsel en streeft, ondanks de mogelijkheid af te wijken van de beslissing van andere lidstaten, naar nul undercuts per jaar. Nederland is voorstander van een versterking van het no-undercut beginsel en minder vrijblijvendheid bij het overnemen van elkaars beslissingen.

Naast de uitwisseling van afgewezen vergunningaanvragen is Nederland voorstander van het uitwisselen van informatie over toegewezen vergunningen. Ook deze informatie is waardevol bij het beoordelen van identieke vergunningaanvragen, zeker in die gevallen dat een land overweegt een aanvraag af te wijzen terwijl er al veel toekenningen blijken te zijn. Indien EU-lidstaten besluiten het exportcontrolebeleid verder te harmoniseren, is het ook belangrijk om transparant te zijn over de uitvoering van dat beleid.

Harmonisatie van het Europese wapenexportbeleid

Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje zijn momenteel de grootste exporteurs van militaire goederen in de EU. Nederland stond in 2012 op een achtste plaats binnen de EU met een waarde van € 941 miljoen aan afgegeven vergunningen. De waarde van door de EU afgegeven wapenexportvergunningen schommelt sinds 2008 tussen de € 30 miljard en € 40 miljard per jaar. In 2012 was de totale waarde van de 47.812 afgegeven vergunningen ruim € 39 miljard. Er werden 408 vergunningen geweigerd.

Het wapenexportbeleid van EU-Lidstaten is gebaseerd op gemeenschappelijke criteria vastgesteld door de Europese Raden in Luxemburg en Lissabon in 1991 en 1992, de *Code of Conduct* uit 1998 en het EU Gemeenschappelijk Standpunt (EUGS) inzake wapenexport (2008/944/GBVB van december 2008) dat de uitkomst was van een herziening van de *Code of Conduct*. Dit EUGS creëert een *level playing field*, ofwel gelijk speelveld, voor Europese bedrijven en waarborgt het behoud van

³ Kamerstuk 22 112, nr. 1225

een competitieve industrie, terwijl onwenselijke export van goederen die ingezet kunnen worden voor onder meer mensenrechtenschendingen of interne repressie niet is toegestaan. Toetsing van wapenexport aan de acht criteria uit het EUGS is verplicht voor alle Europese Lidstaten.

Eenduidige implementatie van dit EUGS en toepassing van de acht criteria door de Lidstaten is een belangrijk aandachtspunt voor dit kabinet. In 2012 heeft een herziening van het EUGS plaatsgevonden. De belangrijkste uitkomst van deze herziening was dat het EUGS voldoet aan de doelstelling uit 2008, namelijk dat het de basis vormt van een gecoördineerd exportbeleid. Dit is vastgelegd in Raadsconclusies die op 19 november 2012 zijn aangenomen. Tegelijkertijd is geconstateerd dat in de werkwijze van de Brusselse Raadswerkgroep COARM en implementatie van het EUGS nog ruimte voor verdere harmonisatie bestaat.

In het kader van de herziening van het EUGS zijn, mede als gevolg van de actieve Nederlandse inzet, reeds enkele resultaten behaald die bijdragen aan verdere harmonisatie:

- Jaarlijks zal de wijze van toepassing van criterium 2 (mensenrechten) en 8 (OS-criterium) in COARM worden besproken, waarbij Lidstaten kunnen leren van elkaars ervaringen;
- Lidstaten delen meer relevante informatie dan in het verleden bij het notificeren van afgewezen vergunningen (*denials*);
- In COARM worden regelmatig gevoelige bestemmingen besproken, met meer aandacht voor de bij toetsing relevante informatie;
- In COARM zijn richtlijnen aangenomen voor informatie-uitwisseling over gevoelige bestemmingen.

Het kabinet is van mening dat het mogelijk en wenselijk is om de implementatie van het EUGS verder te harmoniseren. Via onderstaande initiatieven zal Nederland hier een bijdrage aan leveren.

1.) Politieke besluitvorming

De Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) gebruikt het instellen van een wapenembargo als laatste middel in relaties met derde landen, daar waar interne of regionale omstandigheden hiertoe aanleiding geven, bijvoorbeeld inzake Wit-Rusland en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Dit levert het meest eenduidige resultaat op voor wapenexport naar een bepaalde bestemming. Een VN- of EU-embargo levert immers geen interpretatiekwesties op. De export van militaire goederen is dan niet toegestaan. Recent heeft de EU bij crisissituaties ook aandacht besteed aan wapenexport naar deze landen zonder echter over te gaan tot het instellen van een wapenembargo. De betreffende Raadsconclusies besloten om alle goederen die kunnen worden gebruikt voor interne repressie aan te houden en kondigden een herbeoordeling aan van door Lidstaten afgegeven vergunningen voor overige militaire goederen. Dit draagt daarmee bij aan een restrictiever Europees beleid en is een helder signaal aan de betrokken autoriteiten.

De eenduidige implementatie van dergelijke Raadsconclusies door de Lidstaten is echter voor verbetering vatbaar. Om hieraan bij te dragen heeft Nederland een discussiestuk opgesteld en dit samen met Duitsland ingediend ter verdere bespreking in de Raadswerkgroep externe betrekkingen. Het stuk gaat onder meer in op de kwestie van definiëring van goederen voor interne repressie, om in de toekomst tot gelijksoortige implementatie van dergelijke besluiten door Lidstaten te kunnen komen.

2.) Afgewezen vergunningen

Een belangrijk element in het EUGS is het systeem ter voorkoming van concurrentievervalsing. EU-Lidstaten informeren elkaar over afgewezen vergunningaanvragen (*denials*), zodat andere Lidstaten zich daaraan kunnen houden indien transacties identiek zijn (zelfde product, eindgebruiker en eindgebruik). Hoewel het uitsluitend verplicht is om te consulteren, worden *denials* van andere landen voor identieke transacties in principe opgevolgd door Lidstaten, tenzij de situatie in het land van bestemming zodanig is gewijzigd dat een exportvergunning is gerechtvaardigd. De procedure voorziet erin dat het uiteindelijke besluit met een korte motivering na afloop van de consultatie aan alle Lidstaten bekend wordt gesteld. Echter, hier wordt in de praktijk onvoldoende uitvoering aan gegeven.

Nederland blijft dan ook grotere transparantie bepleiten onder Lidstaten bij het notificeren van *denials* om verdere harmonisatie en «no undercut» te bevorderen, zoals het verstrekken van meer informatie over de redenen van afwijzing, en betere en meer gestructureerde feedback inzake opvolging door andere Lidstaten. Een volledige «no undercut», en dus het verplicht opvolgen van een *denial* door andere Lidstaten is het uiteindelijke doel, mits blijkt dat dit op een goede manier haalbaar is in de praktijk.

3.) Uitwisseling van informatie

EU-Lidstaten bespreken maandelijks het exportbeleid in COARM. Nederland zet zich consequent in om de werkmethoden van COARM te verbeteren en de onderlinge transparantie te vergroten, omdat dit bijdraagt aan harmonisatie van het Europese wapenexportbeleid. Zoals aangegeven, is in de afgelopen jaren enige vooruitgang geboekt. Tegelijkertijd is er ruimte voor verdere verbeteringen, waar Nederland ook in de toekomst op zal blijven aandringen.

Zo kan de voorzitter van de Raadswerkgroep mensenrechten (COHOM), waar zinvol, betrokken worden bij werkzaamheden van COARM. Een voorbeeld is wanneer de toepassing van criterium 2 jaarlijks wordt besproken in COARM.

Daarnaast bepleit Nederland het actief uitwisselen van informatie over afgegeven vergunningen aan post-embargo landen en aan een beperkt aantal specifieke, gevoelige bestemmingen. Dergelijke informatie zou zeer direct bijdragen aan Europese harmonisatie. Enkele EU-lidstaten met een omvangrijke wapenexporteur verzetten zich tegen het uitwisselen van informatie voor gevoelige bestemmingen, niet alleen uit principiële motieven, maar ze zien dergelijke maatregelen vooral als een te grote werklast voor hun eigen organisatie. Gezocht wordt naar een compromis dat de uitwisseling van informatie bevordert en de werklast beperkt houdt.

4.) Gebruikersgids

De Gebruikersgids is een waardevol instrument dat Lidstaten ondersteunt bij het toepassen van de acht criteria uit het EUGS en wordt momenteel opnieuw herzien, met als doel verdere eenduidige toepassing van de criteria en aanpassing van de Gebruikersgids aan het VN-wapenhandelsverdrag. De verwachting is dat enkele toevoegingen worden ingevoegd in de Gebruikersgids, zoals de notie van *gender-based violence*, die wel in het VN-wapenhandelsverdrag voorkomt, maar vooralsnog niet expliciet wordt genoemd in de Gebruikersgids. Na aanpassing van de Gebruik-

kersgids zullen Raadsconclusies worden aangenomen, waarmee deze wijzigingen publiek worden gemaakt.

Nationale competentie

Nederland blijft zich als voorvechter inzetten in EU-verband voor verdere harmonisatie van het Europese wapenexportbeleid, en trekt hierbij nauw op met gelijkgezinde landen om bovengenoemde voorstellen te realiseren. In eerste instantie zijn dat de Benelux-landen, die verdere harmonisatie als beleidsdoel delen. Ook met andere kleinere en middelgrote exporteurs wordt samengewerkt om te komen tot instrumenten die een uniformere toepassing van het EUGS garanderen.

Voor Nederland blijft overeind staan dat de afgifte van wapenexportvergunningen een nationale afweging dient te zijn, binnen de bestaande Europese kaders en de internationaalrechtelijke kaders, zoals onder meer door het VN-wapenhandelsverdrag gesteld. Wapenexport raakt aan nationale veiligheid en hoort een nationale competentie te blijven. Tegelijkertijd is voor de geloofwaardigheid van het externe beleid van de EU en voor de kansen van de Europese defensie-industrie van groot belang dat de implementatie van het EUGS gelijkvormiger wordt, waaraan bovengenoemde Nederlandse initiatieven hopelijk zullen bijdragen.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans