

Vergaderjaar 2012–2013

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 220

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2013

Van 18 tot 28 maart vond in New York de slotconferentie plaats over het VN-wapenhandelsverdrag (Arms Trade Treaty; ATT). De laatste onderhandelingsronde, in een proces dat in 2006 in VN-verband begon, heeft geresulteerd in een sterk en robuust verdrag ter regulering van de wereldwijde wapenhandel. De voor aanneming van de tekst vereiste consensus werd op 28 maart geblokkeerd door Iran, Noord-Korea en Syrië. Op 2 april werd de verdragstekst vervolgens na stemming aanvaard door de Algemene Vergadering van de VN.

Inhoud

De regering is verheugd met het bereikte resultaat, en beschouwt dit verdrag als een belangrijke bijdrage aan de internationale veiligheid en stabiliteit. Essentieel is dat het verdrag de staten partijen verplicht een wapenexportstelsel op te tuigen. Deze exportcontrole op conventionele wapens zal moeten leiden tot verantwoorde nationale beslissingen omtrent uitvoer van militaire goederen die onder de reikwijdte van het verdrag vallen.

Het verdrag verbiedt de export van wapens als de exporterende staat kennis heeft dat de wapens ingezet kunnen worden voor het plegen van genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden. Daarnaast schept het verdrag een toetsingskader waarbij beoordeeld moet worden of met de te exporteren goederen de vrede en veiligheid zouden worden ondermijnd, of het humanitair oorlogsrecht of mensenrechten kunnen worden geschonden. Andere toetsingscriteria in het verdrag zijn de kans op misdrijven die strafbaar zijn gesteld onder voor de exporterende staat geldende internationale terrorismeverdragen of verdragen verband houdende met transnationale georganiseerde criminaliteit. Indien een doorslaggevend risico bestaat op een of meerdere van bovenstaande zaken, mag de exporterende staat geen exportvergunning afgeven. Bij de toetsing dienen de exportautoriteiten speciale aandacht te geven aan het risico op inzet van de wapens bij ernstige

vormen van gender-gerelateerd geweld en geweld tegen vrouwen en kinderen en aan het omleidingsrisico van de wapens.

Ook op munitie voor de in het verdrag genoemde wapens en onderdelen van de in het verdrag genoemde wapensystemen dienen alle toetsingscriteria te worden toegepast. Nederland betreurt dat handgranaten en andere militaire explosieven niet expliciet onder de reikwijdte van het verdrag vallen. Deze toevoeging bleek niet haalbaar, aangezien de meeste landen vast wensten te houden aan een reikwijdte voor het verdrag bestaande uit de zeven categorieën van het VN-register voor conventionele wapens, plus kleine en lichte wapens.

Het verdrag roept staten op om waar nodig ook de invoer, doorvoer en tussenhandel van conventionele wapens te reguleren. Onder het verdrag valt niet internationale doorvoer van conventionele wapens door staten partijen zelf, voor zover die staat eigenaar blijft van de goederen.

Staten partijen bij het verdrag leveren binnen een jaar na inwerking-treding een initieel rapport in met relevante nationale wetgeving, de nationale controle lijst en andere administratieve maatregelen die zijn genomen ter implementatie van het verdrag. Staten zullen jaarlijks een rapportage inleveren, vóór 31 mei, over afgegeven exportvergunningen en de import van wapens onder het verdrag. De Nederlandse inzet was dat deze rapporten publiek worden gemaakt. Er bestond onvoldoende steun om dit in het verdrag te expliciteren. Het bestaande gelijksoortige (vrijwillige) VN-register voor conventionele wapens (UNRoCA) is wel publiek. De verwachting is dat ATT-rapportages in de praktijk publiek zullen worden gemaakt. Rapportage biedt staten partijen en het algemene publiek de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop landen de verplichtingen onder het verdrag implementeren.

In artikel 26 wordt de relatie van het verdrag met andere internationale overeenkomsten geregeld. Over de tekst van deze bepaling is lang onderhandeld. Formuleringen in eerdere versies van de tekst lieten te veel ruimte open om de verdragsbepalingen via andere overeenkomsten te ontduiken. In de huidige tekst is die tekortkoming ondervangen.

Nederlandse inzet tijdens de conferentie

De Nederlandse inzet in de slotconferentie was gericht op het bereiken van een sterk en effectief verdrag. De belangrijkste elementen van deze inzet zijn binnengehaald; een verplicht nationaal wapenexport-controleregime met strenge toetsingscriteria voor conventionele wapens, inclusief kleine en lichte wapens. Nederland was vice-voorzitter van de conferentie en facilitator van verschillende informele sessies over het verdragsartikel aangaande rapportage. Nederland heeft actief gezocht naar de sterkst denkbare teksten die nog aanvaardbaar zouden zijn voor de overgrote meerderheid van VN-lidstaten.

Op 19 en 20 maart werd de delegatie versterkt met drie Leden van uw Kamer (Vuijk, Maij en De Roon) die een inkijk hebben kunnen krijgen in het onderhandelingsproces en in de uiteenlopende posities van delegaties via gesprekken met India, Indonesië, Egypte, Verenigd Koninkrijk en Trinidad en Tobago. Daarnaast spraken de Leden ook met voorzitter Woolcott en met aanwezige vertegenwoordigers van Nederlandse en internationale NGO's die een belangrijke rol hebben gespeeld in het ATT-proces.

Zoals in de Kamerbrief over de Nederlandse inzet in de slotconferentie is gemeld, heeft Nederland ook voorbereidend werk verricht om het

onderhandelingsproces effectiever te laten verlopen. Zo heeft Nederland voorbereidende seminars georganiseerd en gefinancierd en met maatschappelijke organisaties samengewerkt in de aanloop naar de slotronde van de onderhandelingen.

Proces

De slotconferentie werkte volgens eigen procedurele regels, die door het vierde Voorbereidend Comité in 2012 waren opgesteld. Deze regels vereisten aanneming van het verdrag bij consensus. Op 28 maart, de laatste dag van de conferentie, blokkeerden Iran, Syrië en Noord-Korea de consensus. Kenia kondigde vervolgens namens elf landen (initiatiefnemers van het ATT-proces) aan dat het de Secretaris-Generaal van de VN nog diezelfde avond per brief zou vragen de behandeling van een resolutie ter aanvaarding van het ATT op de agenda van de Algemene Vergadering van de VN te zetten. Ook Nederland heeft deze procedure gesteund.

Op 2 april bracht voorzitter Woolcott verslag uit van de slotconferentie aan de Algemene Vergadering. Vervolgens werd gestemd over bovengenoemde resolutie met de verdragstekst in de bijlage. De procedureregels van de Algemene Vergadering vereisen een gewone meerderheid, die makkelijk gehaald werd. Van de 193 VN-lidstaten stemden 154 landen voor de resolutie en het verdrag. 23 landen onthielden zich van stemming: Angola, Bahrein, Bolivia, Cuba, China, Ecuador, Egypte, India, Fiji, Indonesië, Jemen, Koeweit, Laos, Birma, Nicaragua, Oman, Qatar, Rusland, Saoedi-Arabië, Sri Lanka, Sudan, Swaziland en Wit-Rusland. Drie landen stemden tegen: Iran, Syrië en Noord-Korea.

Deze wijze van aanneming van de verdragstekst heeft geen juridische consequenties voor het verdrag. Wel is aannemelijk dat de 23 bovengenoemde landen die bij de stemming hebben onthouden geen haast zullen maken met ondertekening van het verdrag. Met name de onthouding door Rusland en China – beide grote wapenexporteurs – valt te betreuren. Desalniettemin is met het ATT een breed gedragen internationale standaard neergelegd waar op de langere termijn ook deze landen mee geconfronteerd kunnen worden.

Ondertekening en ratificatie van het verdrag

De regering streeft naar ondertekening van het verdrag voor het Koninkrijk op 3 juni a.s., wanneer de VN het verdrag openstelt voor ondertekening. De regering zet vervolgens in op snelle ratificatie voor in elk geval het Europese deel van Nederland, hetgeen mogelijk moet zijn gezien het feit dat Europees Nederland reeds beschikt over een wapenportsysteem en wapenexport al toetst aan criteria die in EU-verband zijn afgesproken, waaronder het mensenrechten criterium en de andere in het ATT vastgelegde criteria.

Voor het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) wordt nog onderzocht of reeds bestaande wetgeving volstaat danwel aangevuld moet worden. Met Aruba, Curaçao en Sint Maarten is contact opgenomen over het verdrag.

De regering zal andere landen oproepen het verdrag snel te tekenen en te ratificeren. Wanneer de vijftigste staat het verdrag heeft geratificeerd, zal het ATT in werking treden. De verwachting is dat dit binnen een paar jaar het geval is, gezien de enthousiaste aanneming van de verdragstekst door 154 staten.

Nederland overweegt, evenals Duitsland, Denemarken en Australië, financiële middelen ter beschikking te stellen aan een door het United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA) beheerd fonds voor de implementatie van het VN Actieprogramma Kleine Wapens en de verplichtingen uit het ATT. Een formeel besluit hierover volgt op korte termijn. Uw kamer zal hierover uiteraard worden geïnformeerd.

Conclusie

De regering beschouwt het verdrag als een succes voor de VN en voor de internationale gemeenschap als geheel. Zoals gezegd levert het verdrag een concrete bijdrage aan internationale veiligheid en stabiliteit. Verantwoorde handel in militaire goederen is al decennialang een doel dat door de internationale gemeenschap wordt nagestreefd. Gezien de immer grote sensitiviteit van deze materie, die raakt aan nationale veiligheid en soevereiniteit, is het nu behaalde succes des te groter.

Naast het humanitaire argument vóór een sterk ATT, speelt ook het gelijke speelveld voor bedrijven in de defensie-industrie een rol. Voor de Nederlandse en Europese sector is het goed dat ook niet-Europese landen zich straks aan strenge normen voor wapenexport dienen te houden.

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