

Vergaderjaar 2014–2015

34 103

Initiatiefnota van de leden Sjoerdsma en Servaes: «Wapens en Principes, Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa»

Nr. 3

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, 23 april 2015

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Wapenexportbeleid op 11 december jl. (Kamerstuk 22 054, nr. 259), sturen wij u de kabinetsreactie op de initiatiefnota «Wapens en Principes, Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa».

Allereerst dankt het kabinet de leden Sjoerdsma en Servaes voor het opstellen van deze nota. Het kabinet verwelkomt het initiatief en beschouwt deze nota grotendeels als steunbetuiging voor het huidige Nederlandse beleid: bevordering van verdere harmonisatie van het EU-wapenexportbeleid. In deze brief schetst het kabinet het huidige Nederlandse wapenexportbeleid en de inzet voor verdere harmonisatie van het Europese wapenexportbeleid alvorens te komen met een reactie op de initiatiefnota.

Het Nederlandse wapenexportbeleid

Wapenhandel is geen gewone handel, zoals de handel in bananen, koffie of thee. Daarbij komt dat we op dit moment in een turbulente wereld leven: het aantal gewelddadige conflicten is toegenomen en de mensenrechtensituatie in een groot aantal landen is verslechterd. Dat stelt ons voor tal van uitdagingen. Voor wat betreft wapenexport vraagt dit om extra zorgvuldigheid en oplettendheid.

De uitvoering van het Nederlandse wapenexportbeleid is gebaseerd op een «*case by case*» benadering, waarbij zorgvuldige toetsing aan de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt (EUGS) inzake wapenexport een centrale rol speelt. Bij de toetsing van iedere individuele aanvraag voor een wapenexportvergunning aan het EUGS heeft het kabinet veel aandacht voor eventuele mensenrechtenschendingen en

interne repressie in het land van eindgebruik. Een vergunningaanvraag voor een land waar interne repressie en mensenrechtenschendingen plaatsvinden, wordt afgewezen wanneer er een verband bestaat tussen de uit te voeren goederen, de eindgebruiker, het eindgebruik en de geconstateerde mensenrechtenschendingen en interne repressie, ook al bestaat er tevens een legitieme en aannemelijke veiligheidsbehoefte van het ontvangende land.

Hetzelfde geldt voor de regionale stabiliteit, ook hier kijkt het kabinet zeer zorgvuldig naar. Zodra er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren goederen de vrede, veiligheid en stabiliteit van de regio negatief zullen beïnvloeden, zal er geen vergunning afgegeven worden. Inzet van het kabinet is niet bij te dragen aan regionale wapenwedlopen.

Harmonisatie van het Europese wapenexportbeleid

De verplichting om wapenexport aan de acht criteria uit het EUGS te toetsen geldt voor alle EU-lidstaten. Een uniforme implementatie van het EUGS door de afzonderlijke EU-lidstaten is belangrijk voor een *level playing field* voor Europese bedrijven.

Eerder constateerde het kabinet al dat er ruimte bestaat voor verdere harmonisatie van de wijze waarop EU-lidstaten het EUGS implementeren en voor verbetering van de werkwijze van de Brusselse Raadswerkgroep COARM¹. De afgelopen jaren zijn stappen in de goede richting gezet, mede dankzij de Nederlandse inzet. Zo wordt dankzij Nederlandse inzet elk jaar criterium 8 van het EUGS besproken binnen COARM, zodat EU-lidstaten ervaringen met het toepassen van dit criterium kunnen uitwisselen. De noodzaak voor verdere harmonisatie blijft echter bestaan. Het kabinet zal hierbij blijven inzetten op onder andere:

- 1) Het verbeteren van de eenduidige implementatie van Raadsconclusies met betrekking tot wapenexportrestricties door de EU-lidstaten, wanneer een volledig wapenembargo politiek gezien niet haalbaar is. Nederland loopt samen met Duitsland in deze discussie voorop.
- 2) Het verminderen van het aantal gevallen waarbij de ene EU-lidstaat een vergunning afwijst waarna een andere EU-lidstaat de vergunning alsnog toewijst, oftewel het versterken van het «no undercut» beginsel. Nederland streeft naar nul gevallen van «undercut».
- 3) Verbeteren van de informatie-uitwisseling over afgegeven vergunningen aan post-embargo landen en aan een beperkt aantal specifieke, gevoelige bestemmingen.
- 4) Herziening van de Gebruikersgids. De Gebruikersgids bevat binnen de EU afgestemde «best practices» voor de toepassing van het EUGS en draagt hiermee bij aan de harmonisatie van het EU-wapenexportbeleid.

Wapenhandelsverdrag

Naast verdere harmonisatie van het EU-wapenexportbeleid zet het kabinet zich ook in voor een verdergaande mondiale regulering van de wapenhandel. Op 24 december 2014 is een belangrijke stap gezet met de inwerktreding van het Wapenhandelsverdrag. Op het moment van inwerktreding hadden 61 landen, waaronder Nederland, het Verdrag geratificeerd. Deze landen zijn nu verplicht wapenexport te reguleren, te toetsen en hierover te rapporteren. Het Nederlandse exportcontrolebeleid, op basis van het EU-exportcontrolebeleid, voldoet al aan alle verplichtingen uit het Wapenhandelsverdrag en hoeft dus niet te worden gewijzigd. Voor veel landen in de wereld betekent dit Verdrag echter een

¹ Kamerstuk 22 054, nr. 249

grote stap voorwaarts met betrekking tot het reguleren van hun wapenexport.

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingsfase actief ingezet voor de totstandkoming van een zo sterk mogelijk Wapenhandelsverdrag. Nederland was vicevoorzitter van de diplomatieke conferentie in juli 2012 en maart 2013, heeft voorbereidende seminars georganiseerd en heeft uitvoerig met NGO's en defensie-industrieën gesproken. Tot slot steunt Nederland met financiële middelen organisaties die een succesvolle implementatie van het Verdrag nastreven, zoals UNSCAR, een VN-fonds dat de implementatie van het Verdrag zal ondersteunen in ontwikkelingslanden.

Ook de komende periode zal het kabinet zich actief inzetten voor een succesvolle wereldwijde implementatie van het Verdrag.

Reactie initiatiefnota «Wapens en Principes, Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa»

Hieronder zal nader worden ingegaan op de concrete voorstellen uit de initiatiefnota.

- I. *Oprichting van een onafhankelijke Europese wapenexportautoriteit, onder de verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die in geval van conflicterende afwegingen tussen lidstaten tot advies komt.*

Het kabinet deelt de ambitie van de indieners het wapenexportbeleid in Europa verder te brengen, een «race to the top» zogezegd, en ziet dit initiatief als steunbetuiging aan de kabinetsinzet om verdere harmonisatie van het wapenexportbeleid in de EU te bevorderen. Het is echter niet vanzelfsprekend dat een meer geharmoniseerde toetsing binnen de EU tot een strengere toetsing zal leiden. Een eventuele oprichting van een onafhankelijke Europese wapenexport-autoriteit zal door overeenstemming bereikt moeten worden en zal gebaseerd zijn op de grootste gemeenschappelijke deler van het nationale wapenexportbeleid van de afzonderlijke EU-lidstaten. Dit kan ook het risico van een «race to the bottom» met zich meebrengen.

Vervolgens spelen twee vragen een belangrijke rol, (1) hoe zou deze wapenexportautoriteit eruit komen te zien en past dat binnen het huidige juridische stelsel van de EU en (2) in hoeverre is steun te vinden voor de oprichting van een dergelijke autoriteit. In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid moeten maatregelen immers door alle lidstaten gedragen worden.

De voorgestelde procedure van openbaarmaking van de bevindingen van de autoriteit en agendering hiervan in de Raad Buitenlandse Zaken zal waarschijnlijk bij veel lidstaten op bezwaren stuiten, omdat wapenexport aan nationale veiligheid raakt. Nationale veiligheid is de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Gezien het belang dat het kabinet hecht aan een verregaande harmonisatie van het EU-wapenexportbeleid wil het kabinet dit voorstel ook vanuit juridisch perspectief nader bestuderen. Gelet op de specifieke kenmerken van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU moet bijvoorbeeld de juridische vraag worden gesteld op welke grondslag een dergelijke autoriteit kan worden opgericht. De EU kan immers enkel optreden als daarvoor bevoegdheden zijn toebedeeld in de EU-Verdragen.

De indieners stellen voor om, in meer of mindere mate, een vorm van supranationaal toezicht in te stellen op de wapenexport van de lidstaten. Dat gaat verder dan de intergouvernementele insteek van het Gemeenschappelijk Standpunt.

Vervolgens moeten ook de institutionele aspecten van het voorstel nader worden bestudeerd. De indieners willen dat de op te richten autoriteit onder de verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger valt, doch tevens onafhankelijk is. Los van de vraag op basis waarvan de Hoge Vertegenwoordiger de bevoegdheid kan krijgen om als scheidsrechter op te treden tussen de lidstaten inzake wapenexport, dringt zich de vraag op of zij deze bevoegdheid kan delegeren aan een orgaan dat onafhankelijk van haar functioneert en dat gevoelige afwegingen kan maken, bijvoorbeeld over de situatie in derde landen.

Het kabinet zal deze vragen nader bestuderen en daarna een aantal EU-lidstaten informeel consulteren om de politieke haalbaarheid te verkennen.

II. *Right to challenge: mogelijk maken om besluiten tot het verlenen van een wapenexportvergunning van andere lidstaten te laten toetsen door de wapenexportautoriteit wanneer twijfel bestaat over de verenigbaarheid met EU-afspraken.*

Nederland voert een transparant wapenexportbeleid en zet zich ervoor in dat ook andere EU-lidstaten dat doen. Een transparanter wapenexportbeleid in meer EU-lidstaten zou NGO's, nationale parlementen, maar ook collega's in andere EU-lidstaten meer inzicht verschaffen in afgegeven vergunningen en de mogelijkheid creëren elkaar daarop aan te spreken. Tevens zou dit bijdragen aan een versterking van het *level playing field*. Het kabinet zet zich hiervoor reeds in en zal dit blijven doen.

Het voorstel van het formaliseren van verantwoording afleggen aan andere EU-lidstaten zal echter zeer waarschijnlijk weerstand bij veel EU-lidstaten oproepen.

Ook staat dit voorstel op gespannen voet met de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten en de specifieke kenmerken van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (zie hiervoor ook de argumentatie onder voorstel I).

Het kabinet zal de Europese partners evenwel over dit idee consulteren, om te beginnen met de meest gelijkgestemden op het gebied van verdere EU-harmonisatie.

III. *Openbare consultaties van mensenrechtenorganisaties en de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa en van de VN om meer invulling te geven aan de toetsingscriteria van het Europees Gemeenschappelijk Standpunt (EUGS) inzake wapenexport.*

Er bestaat een regulier overleg, één tot twee keer per jaar, tussen de Brusselse raads werkgroep voor wapenexport (COARM), met daarin de wapenexportexperts van de lidstaten, en NGO's. Het kabinet zal bestuderen of en op welke manier dit uitgebreid kan worden, waarbij een belangrijk uitgangspunt is dat de mensenrechtenorganisaties zelf de vrijheid dienen te hebben hun zorgpunten aan te dragen.

Daarnaast is het kabinet van mening dat het een goed idee is om de adviezen van de mensenrechten-organisaties in een database voor iedere EU-lidstaat toegankelijk maken of via het diplomatieke kanaal te verspreiden, zodat alle lidstaten over dezelfde informatie beschikken. Nederland zal dit voorstel in Brussel bespreken.

Het kabinet is van mening dat de COARM een beter gremium hiervoor is dan de Raad Buitenlandse Zaken vanwege de specifieke expertise in deze

raadswerkgroep. Het opstellen van openbare landenlijsten is geen werkbaar idee, aangezien landenlijsten (1) vaak – deels – tot stand komen op basis van geclassificeerde informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en (2) de ervaring leert dat het bijzonder lastig is om overeenstemming te bereiken met 28 EU-lidstaten over dergelijke lijsten.

Ook naar aanleiding van dit voorstel zal het kabinet Europese partners consulteren.

IV. Verbetering van controle na levering zodat niet alleen vooraf maar ook achteraf gecontroleerd wordt op het eindgebruik van geleverde wapens.

Eén van de uitgangspunten van het exportcontrolebeleid voor militaire goederen is dat controle plaatsvindt voorafgaand aan de export. Controle na levering als extra maatregel is een goede gedachte, maar zal in de praktijk op een aantal problemen stuiten. Allereerst zijn de afnemers van militaire goederen meestal krijgsmachten. Vanwege het veelal gesloten karakter van een krijgsmacht is het niet waarschijnlijk dat deze controleurs uit derde landen zal toelaten voor controles. Ten tweede heeft de Nederlandse overheid geen jurisdictie in het land van eindgebruik, hetgeen controle in de weg staat.

Daarnaast neemt controle na levering de grootste zorgen niet weg. De zorgen zitten bij de meeste gevoelige exporten immers niet zozeer in wie precies de goederen in het land van eindgebruik ontvangt, maar hoe die eindgebruikers (autoriteiten) in de toekomst deze goederen zullen aanwenden. Die laatste onzekerheid wordt niet kleiner door controle na levering. Tot slot heeft Nederland ook een gebrek aan capaciteit om deze controles uit te voeren.

Het delen van informatie in internationaal exportcontrolekader over fraude en misbruik met eindgebruikersverklaringen zou echter een eerste, goede stap kunnen zijn. Nederland zal in de LEOM (*Licensing and Enforcement Officers Meeting*) van het *Wassenaar Arrangement* hiertoe een voorstel doen.

V. Automatisch bevroren van leveringen van al gesloten deals indien sprake is van een wapenembargo

Het kabinet bevestigt graag dat dit het huidige Nederlandse uitgangspunt is bij wapenembargo-onderhandelingen: een wapenembargo dient geen «grandfather clause» te bevatten. Dit was ook het standpunt van het kabinet tijdens de onderhandelingen over het wapenembargo op Rusland. Aangezien wapenembargo's onderdeel zijn van het EU-sanctiebeleid en niet van het EU-exportcontrolebeleid, is elk wapenembargo de uitkomst van (politieke) onderhandelingen tussen de EU-lidstaten. Elk wapenembargo wordt dus op zichzelf vastgesteld. Het kan voorkomen dat een gemankeerd embargo beter is dan geen embargo. In dat geval zal het kabinet instemmen met het gemankeerde embargo.

Samengevat ziet het kabinet de voorstellen uit de initiatiefnota als bevestiging van kabinetsbeleid en deelt het de ambitie van de indieners om, ondanks de uiteenlopende visies hierover binnen de EU, op zoek te gaan naar volgende stappen.

Het kabinet zal de initiatiefnota aangrijpen om hierover consultaties aan te gaan met Europese partners.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders