

Vergaderjaar 2009–2010

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2010

Mede namens de staatsecretaris van Economische Zaken, bied ik U hierbij¹ de Beleidsdoorlichting van het Nederlandse Wapenexport- en exportcontrolebeleid 2004–2008 aan, evenals mijn beleidsreactie hierop. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Beleidsreactie

Inleiding

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is in internationaal en Europees verband betrokken bij de opstelling van wet- en regelgeving inzake exportcontrole en adviseert daarnaast het ministerie van Economische Zaken over de afgifte van exportvergunningen voor militaire goederen. Deze activiteiten passen binnen twee operationele doelstellingen van het buitenlands beleid:

- (1) de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en de bevordering van ontwapening;
- (2) het komen tot goede internationale afspraken over conventionele wapenbeheersing en een restrictief en transparant wapenexportbeleid.

Op het verzoek van de directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, eerstverantwoordelijke directie binnen het ministerie, is de IOB gevraagd een beleidsdoorlichting uit te voeren. De doelstellingen van deze doorlichting zijn:

- Inzicht verschaffen in het functioneren van het Nederlandse exportcontrolesysteem en de exportcontroleregimes;
- Inzicht verschaffen in de rol die het ministerie van Buitenlandse Zaken daarin speelt;
- Inzicht verschaffen in de mate waarin dit systeem bijdraagt aan de internationaal overeengekomen doelen;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Identificeren van punten voor verbetering van het exportcontrolesysteem en, meer specifiek, voor de rol van Buitenlandse Zaken daarin.

Het rapport van de IOB is grondig en geeft over het algemeen een positief beeld van de Nederlandse exportcontrole en het wapenexportbeleid. Op enkele punten heeft de IOB echter commentaar. Ik verwelkom de positieve bevindingen en ga hieronder in op de kritische punten door middel van een reactie op de hoofdbevindingen en aanbevelingen van de IOB.

1. Beleidsdoelstellingen

De IOB concludeert dat het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid, dat primair is gericht op het waarborgen van de internationale, regionale en nationale veiligheid, in overeenstemming is met internationale verdragen en afspraken. Zo wordt de export van militaire goederen in principe toegestaan, mits toetsing aan het EU Gemeenschappelijk Standpunt (of voorheen de aangepaste EU gedragscode) uitwijst dat deze goederen voor legitieme veiligheidsdoeleinden worden gebruikt. Tegelijkertijd is het Nederlandse exportcontrolebeleid categorisch ten aanzien van massavernietigingswapens: Nederland staat geen export toe van goederen of technologie waarvan het risico bestaat dat zij bijdragen aan de verspreiding van massavernietigingswapens.

De IOB geeft aan dat naast het veiligheidsbelang, ook economische-, politieke- en defensiebelangen een rol spelen. Naast het voorzien in de behoefte van de Nederlandse krijgsmacht, gaat het daarbij om het werkgelegenheidsaspect, het handhaven van een technologisch hoogwaardige kennisbasis, alsmede om het bevorderen van Europese en bondgenootschappelijke samenwerking en het creëren van een *level playing field* voor het Nederlandse bedrijfsleven. Voorts draagt de export van wapens naar niet-bondgenoten bij aan het handhaven van goede bilaterale betrekkingen met de importerende landen, aldus de IOB.

De IOB merkt op dat economische belangen wel eens op gespannen voet kunnen staan met veiligheidsbelangen of andere buitenlands politieke overwegingen, zoals respect voor de mensenrechten en het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen. Hoewel deze van belang zijn in de toetsing, benadrukt de IOB dat veiligheids- of buitenlands politieke overwegingen leidend zijn.

2. Besluitvormingsketen

De taakverdeling tussen de betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën) is naar het idee van de IOB «hybride», maar ook logisch in het licht van de expertisegebieden. Voorts is de IOB van mening dat de samenwerking tussen de diverse overheidsinstanties (waaronder ministeries, douane, FIOD-ECD en de inlichtingendiensten) intensief en naar ieders tevredenheid is. Ik kan deze bevinding onderschrijven.

De IOB stelt vast dat bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken net voldoende personele capaciteit is om de internationale vergaderingen bij te wonen en om de vergunningbeoordeling uit te voeren. Er is echter te weinig capaciteit om in internationale fora, in alle gevallen dat dit wenselijk is, een initiërende rol te spelen en eigen voorstellen uit te werken. Ik onderschrijf deze bevindingen, maar helaas kan hier, als gevolg van de huidige financiële situatie van het Rijk en de aangekondigde heroverweging, voorlopig geen verbetering in komen.

3. Beleidsuitvoering

Regimes en EU

De Nederlandse inzet in exportcontroleregimes en EU-fora ten aanzien van een transparant en restrictief exportbeleid is overwegend succesvol geweest, zo concludeert de IOB. Nederland heeft onder andere bijgedragen aan de opzet van databanken en het delen van informatie tussen de lidstaten. Ook heeft Nederland actief gewerkt aan de aanpassing en uitbreiding van de EU Gedragscode, die in december 2008 is omgezet in een juridisch bindend Gemeenschappelijk Standpunt.

Transparantie

De IOB merkt op dat Nederland als enige EU-lidstaat de waarde van de exportvergunningen van *dual-use* goederen openbaar maakt. Daarbij merk ik op dat ook Vlaanderen dat doet (in België is het exportcontrolebeleid geregionaliseerd). In Nederland is voorts informatie over de waarde van de afgegeven vergunningen en afgewezen aanvragen voor militaire goederen publiek toegankelijk. Deze informatie wordt in halfjaarlijkse rapporten, samen met de landen van bestemming voor de afgegeven vergunningen, bekendgemaakt aan de Kamer. Uit contacten met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld is gebleken dat zij de openheid en toegankelijkheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken waarderen. Hieraan kan ik toevoegen dat Nederland in Europees verband wordt gezien als één van de koplopers op het gebied van transparantie.

Een punt van kritiek van de IOB is dat de publicatie van maandoverzichten en rapportages door het ministerie van Economische Zaken geregeld lang op zich laat wachten. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft aangegeven hier verbetering in te brengen. Tegelijkertijd is het belangrijk te erkennen, zoals de staatssecretaris al eerder in de Kamer heeft aangegeven (Kamerstuk 22 054 Nr. 154, 2009), dat – gelet op de beperkte capaciteit – prioriteiten moeten worden gesteld. De kernactiviteit is en blijft het efficiënt uitvoeren van exportcontrole. Als zodanig en ook in verband met de sancties jegens Iran, vormt exportcontrole de hoogste prioriteit. Door herschikking van taken creëert de staatssecretaris van Economische Zaken meer capaciteit en zoekt hij, samen met de Douane, naar mogelijkheden om meer automatisering toe te passen bij de openbare rapportage, niet alleen gericht op de vergunningprocedure maar ook op het genereren van informatie voor de maandoverzichten en rapportages op de website.

Wet- en regelgeving bekend bij bedrijfsleven

De IOB stelt dat het bedrijfsleven, ondanks de verbeterde informatievoorziening vanuit de overheid, onvoldoende op de hoogte is van (nieuwe) wet- en regelgeving. Deze conclusie deel ik niet volledig omdat er met name het laatste jaar veel is verbeterd. Op verschillende manieren wordt contact gelegd met bedrijven en instellingen die mogelijk door de wet- en regelgeving geraakt worden. Op de website van het ministerie van Economische Zaken (www.exportcontrole.ez.nl) is veel informatie te vinden. Daarnaast brengt de Douane, in het kader van het reguliere toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving, bezoeken aan bedrijven. Dit vindt plaats zowel in het kader van controles op de goederenstromen aan de buitengrens als in de vorm van bezoeken aan bedrijven en instellingen zonder dat een specifieke uitvoer daar aanleiding voor geeft.

Ook vinden regelmatig gerichte voorlichtingsactiviteiten plaats. In 2003 en 2004 werden na de introductie en daaropvolgende aanpassing van doorvoerregels voor militaire goederen, voorlichtingspakketten met onder meer kant-en-klare artikelen over het onderwerp beschikbaar gesteld aan diverse brancheverenigingen. In november 2009 hield het ministerie van Economische Zaken, in samenwerking met de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken en met de ondernemingsorganisatie VNO-NCW, een voorlichtingsbijeenkomst om recente aanpassingen in de wet- en regelgeving op het terrein van strategische goederen voor het voetlicht te brengen. De belangstelling voor deze bijeenkomst was dermate groot dat begin 2010 een tweede bijeenkomst georganiseerd is. Fenedex, de vereniging van Nederlandse exporteurs en andere internationaal opererende ondernemingen, heeft mede naar aanleiding van de voorlichtingsbijeenkomst aangekondigd het thema exportcontrole te zullen integreren in de cursussen over douanezaken. De departementen van BZ en EZ onderhouden voorts zeer geregeld contact met de Stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV), waaraan een groot deel van de Nederlandse bij defensie betrokken bedrijven verbonden is.

Deze inspanningen nemen niet weg dat het niet geheel uitgesloten kan worden dat er nog bedrijven en instellingen zijn, die onvoldoende op de hoogte van de wet- en regelgeving zijn. Dit betreft waarschijnlijk vooral de regels rond *dual use* goederen. Producenten of exporteurs zijn zich vaak niet bewust van het mogelijke militair gebruik van goederen die door hen worden geëxporteerd. Met goede ontsluiting van de relevante informatie, actief toezicht en gerichte voorlichtingsactiviteiten probeert de overheid dit zo veel mogelijk te voorkomen.

Inzicht eindgebruik

Zoals de IOB terecht aangeeft worden vergunningaanvragen getoetst vóór de feitelijke export. Hierbij worden het soort goed, het eindgebruik en de aangegeven eindgebruiker meegewogen. Als er een veiligheidsrisico bestaat, wordt geen exportvergunning afgegeven. De IOB merkt op dat controle ná de export problematisch is. Dit klopt. Zo wordt er wel systematisch een controle bij vergunninghouders uitgevoerd en wordt bijvoorbeeld bij reparaties verzocht na te gaan of het werkelijke eindgebruik overeenstemt met het opgegeven eindgebruik. Maar controle achteraf bij de eindgebruiker blijft een uitzondering. De mogelijkheden om dergelijke controles uit te voeren zijn beperkt. In internationaal verband wordt, o.a. door de verschillende exportcontrole regimes, aan deze problematiek gewerkt.

Gewicht niet-verbodscriteria

De IOB geeft aan dat het soms onduidelijk is in hoeverre negatieve scores op niet-verbodscriteria van het Europees gemeenschappelijk Standpunt meewegen in de afweging om een vergunning wel of niet toe te kennen en in hoeverre deze worden afgewogen tegen andere belangen die Nederland nastreeft. Hierover merk ik het volgende op.

Elke aanvraag voor een exportvergunning waarvoor het ministerie van Economische Zaken advies vraagt aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, staat op zichzelf. Elke toetsing wordt zorgvuldig uitgevoerd aan de hand van de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt. Dit betekent dat er wordt gekeken naar de aard van het product, de eindgebruiker en het eindgebruik. Er wordt ook gekeken naar de politieke-, economische- en veiligheidscontext in het land van eindbestemming en naar de relatie tussen deze context en de te exporteren goederen.

Met de EU partners is afgesproken dat de eerste vier criteria (in grote lijnen: wapenembargo, mensenrechten, interne stabiliteit en regionale stabiliteit) verbodscriteria zijn. Indien de toetsing op een van deze criteria negatief is, dan wordt er geen vergunning afgegeven. De overige criteria (in grote lijnen: nationale veiligheid en de veiligheid van bondgenoten, internationale verdragen, omleidingrisico, economische situatie) zijn geen verbodscriteria. Dit betekent dat zij weldegelijk meewegen in de toetsing, maar bij negatieve toetsing niet automatisch tot een negatief advies hoeven te leiden. Overigens komt het, zowel in Nederland als bij EU partners, voor dat een vergunning wordt geweigerd op basis van een negatieve toetsing van een niet-verbodscriterium.

Op basis van het bovenstaande ben ik van mening dat de niet-verbodscriteria significant meewegen in mijn beoordeling. Het invoeren van een kader voor het gewicht dat aan niet-verbodscriteria zou moeten worden toegekend, zoals wordt voorgesteld door de IOB, zou naar mijn idee niet bijdragen aan mijn beoordeling. Het gewicht dat aan een niet-verbodscriterium wordt toegekend, is immers niet generiek maar verbonden aan een specifieke aanvraag.

Mensenrechtencriterium

Ten aanzien van de toepassing van het mensenrechtencriterium stelt de IOB dat toetsing consistent is met het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Er wordt meestal bijzondere aandacht gegeven aan landen van zorg op het gebied van de mensenrechten. Als er maar enige kans bestaat dat de goederen kunnen worden ingezet bij schendingen van mensenrechten, zal negatief geadviseerd worden. Andersom, en in lijn met de Europese afspraken hieromtrent, wordt positief geadviseerd wanneer wordt vastgesteld dat de te exporteren goederen niet kunnen worden ingezet bij mensenrechtenschendingen. Dit gebeurt ook als het gaat om landen met een slechte «*track record*».

De IOB merkt op dat positieve adviezen meestal, maar niet altijd, worden toegelicht, ook wanneer het gaat om verkoop van overtollig defensiemateriaal. Naar mijn weten zijn er nauwelijks positieve adviezen gegeven zonder nadere toelichting. In enkele bijzondere gevallen is niet ingegaan op de mensenrechtensituatie. Dat was omdat het in die gevallen van meet af aan duidelijk dat er geen verband gelegd kon worden tussen de aard van de goederen en de mensenrechtenschendingen die in het betrokken land geconstateerd waren.

«OS-criterium»

De IOB constateert dat het zgn. OS-criterium veel aandacht krijgt in het proces van de beoordeling van een vergunningaanvraag. Maar de IOB merkt tevens op dat er, voor dit criterium, «geen eenduidige toepassing van de richtlijnen is». Het duidt hiermee op een inconsistente beoordelingsprocedure. Ook op dit punt wens ik nauwkeurigheid in te gaan.

Bij de toetsing aan criterium 8 wordt gekeken naar de specifieke socio-economische context van het ontvangende land en hoe deze zich verhoudt tot de specifieke aanvraag en de veiligheidsbelangen die daarbij betrokken zijn (b.v. strijd tegen piraterij en/of terrorisme). In nagenoeg alle aanvragen voor OESO/DAC landen – en zeker waar het de partnerlanden betreft – worden de defensie-uitgaven van het ontvangende land afgezet tegen de uitgaven voor de sociale sectoren (m.n. onderwijs en gezondheidszorg). Deze vergelijking gebeurt niet alleen voor het jaar waarin de export/aankoop plaatsvindt, maar ook voor de daaraan voorafgaande jaren. Er wordt derhalve niet alleen gekeken naar cijfers, maar naar een

trend in het beleid. Indien geconstateerd wordt dat het ontvangende land een serieus sociaal beleid voert of serieus werkt aan sociale hervormingen, en dat de defensie-uitgaven niet veel hoger uitkomen dan 4,5% van het budget, dan wordt positief getoetst. Dit is in lijn met de motie Sipkes (Kamerstuk 25 600 V Nr.37, 1998). Overigens worden ook uitzonderingen gemaakt voor uitschieters in de defensie-uitgaven die plaatsvinden in het kader van een (legitiem geachte) modernisering van het leger van het ontvangende land. Dit betreft vaak meerjarige contracten waardoor het bedrag over meerdere jaren wordt gespreid.

De IOB geeft aan dat het in de periode van evaluatie nooit is voorgekomen dat een negatieve score op het OS-criterium op zichzelf tot een negatief eindadvies heeft geleid. Dit is op zich juist maar dit criterium is geen verbodscriterium. Bovendien hebben de meeste aanvragen die tot een negatieve score voor criterium 8 hebben geleid, ook negatieve scores voor andere (verbods)criteria opgeleverd. Zij zijn daardoor hoe dan ook afgewezen. Indien zich een geval zou voordoen van een aanvraag waarin slechts criterium 8 negatief zou worden beoordeeld, zou ik er – indien noodzakelijk – niet voor schromen om de Staatssecretaris van Economische Zaken te adviseren om een dergelijke vergunning te weigeren.

Overigens wens ik te benadrukken dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en ikzelf zeer hechten aan dit criterium en aan de toetsing aan dit criterium. Met name in het geval van partnerlanden staan wij erop dat een goede analyse wordt uitgevoerd. Dit zullen wij blijven doen. Ook zullen wij, zo veel mogelijk, bedrijven en het maatschappelijk middenveld informeren over dit criterium.

4. Aandachtspunten

Verantwoording over het beleid

De IOB geeft aan dat de transparantie van het exportcontrole- en wapenexportbeleid gebaat zou zijn bij inzicht in de leidraad voor de besluitvorming. Dit zou betekenen dat bij belangrijke orders wordt gemeld hoe verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen en welk gewicht de niet-verbodscriteria hebben gekregen. Hiermee zou volgens de IOB de onderbouwing van de besluitvorming transparanter worden.

Transparantie acht ik van groot belang en tracht ik, samen met de staatssecretaris voor Economische Zaken, telkens te verbeteren. Op dit moment wordt het beleid op systematische wijze verantwoord en wordt de Kamer op diverse manieren geïnformeerd over verstrekte vergunningen en afgewezen aanvragen. Naast maand- en jaarrapportages heeft de Kamer de mogelijkheid om schriftelijke en mondelinge vragen te stellen, en maakt daar met regelmaat gebruik van. Zo wordt de Kamer in staat gesteld om op eigen initiatief dieper in te gaan op bepaalde orders en de afwegingen die daarbij gemaakt werden. Dit geldt overigens evenzeer voor beleidswijzigingen met betrekking tot bepaalde landen. Al met al ben ik van mening dat de huidige praktijk voor veel transparantie zorgt. Een mening die door Europese NGO's wordt gedeeld.

Restrictiever beleid met betrekking tot het mensenrechtencriterium

De IOB beveelt aan om in landen met een apert slechte mensenrechtensituatie, bij nieuwe sondages of vergunningaanvragen, per geval af te wegen of er restrictiever moet worden opgetreden dan door het Gemeenschappelijk Standpunt wordt aanbevolen. Hiermee zou meer synergie met het mensenrechtenbeleid kunnen worden bereikt.

Zoals de IOB zelf aangeeft, is de toepassing van criterium 2 (het mensenrechten criterium) op dit moment consistent met het Nederlandse mensenrechtenbeleid. De Nederlandse regering gaat dan ook zo restrictief mogelijk om met uitvoer naar landen met een slechte mensenrechtensituatie. Dit betekent dat als er een kans bestaat dat de goederen kunnen worden ingezet bij schendingen van mensenrechten, de aanvraag wordt afgewezen. Dit betekent ook dat voor landen met een apert slechte mensenrechtensituatie aanvragen zeer nauwkeurig worden bekeken. Zoals hierboven aangegeven is dat afhankelijk van de aard van het goed en de relatie met de mensenrechtensituatie. Dit betekent evenwel niet dat iedere aanvraag voor een land met een apert slechte mensenrechtensituatie moet of kan worden afgewezen. Een dergelijke stap – die verder gaat dan de aanbevelingen van het Gemeenschappelijk Standpunt – zou ten koste gaan van de concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven. Bij deze afweging staan het soort goed, het eindgebruik en de eindgebruiker centraal.

Operationalisering van het OS-criterium

De IOB meent dat het opstellen van interne richtlijnen voor de toepassing van criterium 8 van de gedragscode (het OS-criterium) zou bijdragen aan een meer consistente oordeelsvorming over dit criterium.

De toetsing ten aanzien van dit criterium voer ik, samen met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, zeer nauwkeurig uit. Bij iedere aanvraag voor OESO/DAC landen wordt gekeken naar de socio-economische situatie en uitgavenposten worden tegen elkaar afgezet. Ook wordt voor partnerlanden de omvang van de Nederlandse OS-inspanning voor dat land meegenomen in de afweging. Op basis hiervan kan gesteld worden dat enig kader aanwezig is en dat een consistente oordeelsvorming plaatsvindt. Het vaststellen van een strikter kader voor weging van dit criterium zou naar mijn idee niet bijdragen aan een betere oordeelsvorming en zou bovendien niet of nauwelijks uitvoerbaar zijn. Per aanvraag dient immers rekening te worden gehouden met de specifieke socio-economische context van het ontvangende land evenals met de veiligheidssituatie en veiligheidsbehoefte, en hoe deze zich verhouden tot de specifieke aanvraag.

Ik deel overigens de mening van de IOB dat in Europees verband meer aandacht zou moeten worden gegeven aan criterium 8. Derhalve ben ik voornemens om in het najaar van 2010, zo mogelijk in samenwerking met een of meerdere EU partners, een seminar te organiseren over dit thema. Doel hiervan zal zijn om meer duidelijkheid te scheppen over hoe om te gaan met dit criterium.

Inzicht in beleidseffecten

Volgens de IOB zou het creëren van meer mogelijkheden tot ex-post controle meer inzicht bieden in de effecten van het beleid. Zoals ik reeds hierboven heb aangegeven is controle achteraf bij de eindgebruiker inderdaad een uitzondering. Dit heeft te maken met het feit dat mogelijkheden om dergelijke controles uit te voeren beperkt zijn. Ook ik hecht grote waarde aan betere ex-post controle. In lijn met de IOB meen ik dat internationale en Europese samenwerking hierin uitkomst kan bieden. Ik zet me hier dan ook in internationaal en Europees verband voor in.

Personele inzet in relatie tot het ambitieniveau

De IOB concludeert terecht dat de ontplooiing van initiatieven in Europees verband of in het kader van de exportcontroleregimes meer capaciteit vereist. Hetzelfde geldt voor het realiseren van meer voorlichting aan het bedrijfsleven en tijdige publicatie van gegevens over vergunningen. Ik onderschrijf deze aanbevelingen, maar zie hier in het licht van de noodzakelijke bezuinigingen op korte termijn geen verandering in plaatsvinden. Ik deel echter niet de mening van de IOB dat een meer accurate beschrijving van de mensenrechtensituatie in diverse landen meer capaciteit vereist. Naar mijn mening wordt elke aanvraag reeds zeer zorgvuldig getoetst aan alle criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt, inclusief het mensenrechtencriterium.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen