

Vergaderjaar 2012–2013

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 217

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, 27 maart 2013

Tijdens het Algemeen Overleg over het wapenexportbeleid op 14 februari jl. (Kamerstuk 22 054, nr. 216) hebben wij een brief toegezegd over de procedure rondom de afgifte van uitvoervergunningen. In deze brief wordt ook ingegaan op de afstoting van overtollig defensiematerieel.

Verantwoordelijkheden

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de implementatie van de exportcontrole, met name waar het de beslissingen over vergunningaanvragen betreft. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dient er op toe te zien dat voldoende gewicht wordt gegeven aan het belang van de defensie- en veiligheid gerelateerde industrie, maar eventuele risico's die een leverantie kan hebben voor de vrede en veiligheid zullen prevaleren in de besluitvorming. Deze risico's worden afgewogen door de minister van Buitenlandse Zaken. Hij adviseert de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de hand van een buitenlandspolitieke toets op basis van de acht criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 2008/944 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 en de verordening voor de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik (dual use), Vo. (EG) nr. 428/2009, geven het beleids- en wettelijke kader op Europees niveau. Dit Europese kader is gebaseerd op de afspraken die hierover in de internationale exportcontroleregimes (Wassenaar Arrangement, Nuclear Suppliers Group, Australia Group, Missile Technology Control Regime) worden gemaakt. De uitvoering van het exportcontrolebeleid, inclusief het afgeven van vergunningen, is echter een nationale aangelegenheid. Wel vindt deze plaats binnen de beleids- en wettelijke kaders in de EU.

Vergunningprocedure

De besluitvorming over uitvoervergunningen is evenwichtig en gestoeld op «checks and balances». Bij de besluitvorming worden enerzijds veiligheidsbelangen en anderzijds bedrijfsbelangen gewogen, maar veiligheidsrisico's zullen altijd de doorslag geven.

Vergunningaanvragen worden ingediend bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU), de Nederlandse vergunningverlenende instantie die onderdeel uitmaakt van de Douane. De CDIU vormt het loket voor vergunningaanvragen, ongeacht of het aanvragen voor militaire of dual use goederen, uitvoer, doorvoer of tussenhandeldiensten betreft. De aanvragen worden ofwel zelfstandig afgedaan door de CDIU of ter beoordeling en afhandeling aan het ministerie van Buitenlandse Zaken voorgelegd.

De CDIU en aanvragen voor militaire goederen

Veruit de meeste aanvragen voor een vergunning voor uitvoer van militaire goederen worden op basis van een mandaatregeling en een werkinstructie zelfstandig behandeld door de CDIU. De toetsing door de CDIU is vooral gericht op de aanwezigheid van alle verplichte informatie en documentatie. Het gaat daarbij vooral om aanvragen voor uitvoer van militaire goederen naar EU-lidstaten en NAVO-partners en een aantal daarmee gelijkgestelde landen, namelijk Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland (de zogenaamde «EU/NAVO+» landen). Deze behandeling is mogelijk omdat de bovengenoemde landen op het gebied van exportcontrole gelijkgesteld zijn en er in deze landen geen sprake is van veiligheidsrisico's.

Ook aanvragen voor «after sales» activiteiten, behorend bij eerdere leveranties waarvoor eerder een exportvergunning is verleend, doet de CDIU in de meeste gevallen zelf af. Dat geldt ook voor de aanvragen die betrekking hebben op eigendomszendingen van jagers en beoefenaren van de schietsport. De toetsing van deze categorieën aanvragen richt zich vooral op de aanwezigheid van alle verplichte informatie en documentatie. Ook wordt er gekeken of andere EU-lidstaten of landen die bij het Wassenaar Arrangement (exportcontroleregime voor conventionele wapens) aangesloten zijn, eerder een vergelijkbare aanvraag hebben afgewezen.

De CDIU en aanvragen voor dual use goederen

Ook doet de CDIU vergunningaanvragen voor dual use goederen voor een groot deel zelfstandig af. Hierbij is niet altijd alleen het land van bestemming doorslaggevend, maar speelt ook de aard van de goederen een rol. Bepaalde categorieën dual use goederen worden alleen voorgelegd aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wanneer de uitvoer naar een bestemming buiten de «EU/NAVO+» plaatsvindt. De meest gevoelige categorieën dual use goederen worden altijd aan de minister voorgelegd ongeacht het land van bestemming. Deze taakverdeling is vastgelegd in een werkinstructie en is onder andere gebaseerd op overwegingen in de exportcontroleregimes over de als meest gevoelig aangemerkte goederen. Zo worden bijvoorbeeld de aanvragen voor verrijkt uranium en de meest giftige chemicaliën in alle gevallen doorgeleid naar de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Aanvragen voor bijvoorbeeld telecommunicatieapparatuur worden, afhankelijk van het bestemmingsland, wel afgedaan door de CDIU.

Ook voor dual use goederen geldt, dat wanneer de vergunningverlening zelfstandig door de CDIU wordt afgehandeld, de toetsing vooral is gericht op de aanwezigheid van alle verplichte informatie en documentatie.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en aanvragen voor militaire goederen

In alle andere gevallen dan hiervoor beschreven worden vergunningaanvragen voor militaire goederen ter behandeling doorgeleid naar de Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek (IMH) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor uitvoer van militaire goederen die naar deze directie worden doorgeleid, vraagt de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een buitenlands politiek advies aan de minister van Buitenlandse Zaken. De minister van Buitenlandse Zaken voert een toetsing van de voorgenomen transactie uit op basis van de acht criteria zoals neergelegd in het bovengenoemde Gemeenschappelijk Standpunt. De acht criteria zijn: 1. Internationale verplichtingen van Nederland (bijvoorbeeld wapenembargo's); 2. Mensenrechten en internationaal humanitair recht; 3. Interne conflicten; 4. Regionale stabiliteit; 5. Veiligheid Nederland en bondgenoten; 6. Internationale verplichtingen land van bestemming; 7. Omleidingsrisico; 8. Economische situatie in land van bestemming.

De toetsing aan de acht criteria wordt uitgevoerd door de Directie Veiligheidsbeleid (DVB). De toetsing wordt altijd uitgevoerd op basis van de op dat moment geldende situatie in het land van bestemming met inachtneming van de aard van het goed, de eindbestemming en de eindgebruiker. De toetsing wordt afgestemd met relevante regiodirecties en – indien de beoogde bestemming een ontwikkelingsland uit één van de eerste drie categorieën van de OESO/DAC lijst¹ is – het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS). In voorkomende gevallen wordt ook informatie ingewonnen bij de Nederlandse ambassade in het beoogde bestemmingsland.

Indien de toetsing aan de acht criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt van de minister van Buitenlandse Zaken tot een positief advies leidt, wordt de vergunningaanvraag normaliter toegewezen. In het geval van een negatieve uitkomst van de toetsing van een aanvraag voor uitvoer van militaire goederen, volgt een afwijzing van de aanvraag en ontvangt de aanvrager een besluit waarin de redenen van de afwijzing worden gemotiveerd. In een clause wordt gewezen op de mogelijkheid van bezwaar- en beroep.

Wanneer een aanvraag voor militaire goederen op grond van toetsing aan de acht criteria wordt afgewezen, wordt dit ook zo snel mogelijk gedeeld met de exportcontrole-autoriteiten van alle andere EU lidstaten. Zulke «denial notificaties» geven de verplichting om bij vergelijkbare transacties (de combinatie van dezelfde goederen en dezelfde eindgebruiker) te consulteren bij het land dat de vergelijkbare aanvraag eerder heeft afgewezen. De consultaties dragen bij aan een verdere harmonisering van het exportcontrolebeleid binnen de EU.

¹ De OESO/DAC lijst is een door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling opgestelde lijst van landen die internationale financiële steun ontvangen.

Ook de vergunningaanvragen voor dual use goederen die niet zelfstandig door de CDIU worden afgedaan, worden ter behandeling naar de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking doorgeleid. Voor de beoordeling van vergunningaanvragen voor de uitvoer van dual use goederen spelen de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen een doorslaggevende rol. Civiel eindgebruik dient voldoende aannemelijk en gewaarborgd te zijn, waarbij ook het omleidingsrisico wordt meegewogen. Bij de beoordeling van deze aanvragen worden de inlichtingendiensten regelmatig geraadpleegd over de betrouwbaarheid van bepaalde buitenlandse bedrijven en personen in gevoelige landen². Indien bekend is dat de dual use goederen in het land van bestemming een militaire toepassing zullen krijgen, wordt de vergunningaanvraag, net als aanvragen voor militaire goederen, door de minister van Buitenlandse Zaken getoetst aan de acht criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt.

Wanneer het civiele eindgebruik voldoende gewaarborgd is of het conventioneel militaire eindgebruik de toetsing aan de acht criteria heeft doorstaan, wordt de vergunningaanvraag toegewezen. In het geval van een negatieve uitkomst van de toetsing van een aanvraag voor export van dual use goederen, volgt een afwijzing van de aanvraag en ontvangt de aanvrager een besluit waarin de redenen van de afwijzing worden gemotiveerd en op de mogelijkheid van bezwaar- en beroep wordt gewezen. Ook in het geval van afwijzingen van dual use goederen wordt deze informatie zo snel mogelijk in internationaal verband gedeeld, in dit geval met de partners bij de multilaterale exportcontroleregimes.

Sondages

Een vergunningaanvraag voor militaire of dual use goederen kan pas worden ingediend wanneer een contract is afgesloten. In sommige gevallen zullen exporteurs in de fase voorafgaand aan het opstellen van een contract een indicatie willen of hun toekomstige vergunningaanvraag tot vergunningafgifte zal leiden. Dit is vooral van belang wanneer er grote economische belangen met een contract zijn gemoeid en er een langdurig en kostbaar onderhandelingsproces aan vooraf gaat. Omdat bij de buitenlandspolitieke toetsing altijd rekening gehouden wordt met de situatie van dat moment, is zekerheid vooraf niet te geven. Toch bestaat de mogelijkheid van een proefaanvraag (sondage). Daarmee wordt beoogd inzicht te verschaffen in de uitkomst van de besluitvorming indien op dat moment een aanvraag ingediend zou worden.

Sondages doorlopen de gehele hierboven geschetste procedure. De uitkomst vermeldt echter altijd het voorbehoud van gelijkblijvende omstandigheden in het land van bestemming. Op het moment dat het contract getekend is, moet, wanneer de te leveren goederen gereed zijn voor verzending, alsnog een uitvoervergunning worden aangevraagd. Er volgt dus altijd nog toetsing aan de acht criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt door de minister van Buitenlandse Zaken. Deze zal worden toegekend indien de omstandigheden in en rondom het land van bestemming niet zijn gewijzigd. Indien deze omstandigheden gewijzigd zijn, bijvoorbeeld wanneer de interne situatie in een land tussentijds ernstig is verslechterd of de regionale spanningen zijn toegenomen, dan is het mogelijk dat de uitvoervergunning wordt geweigerd.

² Landen zoals vermeld in het Aanwijzingsbesluit waarin de inlichtingentaak buitenland van de AIVD en MIVD is vastgelegd.

Afstoting van overtollig defensiematerieel

Ook voor afstoting van overtollig strategisch defensiematerieel door de Dienst Domeinen roerende zaken (onderdeel van het ministerie van Financiën) als vertegenwoordiger van de Staat en het ministerie van Defensie zijn uitvoervergunningen vereist. De bovengenoemde procedure is ook in deze gevallen aan de orde. Er dient voor deze transacties ook een vergunningaanvraag te worden ingediend bij de CDIU en als het om een bestemming buiten de «EU/NAVO+» gaat, wordt de aanvraag door de directie IMH na advisering van de minister van Buitenlandse Zaken behandeld. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking besluit over de afgifte van een vergunning.

Voorafgaand aan het aangaan van gesprekken met een potentiële koper en/of onderhandelingen over de verkoop van eigen materieel dienen Defensie en Domeinen toestemming te verkrijgen van de minister van Buitenlandse Zaken. Feitelijk wordt een onderhandelingsmandaat gegeven. Hierbij zijn de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de CDIU niet betrokken. Voor het aangaan van gesprekken en/of onderhandelingen met landen die niet «EU/NAVO+» zijn, wordt de mogelijke verkoop op dat moment al getoetst aan de acht criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt. Indien de toetsing van de minister van Buitenlandse Zaken een positief advies oplevert, kan Defensie onderhandelingen en bij succesvolle onderhandelingen uiteindelijk een contract aangaan. Verkoopmogelijkheden en principeovereenstemmingen worden tevens in de interdepartementale ambtelijke Commissie Verkoop Defensie Materieel (CVDM) behandeld, waarin de ministeries van Financiën (Domeinen), Buitenlandse Zaken en Defensie zijn vertegenwoordigd.

Een contract voor verkoop van overtollig defensiematerieel zal altijd een ontbindende clausule bevatten. De levering van de overtollige goederen zal immers pas plaats kunnen vinden nadat een exportvergunning is verkregen. Om deze te verkrijgen zal wederom een toetsing aan de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt worden uitgevoerd. De vergunning zal worden verleend indien de situatie in het land van bestemming ongewijzigd is gebleven. De vergunning kan echter alsnog worden afgewezen indien de omstandigheden in het land van bestemming of in de regio significant zijn gewijzigd.

Rapportage

Als eenmaal een uitvoervergunning is afgegeven, worden de kerngegevens hierover opgenomen in de maandoverzichten van afgegeven vergunningen. Deze overzichten zijn te vinden op de exportcontrole website van het ministerie van Buitenlandse Zaken (www.rijksoverheid.nl/exportcontrole). Ook worden de gegevens geaggregeerd in het halfjaar- en jaarrapport wapenexportbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken opgenomen. Via de met de Kamer afgesproken versnelde rapportage wordt de afgifte van nieuwe vergunningen voor hele systemen met een transactiewaarde van € 2 miljoen of meer separaat per kamerbrief gemeld. De Kamer wordt in die gevallen binnen twee weken na de vergunningafgifte geïnformeerd.

Deze versnelde rapportage is ook van toepassing bij afgifte van een uitvoervergunning voor overtollig strategisch defensiematerieel. Daarnaast geldt dat, ingevolge de motie Van den Doel (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 22 054, nr. 24), de verkopen van overtollig strategisch Defensiematerieel, waar het systemen betreft, vooraf door de minister van Defensie aan de Kamer worden gemeld. Hiermee wordt de

Kamer in de gelegenheid gesteld om de regering te controleren. De Kamer heeft echter geen instemmingsrecht op individuele besluiten over de verkoop van overtollig materieel.

Tot slot

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is primair verantwoordelijk voor het exportcontrolebeleid en ziet er op toe dat rekening wordt gehouden met de belangen van het exporterende bedrijfsleven, ook als het om militaire goederen of dual use goederen gaat: het bedrijfslevenbelang is integraal onderdeel van de afweging. Dit zal echter niet ten koste gaan van de internationale rechtsorde of het belang van vrede en veiligheid. Het advies van de minister van Buitenlandse Zaken dat – bij een deel van de vergunningen – onderdeel is van diezelfde afweging, ziet daarop toe. Dat is ook de reden waarom beide bewindspersonen verantwoording afleggen aan de Kamer over het gevoerde beleid als het om de toekenning of afwijzing van uitvoervergunningen gaat.

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

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