

Vergaderjaar 2024–2025

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 434

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2024

Hierbij doe ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, het rapport «het Nederlandse exportcontrolebeleid in 2023» toekomen. Zoals elk jaar kijkt het kabinet terug op het Nederlandse exportcontrolebeleid van het afgelopen jaar door middel van het jaarrapport. Het jaarrapport is een van de belangrijke pijlers – samen met de publieke maandrapportages – waarmee het kabinet invulling geeft aan het streven om zo transparant mogelijk te zijn over het exportcontrolebeleid.¹ Het rapport zal tevens als Engelstalige publicatie verschijnen om zo ook internationaal te voldoen aan dit streven naar transparantie. Het rapport belicht de instrumenten, procedures en uitgangspunten van het Nederlandse exportcontrolebeleid voor zowel militaire als *dual-use* goederen. Tevens wordt ingegaan op het karakter van de Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie en op internationale ontwikkelingen op het gebied van exportcontrole. Daarnaast geeft het rapport de aard en omvang van de in 2023 afgegeven uitvoervergunningen weer.

Een gedegen exportcontrole van strategische goederen en technologie is van groot belang voor Nederland. Exportcontrole speelt een cruciale rol in het waarborgen van zowel de nationale als de internationale veiligheid door te zorgen dat Nederlandse goederen of technologie met een bijzondere, strategische waarde, zowel militair als *dual-use*, niet op ongewenste manieren worden ingezet. Hiermee voorkomt Nederland de ongewenste inzet van deze goederen bij bijvoorbeeld mensenrechtenschendingen, schending van het humanitair oorlogsrecht of bij het uitlokken van conflicten, en zorgt het kabinet tevens dat hoogwaardige technologie voldoende wordt beschermd.

Het exportcontrolebeleid in 2023 kan niet los worden gezien van de geopolitieke context in Europa, die sinds de grootschalige Russische

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/rapportages-dual-use-en-militaire-goederen>

invasie van Oekraïne in februari 2022 drastisch is veranderd. Het kabinet blijft zich onverminderd inzetten om enerzijds de druk op Rusland verder te vergroten om de agressieoorlog te beëindigen en blijft Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel actief en onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als dat nodig is.

De Nederlandse militaire steun aan Oekraïne krijgt onder meer vorm door de bilaterale levering van militaire goederen door het Ministerie van Defensie, zowel vanuit eigen voorraad als via commerciële inkoop. Voor alle geleverde goederen is, waar nodig, een toets aan de Europese wapenexportcriteria gedaan en is, na positieve uitkomst, een uitvoervergunning verleend. Als gevolg van deze grootschalige leveranties maken afgegeven vergunningen voor uitvoer naar Oekraïne in 2023 een aanzienlijk deel (45%) uit van de totale waarde van afgegeven vergunningen. Over de leveranties aan Oekraïne is de Tweede Kamer regelmatig via separate brieven geïnformeerd waarbij tot 13 april 2023 volledige vertrouwelijkheid werd betracht gelet op operationele veiligheid. Sinds 13 april 2023 geeft het kabinet meer openheid over leveranties aan Oekraïne.

Als gevolg van de Russische agressieoorlog in Oekraïne is het kabinet met een nieuwe blik naar de Europese defensie-industrie gaan kijken, en is duidelijk geworden dat het Europese zelfstandig militair-industrieel voortzettingsvermogen momenteel beperkt is en dat meer Europese zelfredzaamheid noodzakelijk is. Daarom zet het kabinet in op verdere samenwerking tussen de Europese defensie-industrieën om op die manier de Nederlandse en Europese veiligheid te versterken. Om dit te realiseren is een gelijk speelveld in Europa en daarmee verdere convergentie van het Europese wapenexportbeleid essentieel. Gedurende 2023 zijn de eerste maatregelen genomen om toe te werken naar verdere convergentie, zoals de voorgenomen toetreding tot het verdrag inzake exportcontrole in het defensiedomein, waar op het moment Frankrijk, Duitsland en Spanje bij zijn aangesloten, en de afschaffing van het aanvullend nationaal wapenexportbeleid in de vorm van het *presumption of denial*-beleid.² Tegelijkertijd doet het streven van het kabinet naar nauwere Europese samenwerking niet af aan het belang van gedegen exportcontrole. Het kabinet zal er scherp op blijven toezien dat Nederlandse strategische goederen geen ongewenste eindbestemmingen krijgen.

Ontwikkelingen dual use

Voor de uitvoer van dual-use goederen geldt een onveranderd scherp toetsingskader.³ Hoewel er minder vergunningaanvragen zijn afgewezen voor dual-use goederen, is de totale waarde van de afgewezen vergunningen toegenomen. Er zijn tevens catch-all beschikkingen (dit betreft een ad hoc vergunningplicht) opgelegd voor goederen die niet *dual-use* zijn maar wel een risico vormen voor de (inter)nationale veiligheid.

Nieuwe technologieën staan meer dan ooit centraal in nationale veiligheidsvraagstukken. Dit is merkbaar door het toenemend belang van technologie in geopolitieke en militaire ontwikkelingen, het *dual-use* karakter van technologie waarbij het onderscheid civiel versus militair steeds diffuser wordt. Dit leidt tot nieuwe vragen over de relatie tussen technologie, veiligheid en economie, waaronder de vraag welke technologieën we willen beschermen vanwege mogelijke nationale veiligheidsri-

² Over deze maatregelen is de Kamer uitgebreid geïnformeerd, zie Kamerstuk 22 054, nr. 395, d.d. 14 juli 2023.

³ Een «goed» of een «technologie» kan zijn: fysieke goederen, niet fysieke goederen zoals programmatuur en/of technologie (b.v. een blauwdruk).

sico's. Bij beantwoording van deze vragen worden naast veiligheid, ook het economische belang mee gewogen. De veiligheidsbelangen wegen uiteindelijk het zwaarst. Internationaal wordt in de context van de exportcontroleregimes reeds informeel verkend wat adequate stappen zijn voor de controle op export van opkomende sensitieve technologie (*dual-use*, maar vaak nog niet gecontroleerd). Nederland neemt daarnaast onder andere actief deel aan discussie over exportcontrole van dual-use items in EU-verband en andere internationale overleggen in multilateraal verband, evenals bilaterale contacten.

In bredere context levert Nederland een actieve bijdrage aan de multilaterale exportcontroleregimes. Deelnemers aan deze regimes overleggen meermaals per jaar met als doel om te bepalen welke (nieuwe) goederen en technologieën onder exportcontrole moeten komen, omdat zij een bedreiging kunnen vormen voor de (inter)nationale veiligheid. Het bereiken van overeenstemming met zoveel mogelijk technologiehoudende landen is belangrijk voor de effectiviteit van de maatregelen en voor het behoud van een internationaal gelijk speelveld voor bedrijven. Een extra uitdaging bij het bereiken van overeenstemming in de multilaterale exportcontroleregimes is dat consensus noodzakelijk is, welke moeilijk te bereiken is door de hierboven geschetste geopolitieke ontwikkelingen. Het is van groot belang voor de nationale veiligheid dat de goederen en technologie met risico's voor de veiligheid wel vergunningplichtig worden, zodat de export inzichtelijk is en Nederland bij het vermoeden van ongewenst eindgebruik een vergunning kan weigeren.

Regeling Geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders

In 2023 heeft Nederland een nationale maatregel geïmplementeerd om ongecontroleerde uitvoer van geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders onder exportcontrole te brengen.⁴ De uiteindelijke reikwijdte van deze exportcontrolemaatregelen is chirurgisch en zo precies mogelijk gemaakt, om onnodige verstoring van de waardeketens te voorkomen en rekening te houden met het internationale gelijke speelveld. De maatregel is zoals alle exportcontrole maatregelen landenneutraal en voor alle voorgenomen leveringen buiten de EU geldt er een vergunningplicht bij uitvoer. Nederland heeft de maatregel nationaal ingevoerd, en zet zich in om de vergunningplicht voor goederen en technologie op de nationale controlelijst zo veel mogelijk Europees en multilateraal in te bedden. Vanzelfsprekend wordt het bedrijfsleven betrokken bij het instellen van de nationale controlemaatregelen. Het is voor bedrijven van belang te weten waar zij precies aan toe zijn en dat zij tijd krijgen om hun bedrijfsprocessen aan te passen aan nieuwe regelgeving. De nationale maatregel is per 7 september 2024 uitgebreid. Vanaf die datum geldt voor de export van meer soorten geavanceerde productieapparatuur een nationale vergunningplicht.

Midden-Oosten

Zoals toegezegd (TZ202311-040) tijdens het commissiedebat van 23 november 2023 over de situatie in het Midden-Oosten, informeer ik u hierbij ook over het onderzoek naar de mogelijkheden om in te grijpen in de werking van de Algemene Vergunning NL009 die betrekking heeft op export in het kader van het F-35 Lightning II programma.

In de procedure over de doorlevering van F-35 onderdelen naar Israël is het Gerechtshof Den Haag ervan uitgegaan dat het mogelijk is om in te grijpen in de werking van de Algemene Vergunning. Dit kan door het

⁴ Kamerstuk 22 054, nr. 384

uitsluiten van een beschikkingsbevoegde van het gebruik van een algemene door- of uitvoervergunning ter bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen of door een algemene door- of uitvoervergunning onder beperkingen vast te stellen zoals op het punt van landen van bestemming waarvoor de vergunning geldt. Laatstgenoemde route is naar aanleiding van het arrest van het Gerechtshof Den Haag van 12 februari 2024 gevolgd in de Regeling van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 16 februari 2024, nr. Min-BuZa.2024.20501-7, tot wijziging van de Regeling algemene doorvoervergunning NL007 en de Regeling Algemene Vergunning NL009 voor de beperking van de reikwijdte van deze vergunningen, Stcrt. 2024, 5435. Met de Verenigde Staten en de andere F-35 partners wordt een open gesprek gevoerd over de consequenties van het arrest van het Gerechtshof Den Haag d.d. 12 februari 2024. Het feit dat de cassatieprocedure nog loopt en de gesprekken met de bondgenoten nog niet zijn afgerond, maakt dat op dit moment nog geen verdere conclusies kunnen worden getrokken over de werking van de Algemene Vergunning NL009 en eventuele toekomstige aanpassingen.

Tijdens het plenair debat over de situatie in Gaza d.d. 16 mei 2024 is een toezegging gedaan aan het Lid Dobbe (SP) om de Kamer te informeren over de export van dual-use goederen naar Israël, die offensief gebruikt zouden kunnen worden in de oorlog in Gaza (TZ202405-048). Dual-use goederen, zoals eerder toegelicht, kunnen ook nuttig zijn in de ontwikkeling, productie of aflevering van massavernietigingswapens en conventioneel militair materieel. Bij vergunning-aanvragen van dual-use goederen vindt een case-by-case toetsing plaats op civiel eindgebruik op basis van onder meer de goederen/technologie, voorzien eindgebruik en eindgebruiker. Op het moment van schrijven zijn er 38 geldige uitvoervergunningen in omloop voor dual-use goederen naar Israël. Met uitzondering van één uitvoervergunning, net als in antwoord op de schriftelijke vragen gesteld door het lid Dobbe over de levering van F-35 onderdelen aan Israël, kennen alle vergunningen een civiel eindgebruik.⁵ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om dual-use goederen voor waterzuivering, informatiebeveiliging en de halfgeleiderindustrie.

Motie Dobbe (Soedan)

Het lid Dobbe (SP) heeft tijdens het notaoverleg mensenrechten in het buitenlands beleid van 17 juni 2024 een motie voorgesteld die de regering verzoekt te pleiten bij de EU voor het aan banden leggen van wapenleveranties aan landen die doorleveren aan strijdende partijen in Soedan (Kamerstuk 32 735, nr. 389). Het kabinet heeft opvolging gegeven aan deze motie door binnen de context van de EU-raadswerkgroep Export van Conventionele Wapens (COARM) aandacht te vragen voor het risico op omleiding van wapens via derde landen naar de strijdende partijen in Soedan. Het kabinet heeft eveneens opvolging gegeven aan de op 10 oktober 2024 met brede steun aangenomen motie Dobbe (SP), die de regering verzoekt zich in te spannen en te pleiten voor het instellen van een VN-wapenembargo voor heel Soedan (Kamerstuk 21 501-02 nr. 2941), door tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 14 oktober 2024 te pleiten voor een dergelijke uitbreiding.

⁵ 2024Z05025

Daarnaast bespreekt Nederland de zorgwekkende situatie in Soedan ook met de regionale partners en benadrukt daarbij de noodzaak tot een einde aan het geweld en het belang van naleving van het VN wapenembargo op Darfur.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever