

Wapenexportbeleid en Europese defensiesamenwerking: de implicaties van het Verdrag van Aken

mr. dr. Nathan Meershoek, Universiteit Utrecht

Op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal ik in deze position paper een aantal vragen beantwoorden over wapenexportbeleid, waarbij ik de nadruk zal leggen op de gevolgen van mogelijke toetreding tot het *Verdrag inzake exportcontrole in het defensiedomein* (hierna: Verdrag van Aken) voor de eigenstandige Nederlandse beleidsruimte en hoe dit verdrag zich verhoudt tot de behoefte aan (en noodzaak van) meer Europese defensiesamenwerking.

1. Belangen en normen in wapenexportbeleid

Artikel 2 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBV bevat acht criteria waaraan aanvragen voor uitvoervergunningen voor militaire goederen dienen te worden getoetst, overeenstemmend met de criteria van het VN Wapenhandelsverdrag. Op grond hiervan dienen aanvragen bijvoorbeeld geweigerd te worden indien er een ‘duidelijk risico’ bestaat dat de uit te voeren goederen of technologie gebruikt zullen worden bij het begaan van ‘ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht’ of indien er een ‘duidelijk risico’ is dat de goederen of technologie gebruikt zullen worden voor ‘agressie jegens een ander land’.¹

Behalve het eerste criterium, dat ziet op de naleving van internationale verplichtingen, zoals bijvoorbeeld VN en EU sancties, vereist toetsing aan de criteria een risico inschatting of een belangenafweging door de uitvoerende staten van het eindgebruik in een specifiek geval. Deze inschattingen en afwegingen worden door de lidstaten van de EU en van het VN Wapenhandelsverdrag op uiteenlopende wijzen gedaan, leidend tot uiteenlopende uitkomsten. Dit geldt ook voor de huidige deelnemers aan het Verdrag van Aken inzake exportcontrole: Frankrijk, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. De deelnemende landen zijn gebonden aan dezelfde criteria, maar die worden niet noodzakelijkerwijs op dezelfde wijze toegepast. Dit blijkt uit het feit dat voor de Spaanse, Britse en Franse defensie-industrie Saudi Arabië en voor de Duitse defensie-industrie Israël tot de belangrijkste afnemers behoren,² terwijl Nederland kritisch staat tegenover wapenexport naar deze landen.

Deze verschillen vloeien voort uit het feit dat naast de juridische normen ook geopolitieke en economische belangen een rol spelen. Het Gemeenschappelijke Standpunt acht het belang van de lidstaten om een defensie-industrie in stand te houden legitiem en het VN Wapenhandelsverdrag erkent eveneens de legitieme politieke, economische, commerciële en veiligheidsbelangen van staten ten aanzien van wapenhandel.³ Deze legitieme belangen zouden echter geen afbreuk mogen doen aan de striktheid van het normenkader.⁴

In de praktijk wordt de wereldwijde defensie-industrie vooral gevormd door de geopolitieke belangen van staten: defensie-industriële samenwerking met bondgenoten vergt immers wederzijdse wapenexport en staten zullen geen wapens leveren aan hun geopolitieke vijanden. De markt voor militaire producten biedt daardoor geen gelijk speelveld voor defensiebedrijven. Naast geopolitiek

¹ Artikel 2(2) en 2(3) Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBV en Artikel 7(1) VN Wapenhandelsverdrag.

² SIPRI Arms Transfers Database.

³ Preambule (nr 13) van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBV en Preambule van het VN Wapenhandelsverdrag.

⁴ Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBV, Artikel 2(5)a.

gedreven exportmogelijkheden en -beperkingen, schaffen staten bij voorkeur defensiematerieel aan in eigen land om strategische afhankelijkheden te beperken.⁵ Hierdoor hebben landen met een grotere krijgsmacht van nature een grotere defensie-industrie, met betere toegang tot kapitaal en mogelijkheden tot export. Nederlandse defensiebedrijven zijn vooral actief in de toeleveringsketen van grote (buitenlandse) leveranciers. Voor een vitale Nederlandse defensie-industrie is export volgens het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Economische Zaken daarom onontbeerlijk. ‘Verdere convergentie van het wapenexportbeleid in Europa’ wordt van groot belang geacht.⁶

2. Europese defensiesamenwerking en exportcontrole

Door afnemend vertrouwen in het Trans-Atlantische bondgenootschap, is er een groeiende Nederlandse en Europese behoefte om de strategische afhankelijkheid van Amerikaanse wapensystemen te verminderen. In de *Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029* wordt daarom nadrukkelijk gekozen om vaker Nederlands en Europees defensiematerieel aan te kopen om de strategische autonomie van Nederland en Europa te versterken.⁷ Gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf wordt doorgaans als de beste manier gezien dit te bereiken. Doordat dit samenwerkende landen dwingt om militaire behoeften op elkaar af te stemmen, gaat het de fragmentatie van de Europese defensie-industrie tegen vanaf de bron en levert het schaalvoordelen op.

In de *Strategie voor de Europese defensie-industrie* van de EU van maart 2024 werd daarom voorgesteld om tegen 2030 ten minste 40% van het defensiematerieel in samenwerkingsverband aan te schaffen.⁸ Al in 2007 werd door de EU lidstaten in het kader van het Europees Defensieagentschap (EDA) een vergelijkbare benchmark van 35% afgesproken.⁹ Om dit te bereiken werden in 2025 de *Security Action for Europe* (SAFE), met een budget van €150 miljard aan leningen voor gezamenlijke defensie aankopen, en de *European Defence Industry Programme* (EDIP) met €1,5 miljard aan EU subsidies voor industriële defensiesamenwerking, vastgesteld. Desondanks is het aandeel van defensie aankopen op basis van Europese samenwerking de afgelopen jaren juist gedaald naar slechts 11% van de totale aankoopwaarde in 2025 (van nog 33% in 2017).¹⁰

Alhoewel zeker niet de enige, is exportcontrole een van de structurele knelpunten in de Europese defensiesamenwerking. In geen van de EU financieringsinstrumenten voor gezamenlijke aanschaf is hier iets over afgesproken.¹¹ Voor overdracht van defensiematerieel binnen de EU geldt sinds 2009 een vereenvoudigd regime.¹² Maar het knelpunt wordt hiermee niet volledig weggenomen zo lang aan een overdrachtsvergunning binnen de EU nog beperkingen kunnen worden gesteld voor de export naar derde landen.¹³ Als binnen een samenwerkingsprogramma iedere deelnemende lidstaat die onderdelen levert aan het wapensysteem zijn eigen restricties toepast, bemoeilijkt dat het wederzijdse vertrouwen en daarmee ook de samenwerking. Afhankelijkheid van andere landen, zelfs binnen Europa, kan hierdoor gezien worden als een risico voor de toekomstige inzet van wapens buiten eigen grondgebied,

⁵ N. Meershoek, *EU Law and Military Industries: Sovereignty and Strategic Autonomy in Military Procurement*, Routledge 2025, Hoofdstuk 1.

⁶ *Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029*, blz. 16.

⁷ *Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029*, blz. 16, 14.

⁸ JOIN(2024) 10 final, *Een nieuwe strategie voor de Europese defensie-industrie*, 5 maart 2024. Dit werd nogmaals herhaald in: JOIN(2025) 120 final, *Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030*, 19 maart 2025.

⁹ Later is dit bekrachtigd in de context van de ‘verdergaande verbintenissen’ van PESCO, zie: Aanbeveling van de Raad (2021/C 464/01), Verbintenis nr. 3.

¹⁰ European Defence Agency, *Defence Data 2025-2026*, blz. 17.

¹¹ Zie over de consequenties hiervan: B. Vroege, ‘Exporting arms over values: The humanitarian cost of the European Defence Fund’, *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2021(3), 1575-1601.

¹² Richtlijn 2009/43/EG, zoals geïmplementeerd in het Nederlandse exportbeleid in het Besluit Strategische Goederen.

¹³ Dit kan ook voor overdracht binnen de EU op grond van: Besluit Strategische Goederen, Artikel 21(3).

bijvoorbeeld in het kader van collectieve zelfverdediging of bij de handhaving van een mogelijk vredesakkoord in Oekraïne.

3. Het Verdrag van Aken: wederzijds vertrouwen in exportcontrole

Het Verdrag van Aken biedt een gedeeltelijke oplossing voor dit probleem. In plaats van daadwerkelijke convergentie van de exportcontrole (wat optimaal zou zijn, maar politiek onhaalbaar lijkt), bepaalt dit verdrag dat de partijen binnen intergouvernementele en industriële samenwerkingsprogramma's waarin hun industrie defensie gerelateerde onderdelen leveren aan een wapensysteem dat in een andere verdragsstaat ontwikkeld wordt, de export naar derde landen niet blokkeren. Enkel in de uitzonderlijke situatie dat dergelijke export de directe belangen of nationale veiligheid van de betreffende verdragspartij in gevaar brengt, kan dit alsnog tot een restrictie leiden.¹⁴ Ook regelt het verdrag dat vergunningen voor de overdracht of uitvoer van onderdelen naar een andere verdragspartij die minder dan 20% van de waarde van het eindproduct vertegenwoordigen in beginsel onverwijld worden afgegeven.¹⁵ Door de administratieve lasten voor de exportcontrole te verminderen, beoogt het verdrag defensie-industriële samenwerking te laten slagen en vergemakkelijken.¹⁶

Het verdrag verwijst in de preambule specifiek naar het Gemeenschappelijk Standpunt en het VN Wapenhandelsverdrag. Zo wordt blijk gegeven van wederzijds vertrouwen tussen de verdragspartijen dat het normenkader—zoals het beginsel om geen wapens te exporteren als er een risico is dat die gebruikt worden voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht—door eenieder op een rechtmatige wijze wordt toegepast. Dit wederzijds vertrouwen is uiteraard geen blind vertrouwen, nu het verdrag ook vereist dat verdragspartijen elkaar ruim voor het begin van onderhandelingen voor samenwerkingsprogramma's informeren over mogelijke verkoop aan derden en inzage geven in de overwegingen hierbij vanuit het oogpunt van het normenkader van het Gemeenschappelijk Standpunt en/of het VN Wapenhandelsverdrag.¹⁷

4. Consequenties voor Nederlands wapenexportbeleid?

Wederzijds vertrouwen in een verantwoordelijke uitoefening van exportcontrolebevoegdheid, zoals vormgegeven in het Verdrag van Aken, is cruciaal om Europese defensiesamenwerking te laten slagen. Een toetreding van Nederland tot dit verdrag zal de mate beperken waarin nog derde-landen-beperkingen kunnen worden opgelegd bij het afgeven van vergunningen voor overdracht of uitvoer van defensie gerelateerde onderdelen naar aangesloten verdragspartijen. De verantwoordelijkheid om te toetsen aan de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt en het VN Wapenhandelsverdrag ligt hoofdzakelijk bij de verdragspartij van waaruit het eindproduct wordt geëxporteerd. In plaats van beperkingen op te leggen bij het afgeven van vergunningen voor overdracht of uitvoer, zal vooral bij de beslissing om deel te nemen aan samenwerkingsprogramma's de uiteindelijke export door militaire bondgenoten naar derde landen moeten worden meegewogen.

¹⁴ Verdrag inzake exportcontrole in het defensiedomein 2021, Artikel 1(3) en Artikel 2(1).

¹⁵ Verdrag inzake exportcontrole in het defensiedomein 2021, Artikel 3(2).

¹⁶ Verdrag inzake exportcontrole in het defensiedomein 2021, Preambule.

¹⁷ Verdrag inzake exportcontrole in het defensiedomein 2021, Artikel 1(2).