

22 054 Wapenexportbeleid

Nr. 315 Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2019

Graag informeren wij u via deze brief over de opvolging van een aantal moties en toezeggingen op het terrein van wapenexportbeleid. Het betreft drie moties die tijdens het VAO wapenexportbeleid dat plaatsvond op 20 februari 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 56, item 2) zijn aangenomen:

1. *Motie-Karabulut over corruptiebestrijding als aparte bepaling bij wapenexportcriteria (Kamerstuk 22 054, nr. 307)*
2. *Motie-Van Haga over harmonisering van het wapenexportbeleid in de EU (Kamerstuk 22 054, nr. 308)*
3. *Motie-Van Ojik/Diks over meewegen of eerdere leveringen zijn gebruikt in overeenstemming met het mensenrechtencriterium (Kamerstuk 22 054, nr. 310)*

Daarnaast komen wij graag terug op de volgende toezeggingen uit het AO Wapenexportcontrole dat plaatsvond op 5 september 2019 (Kamerstuk 22 054, nr. 313).

- i. *De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zal de Kamer via de minister van Economische Zaken schriftelijk laten informeren over kerncijfers van de Nederlandse wapenexport*
- ii. *De minister informeert de Kamer over een aanvullend onderzoek naar de rol van uit Nederland afkomstig militair materieel in Jemen.*

1. Motie-Karabulut over corruptiebestrijding als aparte bepaling bij wapenexportcriteria (Kamerstuk 22 054, nr. 307)

Het kabinet deelt de opvatting dat het risico op corruptie moet worden meegewogen bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor de export van militaire goederen. Nederland heeft in maart 2019 tijdens de EU raads werkgroep wapenexport COARM gepleit voor het opnemen van corruptie als separaat criterium bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor de export van militaire goederen. Nederland heeft hiervoor gepleit in het kader van de herziening van het Gemeenschappelijk Standpunt die in september 2019 is afgerond. Helaas bleek onvoldoende draagvlak om corruptie als aparte bepaling op te nemen. De meeste EU-lidstaten wilden niet tornen aan de begin jaren '90 overeengekomen criteria voor wapenexportcontrole.

Dat laat onverlet dat het risico op corruptie, ook zonder apart criterium, al meegewogen wordt bij de toetsing aan de bestaande criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Het zevende criterium schrijft voor dat de uit te voeren militaire goederen niet worden verduisterd of ontvreemd (bijvoorbeeld als gevolg van corruptie) en daarmee een andere eindbestemming krijgen dan is aangegeven op de vergunningaanvraag.

Nederland heeft zich er, ter opvolging van Motie-Karabulut, voor ingezet dat de toetsing van corruptie binnen de bestaande criteria beter wordt verankerd. De toetsing van het risico op corruptie is nader uitgewerkt in het handboek dat nationale autoriteiten gebruiken bij de toetsing aan de acht criteria.¹ Dit handboek bevat praktische handvatten om het risico op corruptie in het kader van een vergunningaanvraag in te kunnen schatten. Mede op initiatief van Nederland is er een expliciete verwijzing naar het OESO-verdrag tegen omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale handelstransacties opgenomen in het herziene handboek.

Ten slotte kan nog worden aangemerkt dat corruptie in Nederland een strafbaar feit is. Indien een ernstig gevaar bestaat dat de exportvergunning zal worden gebruikt om een strafbaar feit te plegen dan wel op geld waardeerbare voordelen te benutten die zijn verkregen of te verkrijgen zijn uit gepleegde strafbare feiten kan

¹ User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INIT/en/pdf>

een aanvraag voor een exportvergunning worden afgewezen en kan een reeds afgegeven vergunning worden ingetrokken.²

2. Motie-Van Haga over harmonisering van het wapenexportbeleid in de EU (Kamerstuk 22 054, nr. 308)

Het streven naar EU-harmonisatie en een gelijk speelveld voor de defensie industrie is een kernonderdeel van het Nederlandse wapenexportbeleid. In 2018 en 2019 heeft de Raadswerkgroep COARM een herziening uitgevoerd van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Helaas bleek er weinig draagvlak onder EU-lidstaten om de criteria inhoudelijk te herzien. Hierdoor bleken voorstellen van Nederland om tot verdergaande harmonisatie te komen niet haalbaar. Zo heeft Nederland ervoor gepleit om het gemeenschappelijk standpunt ook toe te passen op *dual-use* goederen met een militair eindgebruik. De meeste EU-lidstaten doen dit in de praktijk al, net als Nederland. Er was echter onvoldoende draagvlak om deze praktijk in het Gemeenschappelijk Standpunt te verankeren.

Desalniettemin blijft het kabinet streven naar verdere harmonisatie in de uitvoering van het wapenexportbeleid. Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld speelt het verplichte EU-consultatiemechanisme daarbij een belangrijke rol. Lidstaten registreren iedere afgewezen aanvraag voor een exportvergunning, zowel voor militaire als voor *dual-use* goederen. Wanneer een lidstaat een vergelijkbare vergunningaanvraag ontvangt die eerder door een andere lidstaat is afgewezen, treedt het consultatiemechanisme in werking. Lidstaten zijn verplicht te consulteren over de reden van afwijzing. De lidstaat moet het uiteindelijke besluit op de vergunningsaanvraag vervolgens ook motiveren. Zo ontstaat dialoog en transparantie over complexe vergunningaanvragen en wordt de ruimte voor *undercutting* - waarbij een land een exportvergunning toekent die eerder door een ander land is geweigerd - beperkt. Nederland maakt actief en op transparante wijze gebruik van dit consultatiemechanisme en roept andere lidstaten regelmatig op dat ook te doen.

Daarnaast biedt de COARM-raadswerkgroep de gelegenheid om met EU-lidstaten van gedachten te wisselen over risicovolle eindbestemmingen voor wapenexport, zoals de landen betrokken in het Jemen-conflict, Azerbeidzjan, Turkije en Wit-Rusland. Ook wordt er gesproken over andere beleidsonderwerpen, zoals de uitleg van bepaalde wetgeving, indelingsvraagstukken en vraagstukken rondom het gelijke speelveld, zoals de toegang van de defensie-industrie tot het handelsbevorderingsinstrumentarium. Deze besprekingen zijn vertrouwelijk. Nederland maakt actief gebruik

² Op grond van art 28 van het besluit strategische goederen.

van de mogelijkheid om van gedachten te wisselen over het wapenexportbeleid door zelf regelmatig onderwerpen te agenderen.

Het kabinet wijst EU-lidstaten tevens op het belang van een strikte naleving van het EU Gemeenschappelijk Standpunt en, indien nodig, op de noodzaak van aanvullende maatregelen. Zo roept het kabinet EU-lidstaten regelmatig op om, ten aanzien van bij de oorlog in Jemen betrokken landen, een net zo restrictief wapenexportbeleid te hanteren als Nederland. De minister-president riep daartoe op tijdens de Europese Raad van 18 oktober 2018 (conform de motie van het lid Van Ojik c.s. van 17 oktober 2018, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1368). De minister van Buitenlandse Zaken deed hetzelfde tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 18 maart 2019. Ten aanzien van Turkije is het tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 14 oktober 2019 gelukt om een Europese lijn te trekken (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2074).

Wapenexportcontrole blijft echter een nationale bevoegdheid. Zolang EU-lidstaten niet bereid zijn om deze bevoegdheid over te dragen, zullen er verschillen blijven bestaan in wijze waarop lidstaten de acht criteria toepassen en blijft de mogelijkheid voor aanvullend nationaal beleid bestaan. Ook Nederland is niet bereid om de zeggenschap daarover op EU-niveau te beleggen, omdat verdere harmonisatie ook zou kunnen leiden tot een minder strikte toetsing. Het kabinet acht het verlagen van de gezamenlijke lat onwenselijk.

3. Motie-Van Ojik/Diks over meewegen of eerdere leveringen zijn gebruikt in overeenstemming met het mensenrechtencriterium (Kamerstuk 22 054, nr. 310)

Het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport ziet erop toe dat een vergunningaanvraag voor de uitvoer militaire goederen of *dual-use* goederen met militair eindgebruik geweigerd wordt indien er een duidelijk risico bestaat dat de te leveren goederen ingezet worden bij binnenlandse onderdrukking of bij andere ernstige schendingen van de mensenrechten, alsmede van het humanitair oorlogsrecht. Hoe groot dat risico is, hangt af van de aard van de goederen, aan wie de goederen worden geleverd (de eindgebruiker) en op welke wijze de goederen worden ingezet (het eindgebruik). Bij deze risico inschatting wordt expliciet meegewogen of de eindgebruiker dezelfde of vergelijkbare goederen in het verleden heeft ingezet op een manier die strijdig is met het criterium. Het kabinet ziet de uitvoering van de Motie-Van Ojik/Diks dan ook als onderdeel van de bestaande toetsing en als regulier onderdeel van het Nederlandse wapenexportcontrolebeleid.

i. De minister van BHOS zal de Kamer via de minister van Economische Zaken schriftelijk laten informeren over kerncijfers van de Nederlandse wapenexport

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft opdracht gegeven aan onderzoeksbureau Triarii om onderzoek te doen naar de Nederlandse Defensie en -veiligheidsgerelateerde industrie. Een vergelijkbaar onderzoek is in 2016 uitgevoerd. Hierbij zijn ook kerncijfers over deze industrie, zoals het aantal bedrijven, omzetcijfers en werkgelegenheidscijfers, gepubliceerd.³ Het onderzoek wordt op korte termijn verwacht en zal u vanuit het ministerie van Economische Zaken worden aangeboden.

ii. De minister informeert de Kamer over een aanvullend onderzoek naar de rol van uit Nederland afkomstig militair materieel in Jemen.

In 2016 heeft het kabinet een eerste onderzoek gedaan naar de vermeende inzet van door Nederland geleverde wapens in Jemen op basis van motie Van Bommel en Sjoerdsma (Kamerstuk 34 300 V, nr. 17). U bent hierover op 7 november 2016 schriftelijk geïnformeerd (Kamerstuk 22 054, nr. 279).

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat, hoewel niet met 100% zekerheid kan worden gesteld, het aannemelijk is dat in het verleden door Nederland geleverde militaire goederen ook een rol kunnen spelen bij de strijd in Jemen. Het zou daarbij gaan om wapens die in het verleden, ruim voor de Jemen-interventie, zijn geleverd.

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg Wapenexportcontrole van 5 september 2019, heeft het kabinet dit onderzoek herhaald met een focus op de periode 2016-2019. De resultaten van dit onderzoek zijn vergelijkbaar. In het onderzoek is geen informatie naar voren gekomen waaruit blijkt dat er uit Nederland geleverde en vergunningplichtige militaire goederen zijn ingezet tijdens de oorlog in Jemen. Het valt echter niet uit te sluiten dat in het verleden door Nederland geleverde militaire systemen of onderdelen daarvan zijn ingezet in Jemen. Volledige zekerheid in deze is niet te geven omdat (a) soevereine landen veelal geen inzage geven in de militaire capaciteiten van hun krijgsmacht; (b) leveranties van jaren geleden, ruim voor de interventie in Jemen,

³ <http://www.triarii.nl/index.php/publicaties/119-triarii-onderzoek-defensie-en-veiligheid-industrie-2016>

moeilijk te traceren zijn; en (c) Nederland veelal onderdelen levert die lastiger te traceren zijn dan volledige wapensystemen.

Bovenstaande laat onverlet dat Nederland een zeer strikt wapenexportbeleid hanteert. Voor Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten geldt momenteel een *presumption of denial*. Er worden geen vergunningen voor deze landen afgegeven tenzij onomstotelijk vast staat dat de goederen niet in het conflict in Jemen kunnen worden ingezet. Voor omliggende landen wordt extra kritisch getoetst op het risico dat de goederen worden omgeleid naar een andere eindgebruiker of een ander eindgebruik en daarmee alsnog in Jemen zouden kunnen worden ingezet.

De Minister voor Buitenlandse
Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

De Minister van Buitenlandse
Zaken,

S.A.M. Kaag

S.A. Blok