

– 2 –

Controle op wapenexporten: beleid van mooie woorden

Op 27 november 1997 meldt *de Volkskrant* op haar voorpagina dat Nederland communicatieapparatuur levert aan Algerije. De levering betreft onderdelen voor radiozend- en ontvangstoestellen zoals we weten op grond van de via de Wet Openbaarheid van Bestuur verkregen stukken. Deze technologie is geclassificeerd als elektronische apparatuur, speciaal ontworpen voor militair gebruik. Het gaat om een uitgestelde leverantie uit 1982, die niet op een vertrouwelijke lijst mocht staan van wapenleveranties, die Van Mierlo met de Tweede Kamer heeft willen bespreken, aldus *de Volkskrant*.¹ Leveranties aan Algerije onder deze classificatie worden in de jaren negentig soms wel en soms niet opgevoerd in de jaarrapportage wapenexportbeleid (zie tabel 2.1). Op welke gronden dit al of niet gebeurt is verder niet duidelijk. Voor het eerst komt een al jaren bestaande praktijk van leveranties aan Algerije in het nieuws. In de jaren negentig wordt vuurleidings-, nachtzicht- en communicatieapparatuur geleverd. Op dezelfde dag melden bronnen op Buitenlandse Zaken dat er paniek is uitgebroken op de verantwoordelijke afdeling, de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), nadat de levering naar buiten is gekomen.

Ook andere militaire leveringen hebben Algerije als bestemming. Het gaat om nachtzichtapparatuur en beeldversterkers. Het betreft hier meer dan één uitgestelde order. Een heel scala aan strategische goederen wordt aan Algerije geleverd. De minister wordt maar gedeeltelijk geïnformeerd en in totaal gaan wapens met een waarde van bijna zestien miljoen euro naar Algerije. Mogelijk bestaat een groot deel van deze zendingen uit reparatie, maar ook dan is hierdoor sprake van verbetering van Algerijnse wapens, terwijl dit land in een bloedige binnenlandse oorlog verwickeld is. In de periode nadat de levering bekend geworden is, doet de overheid er veel aan om het verhaal te ontkrachten. Kamerleden van CDA, D66, GroenLinks, PvdA en VVD vinden echter dat de leveringen aan Algerije niet passen binnen het kader van het wapenexportbeleid.

¹ Ewoud Nysingh, 'Van Mierlo onkundig van leverantie wapens aan Algerije', *de Volkskrant* 28-11-1997.

Tabel 2.1 **Wapenleveranties aan Algerije 1990-1997** (bedragen in euro's).

Jaar	Omschrijving	Bedrag per levering	Jaarrapportage
1990	Radiocommunicatietoestellen voor militair gebruik Propellers en delen daarvan, van vliegtuigen. ²	14.521 2.634.534	0
1991	Holografische nachtzichtbrillen Reservedelen voor eerder geleverde Signaalapparatuur Reservedelen voor eerder geleverde Signaalapparatuur	18.151 385.467 390.997	776.464
1992	Delen van zend- en ontvangstoestellen Passieve handkijker met toebehoren Delen van vuurleidingssystemen ³ Delen van vuurleidingssystemen	343.473 6.807 (Zie noot 3)	343.473
1994	Optische technologie voor militaire toepassingen Delen van zend- en ontvangstoestellen Delen van gecombineerde radiozend- en ontvangstoestellen Delen van gecombineerde radiozend- en ontvangstoestellen Beeldversterkers ⁴ Beeldversterkers	76.235 46.303 664.155 630.622 5.794.609 3.341.019	1.294.777
1995	Delen van gecombineerde zend- en ontvangstoestellen voor militaire doeleinden Passieve observatiekijkers	65.114 3.931.251	3.931.251
1996	Stereoscopisch nacht-observatiesysteem, gemonteerd op een pilotenhelm	6.807	0
1997	Delen van radiozend- en ontvangtoestellen, bestemd voor onderhoud	830.446	830.446
Totaal		19.180.510	7.176.411

Bronnen: Verstrekking als gevolg WOB-verzoek en jaarrapportages Nederlands wapenexportbeleid 1998-2001

Zelfreinigend vermogen

Behalve een wapenexportpromotieprogramma bestaat er ook een wapenexportcontrolebeleid. Hierop beroepen Kamerleden zich als ze de leveringen aan Algerije aan de orde stellen. Het is een cliché om de beleidsterreinen wapenexportpromotie en -controle te beschrijven als een politiek waar zowel

- 2 Mogelijk civiel.
- 3 Genoemd in een eerdere uitdraai van verstrekte vergunningen, in de laatste in ons bezit zijnde versie niet meer opgenomen.
- 4 De tweede vergunning is voor het deel dat later wordt geleverd. In totaal wordt van de twee vergunningen 5,76 miljoen euro daadwerkelijk geleverd.

de koopman als de dominee actief is. Dat is echter te simpel. De dominee zorgt ervoor de koopman niet teveel dwars te zitten, en richt zich vooral op de belangrijkste uitwassen van de wapenexporten. Aan de andere kant wil de koopman niet koste wat het kost wapens verkopen aan alle landen in de wereld. Stabiliteit in regio's kan voor de koopman van groter belang zijn dan het leveren van wapens die handelsbelangen kunnen schaden. De oppositie van belangrijke delen van het Nederlandse bedrijfsleven tegen een mogelijke levering van onderzeeërs aan Taiwan begin jaren negentig is hier een duidelijk voorbeeld van. De bedrijven willen China niet tegen de haren instrijken. Politiek-economische overwegingen spelen ook een belangrijke rol bij de Nederlandse weigering niet mee te werken aan een levering aan Taiwan van nog eens acht onderzeeërs in het begin van deze eeuw. De afweging tussen morele, economische en machtspolitieke overwegingen leidt overigens tot een beleid dat weinig eenduidig is.

Het wapenexportbeleid is niet zonder betekenis, want regelmatig worden leveringen geweigerd. De weigeringen zijn het tastbaarste deel van het Nederlandse wapenexportbeleid. Nederland weigert in de periode 1992-1997 ruim vijftig vergunningen, ongeveer tien per jaar. In de periode 1994-95 wordt bijvoorbeeld geen exportvergunning verstrekt voor minimaal één levering van optische apparatuur aan Algerije. In 1991 betreft het negen verder onbekende weigeringen. In de jaren 1998-2001 zijn dit er ongeveer vijftien per jaar (zie tabel 2.2). Recentelijk is dus een toename van weigeringen te zien. De Nederlandse overheid publiceert sinds enige jaren bovendien de weigeringen in het jaarlijkse wapenexportrapport, waardoor veel meer duidelijkheid is ontstaan over beleidsafwegingen (en het ad hoc- en weinig eenduidige karakter daarvan). Nederland is een van de weinige landen binnen de Europese Unie die zo'n overzicht publiceren. Niet tot ieders genoegen. Zo stelt het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken: 'De Nederlandse regering moet zelf beslissen welke mate van transparantie hen past. Niettemin stelt de Gedragscode [wapenexporten] duidelijk dat "lidstaten berichten van geweigerde vergunningen en consultaties geheimhouden".'⁵ Een beetje flauw van de Britten, de clause is opgenomen om misbruik van geleverde kennis door andere lidstaten tegen te gaan.⁶ De weigering van de een is immers een gat in de markt voor een ander. Nederland heeft kennelijk beoordeeld dat deze openbaarheid de Nederlandse wapenindustrie geen schade toebrengt en misbruik door anderen ontmoedigt.

Het bestaan van een wapenexportbeleid heeft een soort zelfreinigende werking. Wapenfabrikanten weten dat bepaalde leveranties geen exportver-

5. Brief van Foreign & Commonwealth Office aan de Campaign Against Arms Trade (CAAT), Londen 17-04-2000.

6. Operative provision 4 van de Europese gedragscode wapenexporten.

gunning zullen krijgen en zullen nalaten een aanvraag te doen voor een wapentype en bestemming waarvan bij voorbaat vast staat dat deze niet aanvaard wordt. Hoewel dit positieve gevolgen zijn van het Nederlandse wapenexportbeleid, moet dit ook weer niet overdreven worden. Ongeveer 1500 leveranties van strategische goederen vinden per jaar plaats en slechts enkele worden geweigerd, vaak als gevolg van aandacht in de media of na druk van de Tweede Kamer, en nauwelijks door maatregelen van de regering.

Controle op wapenexporten is niet van vandaag of gisteren. Nederland besluit in 1935 bijvoorbeeld samen met Zweden de wapenhandel aan banden te leggen.⁷ Het huidige beleid is sinds 1975 gegroeid. De nota Ontwapening en Veiligheid uit dat jaar legt hiervoor de basis.⁸ De nota wordt enigszins vaag geformuleerd om beleidsruimte te creëren, zodat wisselende regeringen met veranderende visies op het wapenexportbeleid ermee uit de voeten kunnen. 'De regering valt de comfortabele rol ten deel, schriftgeleerde te zijn van haar eigen documenten als haar beleid onder vuur komt', aldus Collijn en Rusman in hun in 1989 verschenen dissertatie over het Nederlandse wapenexportbeleid.⁹ In 1991¹⁰ formuleert Nederland een nieuwe nota Wapenexportbeleid. In 1992 wordt hieraan de nota Wapenexportbeleid de notitie toegevoegd dat sprake kan zijn van overbewapening, waaraan de Nederlandse wapenexporten ook getoetst moeten worden.¹¹ In de wapenexportnota van 1991 is de verzuchting te lezen dat het in toenemende mate als gemis wordt ervaren dat nauwelijks internationale afstemming plaatsvindt. Hierop volgt de ontwikkeling van een Europese gedragscode voor wapenexporten, die sinds 1998 van kracht is (zie bijlage 2.1). Voor het Nederlands wapenexportbeleid gelden nu beide gedragscodes. Op dit moment wordt vooral gewerkt met deze Europese gedragscode. Daar waar Nederland een restrictiever beleid volgt, geldt de Nederlandse gedragscode.¹² Voor Haags beleid heeft Nederland een nieuw criterium toegevoegd aan de Europese gedragscode, namelijk de afweging of landen rapporteren aan het VN-register voor Conventionele Wapens.

De Nederlandse beperkingen op wapenverkopen

Er zijn specifiek vijf Nederlandse criteria om wapenexporten te beoordelen:

- 7 George Thayer, *De internationale wapenhandel; een moordhandel*, George Thayer-Wolters Noordhoff NV, Groningen 1971, p. 21.
- 8 Bijlage 13 461, nrs. 1-2, Tweede Kamer 1974-'75.
- 9 1963-1988, p. 61. Dit boek bevat een uitgebreide bespreking van het Nederlandse wapenexportbeleid van voor 1990.
- 10 Nota wapenexportbeleid, 28-03-1991.
- 11 Tweede Kamer, 1992, 22 054, nr. 2.
- 12 Uitvoeringsbepaling 2, Europese gedragscode voor wapenuitvoer.

- 1 De aanwezigheid van spanning tussen het ontvangende land en andere landen (spanningsgebiedencriterium);
- 2 De mensenrechtensituatie in het ontvangende land (mensenrechtencriterium);
- 3 De economische situatie van het afnemende land;
- 4 Het van kracht zijn van internationale embargo's (embargocriterium);
- 5 Deelname aan het VN-register voor conventionele-wapenim- en exporten.

Iedere levering wordt getoetst aan het wapenexportbeleid en bovenstaande criteria spelen hierbij een rol. Als een bedrijf strategische goederen wil exporteren naar landen buiten de Benelux, moet het een exportvergunning aanvragen bij Economische Zaken. Bij leveranties aan niet NAVO-landen (Griekenland en Turkije, vallen in dit verband onder dezelfde regeling als niet-NAVO-landen) wordt de minister van Buitenlandse Zaken om advies gevraagd. Bij een ontwikkelingsrelatie of als sprake is van een land dat door de OESO als economisch slecht ontwikkeld wordt beoordeeld, wordt ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking advies gevraagd. Als Economische en Buitenlandse Zaken het niet eens worden, moet de ministerraad uitkomst bieden. De belangen van de aanvragende bedrijven worden niet vergeten ook 'de werkgelegenheidsaspecten in de producerende bedrijven' worden meegewogen.¹³ De formulering van de criteria is vaag en daarom voor meerdere uitleg vatbaar. Dit wordt niet altijd, maar wel vaak in het voordeel van de aanvrager uitgelegd. Tijdens een proces waar een stop op de leveringen van wapens naar Israël wordt geëist, stelt de landsadvocaat onomwonden dat de gedragscode niet als 'een rechtstreeks werkende en daarmee de staat bindende bepaling geldt. In zoverre kan aan het beroep van eisers op de gedragscode worden voorbijgegaan. (...) Dat de regering de gedragscode als referentiekader hanteert, betekent nog niet dat de bepalingen als concrete juridisch afdwingbare normen mogen worden beschouwd. (...) Beleidsregels dienen daarnaast in een afwijkingsmogelijkheid te voorzien.'¹⁴ Dit betekent dat geen enkele wapenexport op grond van het door hem verwoorde beleid verboden is.

Nederland is wel gebonden aan internationale verdragen rond nucleaire, biologische en chemische wapens, antipersoonsmijnen, rakettechnologie¹⁵ en internationale wapenembargo's, maar dit zijn wapenexportbeperkende beleidsmaatregelen die naast het wapenexportbeleid zijn opgesteld.

Het al dan niet doorgaan van leveranties is gebaseerd op een politieke af-

13 Nota Wapenexportbeleid, 28-03-1991, [p] 3.2, p. 13.

14 Pleitnota E.J. Daalder, 16-05-2002, Voorzieningenrechter Den Haag.

15 Zie voor een overzicht van de geldende verdragen: '*Internationale regimes*', Handboek Strategische Goederen pp. 8-9.

weging van buitenlandpolitieke, strategische en economische aard en niet op bindende criteria. Toch is dit beleid meer dan politiek correcte franje. Het is een goed uitgangspunt voor een debat over de politieke en ethische haken en ogen rond wapenexporten, voor zowel politiek als maatschappelijke organisaties. Het gaat daarbij niet om de letter, maar om de geest van dit beleid op politiek niveau.

Tabel 2.2 **Overzicht afgewezen exportaanvragen 1992-2001**¹⁶

Land	Jaar	Omschrijving strategisch goed	Grond afwijzing
Algerije	1994/5	Optische apparatuur	
Angola	2000	Militair transportvoertuig	3, 4 & 6
Bahrein	2000	Optische apparatuur	4 & 6 + VN-reg.
Botswana	1997	Intercom voor inbouw in voertuigen	
	2000	Surveillanceradar voor gevechtsoperaties	4 & 6 + VN-reg.
China	1992	Toebehoren koeling warmtebeeldcamera	
Colombia	1997	Optische apparatuur	
	1999	Rookzwakbuskruit	2, 3, 6 & 7
Cyprus	1998	Rookzwakbuskruit	3 & 5
Duitsland	1997	Delen militaire vliegtuigen	
	1997	Optische systemen	
Egypte	1999	Granaatbodems 130 mm en ontstekers	4 & 6
	1999	Schakels voor 7.62 mm munitie	4 & 6
	2000	Testmateriaal voor NBC-filters	1, 3 & 6 + VN-reg.
	2001	Schakels voor munitie	4 & 6 + VN-reg.
Eritrea	1997	Optische apparatuur	
Ethiopië	1997	Intercom in voertuigen	
Filippijnen	2000	Delen M-113 / V-150 pantervoertuigen	3
Finland	1994	Crypto apparatuur	
Frankrijk	1998	Toebehoren voor munitie	
Guinee	1993	Munitie	
Honduras	1999	4 geweren (kal. .223 REM)	2 & 3
India	1998	Radarsystemen en optische apparatuur	4 & 6
	2001	Beeldversterkers	3 & 4
	2001	Surveillance radar voor gevechtsoperaties	3 & 4
	2001	Printplaatjes voor gevechtstanks	3 & 4
Indonesië	1995	Toebehoren voor munitie	

¹⁶ Nummers corresponderen met criteria in EU-gedragscode conventionele-wapenexporten (zie pagina 86). VN-reg = niet-medewerking aan VN-register voor de ex- en import van conventionele wapens is in afweging betrokken. Protocol 2 = herzien protocol II van het conventionele-wapensverdrag m.b.t. landmijnen.

Tabel 2.2 Overzicht afgewezen exportaanvragen 1992-2001 (vervolg)

Land	Jaar	Omschrijving strategisch goed	Grond afwijzing
Iran	1992	Triethanolamine	
Israël	1992	Optische apparatuur	
	1994	Toebehoren voor munitie	
	1995	Crypto apparatuur	
	1996	Delen militaire vliegtuigen	
	1997	Geweren en toebehoren	
	1998	Delen militaire vliegtuigen	
	1998	Optische apparatuur	
	1999	Batterijen voor ontstekers 105 mm granaten	3 & 4
	2001	Beeldversterkerbuizen (Tweede generatie)	2, 3 & 6
Jemen	1995	Geweren	
Jordanië	1993	Triethanolamine	
Koeweit	2000	Optische apparatuur	4 & 6 + VN reg.
Kroatië	1993	Munitie	
Libië	1995	Triethanolamine	
Nigeria	1995	Delen radarsystemen	
Oeganda	1998	Beeldversterkerbuizen	4
Oman	2000	Optische apparatuur	4 & 6 + VN-reg.
Pakistan	1992	Onderdelen militaire vliegtuigen	
	1994	Idem	
	1997	Toebehoren voor munitie, geweren	
	1998	Onderdelen pantservoertuigen	
	1998	Delen helikopters en militaire vliegtuigen	4 & 6
Panama	2001	Beeldversterkers	6 & 7
Peru	1995	Optische apparatuur	
Servië	1992	Munitie	
Singapore	1994	Crypto apparatuur	
	1997	Toebehoren munitie	
Soedan	1998	Natriumsulfide	
Spanje	2001	AP-landmijnen	Protocol 2
Suriname	2001	17 Pistolen, 4 karabijnen en een geweer	3 & 7
	2001	300.000 stuks munitie voor kleine wapens	3 & 7
Syrië	1993	Triethanolamine	
	1998	Isopropylalcohol	
Taiwan	1992	Optische apparatuur	
	1993	Onderdelen voor tanks	
	1994	Optische apparatuur	
Thailand	1993	Ammoniumbifluoride	

Tabel 2.2 **Overzicht afgewezen exportaanvragen 1992-2001 (vervolg)**

Land	Jaar	Omschrijving strategisch goed	Grond afwijzing
Togo	1997	Toebehoren voor munitie	
Tunesië	1998	Munitie	2
	2000	Ademhalingsapparaat voor militair gebruik	4 & 6 + VN-reg.
Turkije	1994	Munitie en toebehoren	
	1995	Toebehoren voor munitie	
	1997	Toebehoren voor munitie	
	1997	Vliegtuigonderdelen	
	1997	Periscopen	
	1998	Schakels voor munitie 5.56 mm	2, 3 & 4
	1998	Periscopen voor gevechtsvoertuigen	2, 3 & 6
	1999	Onderdelen voor gevechtswagens	2, 3 & 4
	2000	Schakels voor munitie 7.62 mm	2, 3 & 4
	2000	Onderdelen M-113, M-88 en M-42 pantservoertuigen	2, 3 & 4
GB	1994	Crypto apparatuur	
VS	1998	Onderdelen gevechtsvliegtuigen	

Spanningsgebiedencriterium

Tijdens een parlementair overleg over het Nederlandse wapenexportbeleid in november 1998 dringen verscheidene Kamerleden aan op een duidelijke definiëring van het begrip spanningsgebied. Het valt het VVD-Kamerlid Van den Doel op dat er 'ondanks de tientallen brandhaarden en sluimerende conflicten in de wereld bijna geen regio is waar Nederland geen strategische goederen en wapens naartoe exporteert'.¹⁷ Een scherpe observatie, die de toepassing van het zogeheten spanningsgebiedencriterium uit de Nederlandse en Europese wapenexportrichtlijnen onderuithaalt. Alleen met betrekking tot Centraal-Afrika is het Nederlandse beleid in lijn met de uitgangspunten. Het valt meer Kamerleden op dat er iets wringt tussen de uitgangspunten van het beleid en de praktijk van de exporten; reden waarom de regering verzocht wordt dit spanningsgebiedencriterium nader toe te lichten. In december 1998 verschijnt een notitie die aangeeft dat Buitenlandse Zaken weinig beperkingen oplegt aan levering van wapens op grond van dit criterium.¹⁸

Zo weegt het af of te leveren materieel gebruikt kan worden voor agressie tegen een ander land, of voor het onderstrepen van territoriale aanspraken. Het gaat dus niet om een absoluut verbod van wapenleveranties aan spanningsgebieden: alleen wapens die geschikt zijn voor gebruik in een potenti-

17 Ingezonden artikel Theo van den Doel, 'Doorvoer Nederlandse wapens aan banden leggen', *Trouw* 16-04-1998.

18 Tweede Kamer, 1998-1999, 22 054, nr. 40.

eel conflict worden niet geleverd. Wie de bewijslast hiervoor levert is niet duidelijk.

Buitenlandse Zaken bepaalt dit risico aan de hand van vier beoordelingspunten die neergelegd zijn in een notitie. Allereerst wordt bekeken of het land van bestemming in een gewapend conflict verwickeld is, dan wel of het uitbreken daarvan waarschijnlijk is. 'In het geval het bestemmingsland is betrokken bij een gewapend conflict, zal Nederland in principe een levering (...) ongewenst achten, tenzij sprake is van bondgenootschappelijke verplichtingen en de levering plaatsvindt in het kader van het recht op zelfverdediging.' Het al danig verwaterde algemene uitgangspunt wordt hiermee nog verder ontkracht zelfs landen in oorlog kunnen volgens deze omschrijving nog wapens ontvangen uit Nederland. Om uit te maken of het waarschijnlijk is dat een conflict uitbreekt, weegt Buitenlandse Zaken zogenaamde 'negatieve en positieve factoren', tegen elkaar af. De meningen hierover kunnen nogal uiteenlopen. Het analysekader is in dit verband van groot belang en bepalend voor de uitkomst. Geen enkele organisatie kan zich echter beroepen op een feilloos inzicht in het al dan niet uitbreken van conflicten, laat staan dat de aard van het conflict en de daarbij gebruikte wapens op voorhand vast staat.

Als tweede beoordelingspunt kijkt Buitenlandse Zaken of het ontvangende land territoriale claims heeft op het buurland en deze in het verleden met (de dreiging van) geweld kracht heeft bijgezet. Aanspraken op elkaar grondgebied tellen minder zwaar wanneer deze zijn 'ingebed in een breed en overheersend kader van bilaterale samenwerking (...) ook al zou in het verleden met geweld zijn bedreigd'. De overheid schermt vaker met dit soort contacten, die in het verloop van een politiek proces rond een conflict minder betekenen dan in de visie van Buitenlandse Zaken wordt gesteld. Bovendien zijn juist territoriale conflicten een belangrijke reden voor het uitbreken van oorlogen.¹⁹ Het conflict tussen India en Pakistan is een goed voorbeeld hiervan. Iedere onderhandeling wordt aangegrepen om te betogen dat een oplossing nabij is.

Ten derde beoordeelt Buitenlandse Zaken of het waarschijnlijk is dat de geleverde wapens ingezet worden in een (eventuele) oorlog. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de aard van het conflict en de ontwikkeling daar-

¹⁹ John A. Vasquez (red.), *What Do We Know About War?*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2000. Zie vooral de hoofdstukken 4 (Paul R. Hensel, 'Territory: Theory and Evidence on Geography and Conflict') en 5 (Paul K. Huth, 'Territory: Why Are Territorial Disputes between States a Central Cause of International Conflict?'). In hoofdstuk 8 geeft Susan G. Sample aan dat er een nauwe relatie bestaat tussen grootschalige wapenaankopen door staten die betrokken zijn in een territoriaal conflict en het uitbreken van een gewapend conflict (Susan G. Sample, 'Military Buildups: Arming and War').

van. Wederom een kwestie van analysekader en koffiedik kijken. Hier wordt geschermd met de begrippen 'defensieve' en 'offensieve' wapensystemen; een luchtverdedigingssysteem is defensief en aanvalshelikopters zijn offensief. Je kan de stelling met evenveel recht omkeren: aanvalshelikopters kunnen defensieve taken hebben en luchtverdedigingssystemen kunnen essentieel zijn in een offensieve strategie. Daarnaast is deze omschrijving toegesneden op de wapensystemen van Nederlands belangrijkste wapenfabrikant Thales Nederland (voorheen Hollandse Signaal Apparaten, HSA). Ook met dit punt kan men weer alle kanten op. Niet alleen wordt de terughoudendheid bij levering aan conflictgebieden nog verder verzwakt, er wordt ook gebruikgemaakt van een kunstmatig onderscheid.

Ten slotte wordt beoordeeld of de regionale stabiliteit met levering negatief wordt beïnvloed, maar dit wordt van zoveel kanttekeningen voorzien dat het hele wegingsprincipe nutteloos wordt. De staat die de wapens aankoopt moet zich kunnen verdedigen tegen alle omringende landen of een combinatie daarvan, zo wordt gesteld. De kritiek ligt voor de hand. Een kleine exercitie laat zien waar dit toe kan leiden. Zuid-Korea is buiten de NAVO een van de belangrijkste klanten voor Nederlandse wapens. Het land wordt omringd door Japan en China. Beide landen worden door Zuid-Korea als bedreigend ervaren. Japan heeft op de Verenigde Staten na de grootste defensiebegroting en China wordt genoemd als militaire grootmacht op een termijn van twintig jaar. Op conventioneel niveau heeft Zuid-Korea al wel een militair overwicht op Noord-Korea. Ook als deze Noord-Koreaanse dreiging buiten beschouwing blijft, moet Zuid-Korea nog heel wat besteden om zich tegen de twee genoemde buurlanden te kunnen verdedigen.

Door een dergelijke visie worden wapenwedlopen mogelijk in de hand gewerkt en niet belemmerd. Buitenlandse Zaken is zich hiervan bewust en doet deze kritiek af met de dooddoener dat 'hoe ongelukkig een bewapeningsspiraal op zich ook is', het leveren van de 'gevraagde verdedigingsmiddelen' een vorm van militair evenwicht en stabiliteit kan zijn. Een uitspraak die gelogenstraft wordt door onderzoek waaruit blijkt dat staten in een mogelijk conflictgebied, die veel wapens kopen juist een veel grotere kans hebben in oorlog te raken dan conflicterende landen die niet in een wapenwedloop zijn betrokken.²⁰

Het begrip 'spanningsgebiedencriterium' dekt de lading van het beleid geenszins. Niet de situatie in regio's wordt beoordeeld, maar of landen in gevoelige regio's Nederlandse wapens kunnen krijgen of niet. Dat heeft meer met een politieke en economische beoordeling te maken, dan met de aanwezigheid van spanningen en conflicten. Alle vier de ijkpunten laten zoveel

20 S.G. Sample, 'Arms Race and Dispute Escalation: Resolving the Debate', *Journal of Peace Research*, vol. 34 (1997).

ruimte voor verschillende uitleg, dat de uitvoering sterk afhangt van de politieke koers die Buitenlandse Zaken en de Kamerleden voorstaan. De positieve voorbeelden die het ministerie aanhaalt geven dit duidelijk weer. Een vergunningenstop naar India en Pakistan (beide belangrijke klanten voor Nederlandse wapens) wordt ingesteld na druk door het parlement op Buitenlandse Zaken. Terwijl de EU-verklaring over wapenexporten naar het Grote-Merengebied (waar Nederland toch al nauwelijks of geen wapens aan levert) tot stand kwam na inzet van Buitenlandse Zaken. Belangrijk is dat de notitie over het spanningsgebiedencriterium inzicht biedt in een aantal belangrijke wegingsgronden. Bij afwezigheid van een krachtige oppositie tegen leveranties zal vooralsnog weinig veranderen aan het beleid, waarin het vooral antiwesterse landen en zwakke, arme en instabiele staten zijn die het zonder Nederlandse wapensystemen moeten stellen.

Mensenrechtensituatie

Wapenleveranties hebben vaak een directe invloed op de mensenrechtensituatie. Dit kan zijn omdat de wapens worden gebruikt tegen bevolkingsgroepen of om gericht individuen te vermoorden. Ze kunnen ook gebruikt worden om mee te dreigen, waardoor de oppositie afgeschrikt wordt. Bovendien verlenen wapenleveranties de autoriteiten status en legitimiteit. Mensenrechtenschendingen vinden plaats met vrijwel alle wapensystemen. Technologisch hoogwaardige wapens kunnen een rol spelen in de bestrijding van binnenlandse oppositie; radar- en optische apparatuur kan gebruikt worden om mensen op te sporen; zware wapens, zoals tanks en pantservoertuigen kunnen worden ingezet bij het neerslaan van demonstraties; en helikopters en vliegtuigen voor grotere aanvallen op binnenlands verzet. Het mensenrechtencriterium voor wapenexporten wordt echter zeer eng gehanteerd. In de nota Nederlands wapenexportbeleid is het criterium als volgt beschreven: 'Van geval tot geval wordt beoordeeld of er gevaar bestaat voor gebruik van de militaire goederen in kwestie voor de onderdrukking van de eigen bevolking. In eerste instantie is daarbij de aard van het te leveren materieel van belang, waarbij vooral gelet wordt op de relatie tussen de wijze waarop in het land van bestemming de mensenrechten worden geschonden en de aard van het te leveren materieel. Tevens is van belang op welke wijze en in welke mate sprake is van schending van mensenrechten. In een groot aantal landen worden mensenrechten in verschillende gradaties geschonden, zodat ook bij dit criterium het noodzakelijk blijft iedere keer nauwgezet af te wegen wat bepaalde wapens in een specifieke situatie kunnen betekenen.'²¹

Dit is min of meer vergelijkbaar met de EU-gedragscode. Die richtlijnen

21 Notitie Wapenexportbeleid 1991, 3.2. p. 11.

zijn iets preciezer en noemen de verdragen waarmee dit mensenrechtencriterium geïnterpreteerd moet worden, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Echter, ook de Europese Unie verwijst weer nadrukkelijk op het ad hoc-karakter van het criterium. Verder valt op dat de Europese code stelt dat het verband tussen de inzet van het geleverde materieel en de schending van mensenrechten bewezen moet worden. Dit roept meer vragen op dan het beantwoordt. Naar welke bewijslast wordt gezocht? Is het voldoende om aan te geven dat het type geleverde wapens de afgelopen jaren is ingezet voor mensenrechtenschendingen? Moet het om exact hetzelfde wapentype gaan of is de inzet van soortgelijke wapens voldoende? Is het voldoende als duidelijkheid bestaat dat de afnemende partij verklaard heeft dit soort wapens tegen zijn eigen bevolking in te zetten? De geschiedenis leert dat het bij deze bewijslast gaat om zeer precieze informatie, dat wil zeggen de inzet van een specifiek wapen uit een bepaald land. Dat betekent dat bewijslast alleen achteraf kan worden verkregen. Kortom, het is een kwestie van de put dempen als het kalf verdronken is. In het geval van Algerije bijvoorbeeld moet eerst worden bewezen dat bepaalde voertuigen worden ingezet en dat die voertuigen zijn uitgerust met geleverde radiosystemen. In *Foreign Affairs* – allerm minst een obscuur of progressief tijdschrift – stelt professor Lahouari Addi dat: ‘de oorlog tegen islamitisch terrorisme wordt uitgevoerd zonder enige respect voor de wet’, en ‘de geheime diensten volgden een strategie van terreur met het doel de FIS [de islamitische partij die in 1992 de verkiezingen wint en vervolgens wordt verboden] op haar knieën te dwingen, zodat de generaals hun eigen voorwaarden aan de islamisten op kunnen leggen als het bewind akkoord gaat met onderhandelingen’. Het leger vervult een sleutelrol in deze vuile oorlog, aldus Addi.²² Dat betekent dat het conform de geest van de wapenexportrichtlijnen geen Europese wapens zou kunnen krijgen en ook geen andere middelen, zoals communicatie middelen en nachtzichtapparatuur uit Nederland.

De overheid stelt dat ze niet gaat controleren of wapens al dan niet ingezet worden bij mensenrechtenschendingen. Minister Van Aartsen verwijst bij een verzoek om controle op de inzet van aan Turkije geleverde wapens naar een uitspraak van zijn voorganger Van Mierlo, die stelt dat NAVO-partner Turkije heeft toegezegd geleverde wapens niet te zullen gebruiken in een conflict met de Koerden. Vanwege deze toezegging is monitoring niet nodig. Van Aartsen zegt dat de Koerden de eersten zijn om het te melden, als hier iets mis zou zijn.²³ De controle komt dus op de schouders van de NGO's te

22 Lahouari Addi, 'Algeria's Army, Algeria's Agony', *Foreign Affairs* juli-augustus 1998, pp. 44-53.

23 22054 Wapenexportbeleid, nr. 43 verslag van een algemeen overleg. Vastgesteld 21 januari 1999.

recht; die een fors apparaat in moeten zetten om de bewijslast te leveren of die over een breed contactennetwerk in het afnemende land moeten beschikken. In feite betekent het de vraag aan een ontwikkelings- of mensenrechtenorganisatie: 'Filmen jullie wanneer er op je geschoten wordt en/of vergeet niet de granaatdelen en kogels op te rapen die afgevuurd zijn.' Dat is cynisch en absurd. Het is niet eens nodig als de algemene rol die legers spelen in de beoordeling meewogen wordt. In 1995 verklaart Feisal Tanjung, destijds opperbevelhebber van het Indonesische leger, dat de Indonesische marine er is om binnenlandse onrust te onderdrukken.²⁴ Dat lijkt voldoende bewijs om te stellen dat marineschepen in Indonesië worden ingezet voor mensenrechtenschendingen. In hetzelfde jaar levert Nederland echter wel onderdelen voor scheepsmotoren van marineschepen.

De eis van bewijslast per afzonderlijke wapenleverantie betekent dat de kritiek op export naar landen die er geen geheim van maken dat hun leger in eerste plaats bedoeld is voor het bewaren van de interne orde en zich daarbij schuldig maken aan schending van de genoemde internationale verdragen niet stelselmatig worden afgewezen. Bovendien verzwakt het wijzen op het belang van een afweging per levering (ad hoc-beoordeling) het wapenexportbeleid, en ontkent dat het verband tussen wapenleveranties en de politieke steun die ervan uitgaat. Een discussie rond leveringen aan Turkije zijn het duidelijkste voorbeeld van de beperkte werking als gevolg van deze ad hoc-benadering. Dit land krijgt twee opeenvolgende generaties in Nederland afgedankte jachtvliegtuigen: zowel de Starfighter (F-104) als de Northrop Fighter 5 (NF-5), dit in het kader van de steun aan zwakke broeders binnen het NAVO-bondgenootschap.²⁵ De Starfighters worden geleverd in de periode 1980-1983. Opmerkelijk detail: in 1980 vindt een staatsgreep plaats. De levering wordt door de toenmalige Kamerleden Van der Spek (PSP) en Van den Bergh (PvdA) zwaar bekritiseerd. Van den Bergh vindt dat de levering het militaire regime een legitimiteit verschaft die het niet verdient en Van der Spek vreest inzet tegen de eigen bevolking.

'Voor het gebruik van straalvliegtuigen ter intimidatie van de bevolking ontbreekt iedere aanwijzing', aldus toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek in een reactie.²⁶ Vanaf eind jaren tachtig levert Nederland nog eens zestig straaljagers van het type NF-5 aan Turkije. Een medewerker van het tijdschrift *Onze Luchtmacht* beschrijft jaren later dat NF-5's in de periode 1991-1994 ingezet worden voor 672 verkenning- en bombar-

24 Interview with General Feisal Tanjung, Chief of the Indonesian Armed Forces', *Asian Defence Journal* oktober 1995, p. 16.

25 LDDI en vervolgens DDI. In 2000 opgeheven programma (zie defensiebegroting 2000) voor steun aan Portugal, Griekenland en Turkije.

26 'Kamer verwerpt moties tot uitstel en afstel van levering F-104; Turkije krijgt Starfighters', *Defensiekrant* 17-11-1983.

dementsvluchten.²⁷ Eveneens uit onverdachte hoek, namelijk de voorlichter van het ministerie van Defensie, kwam de erkenning van het gelijk van Van den Bergh en Van der Spek: 'Iedere keer als Turkije bombardementen uitvoert op Koerdische doelen, vragen wij ons af of ze daarvoor "onze" Starfighters gebruiken.' Tevens meldt hij dat het ministerie niet weer wil worden geconfronteerd met een zo duidelijke schending van het Nederlandse wapenexportbeleid.²⁸ Een beetje laat, want het kwaad is dan al geschied. Blijkbaar is het onmogelijk Turkije te wijzen op de Nederlandse wens dat de wapens alleen voor bondgenootschappelijke taken worden ingezet. Bovendien wordt de vrees niet vertaald in concreet beleid en nog steeds levert Nederland onderdelen voor de F-16 aan Turkije. Bovendien werkt Nederland ook bij het volgende jachtvliegtuig, de Joint Strike Fighter weer met Turkije samen.²⁹ De doodoener van Van den Broek ('geen aanwijzing voor inzet tegen de eigen bevolking') wordt tot op de dag van vandaag gebruikt bij wapenleveranties, en niet alleen bij die aan Turkije. Het principiële argument van Van den Bergh wordt daarentegen vrijwel nooit serieus genomen.

Wapens worden creatief ingezet

Een ander voorbeeld van het ontkennen van de mogelijkheden dat wapens kunnen worden ingezet voor mensenrechtenschendingen wordt gevoerd rondom de levering van 137.000 fragmentatiegranaten van het type M-483A1 aan Turkije. Het geschut zou te zwaar zijn voor gebruik in de bergen van waaruit de Koerden opereren en bovendien zouden de granaten bedoeld zijn voor inzet tegen gepantserde doelen, zo wordt door de overheid gesteld. Beide argumenten zijn niet valide. Onderzoek van de Duitse journalist Rainer Kahrs en het antimilitaristisch onderzoekscollectief in Utrecht toont aan dat voor het vervoer van de granaten zogenaamde ezelpallets worden geleverd, waarmee ze de bergen in getransporteerd kunnen worden. Het voor het afvuren noodzakelijke geschut kan onder een helikopter naar een vlak stukje berggebied gebracht worden. Voor het weerleggen van het tweede argument is een inbraak bij granaatproducent Eurometaal nodig. Uit een buitgemaakt papier blijkt dat de M-483A1 voor het bestoken van zowel personen als materieel geschikt is.³⁰

De Turkse overheid heeft de toezegging gedaan dat de granaten niet in de oorlog tegen de Koerden zullen worden gebruikt. Zoals eerder gesteld wei-

27 Campagnegroep Stop de oorlog in Turkije, *Oorlog in Turkije, Militaire aspecten, de Koerdische kwestie en de dienstweigerbeweging*, Amsterdam 1995, p. 40.

28 *Brabants Dagblad* 27-01-1999.

29 Colin Clark, 'Global JSF License Gets Nod from Congress', *Defense News* 28-10-2003 geeft aan dat Turkije binnen dit project tot de belangrijke deelnemers behoort.

30 Piet Groeneveld en Karel Koster, 'Eurometaal levert Turkije nog meer munitie', *Vee-Dee AMOK* nr. 1, 1993, pp. 3-6. Zie ook bijlage 2.

gert de Nederlandse overheid deze toezegging te controleren, waardoor dit gezien kan worden als een vrijbrief om er anders mee om te gaan.

Alan Clark, minister van Materieelbeleid onder de Britse premier Thatcher, nam geen blad voor de mond tijdens een interview met de journalist en filmer John Pilger, waarbij de levering van Britse jachtvliegtuigen – officieel opleidingsvliegtuigen genoemd – aan Indonesië aan de orde kwam: ‘J.P: Uw collega’s in het parlement stelden dat ze garanties van de Indonesiërs hebben gekregen dat de Hawk-jachtvliegtuigen niet zouden worden gebruikt voor onderdrukkende activiteiten in Oost-Timor. Wat houden deze garanties precies in?’

A.C.: Nu, ik heb nooit gevraagd naar een dergelijke garantie. Dat moet iets zijn dat het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft gedaan. (...) Een garantie van welke regering dan ook is waardeloos.³¹ Pilger noemt Clark iemand die van zijn hart geen moordkuil maakt. Wat Clark ruiterlijk stelt, en anderen vanuit pr-overwegingen nalaten toe te geven, komt vermoedelijk dicht bij de waarheid. Als gekozen wordt voor zware interne onderdrukking dan worden de wapens ingezet, ondanks dergelijke toezeggingen. Het zijn immers niet alleen deze afspraken die in zo’n situatie worden geschonden, maar een heel scala aan andere – en vaak veel zwaardere – internationale afspraken en verdragen.

Het ligt voor de hand om bij iedere levering een clause op te nemen dat de geleverde wapens niet worden ingezet op een wijze die strijdig is met het Nederlandse en Europese wapenexportbeleid. Hoewel een dergelijke clause als onderdeel van de wapenexportregeling opnemen naïef is, biedt ze wel handvatten om achteraf gefundeerde kritiek te leveren op de inzet voor oneigenlijke doelen en dat mee te wegen in de verstrekking van latere exportvergunningen.

Fragmentatiegranaten en opleidingsvliegtuigen die gebruikt worden voor een andere militaire toepassing dan waar ze in eerste instantie voor ontworpen zijn, zijn slechts twee voorbeelden van de schemerzone waarin het toepassen van het mensenrechtencriterium functioneert. Militairen zijn mensen en beschikken over creativiteit. Luchtdoelraketten kunnen ook op gronddoelen worden afgevuurd, zoals tegen dorpen in Bosnië gebeurde. Fregatten voor onderzeebootbestrijding zijn ingezet voor troepentransport. De controle op wapenexporten moet dan ook uitgaan van dit menselijke vernuft en vaker landen en niet specifieke wapensystemen uitsluiten van levering.

Leveranties aan arme landen

Het criterium betreffende militaire bestedingen als percentage van het Bru-

31 John Pilger, *Distant Voices*, Vintage Books, Londen 1994 (herziene druk), p. 307.

to Nationaal Product (BNP) is in 1992 tot stand gekomen onder druk van minister Pronk van Ontwikkelingssamenwerking. Het toepassen hiervan is verre van gemakkelijk. Betrouwbare cijfers om de genoemde verhouding te meten, zijn niet of nauwelijks voorhanden. De EU-gedragscode stelt dat hiervoor geschikte bronnen gebruikt moeten worden, zoals die van de Ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties (UNDP), de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) of rapporten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).³² Deze bronnen zijn nauwelijks vergelijkbaar want de wijze waarop de cijfers voor defensie-uitgaven worden gerapporteerd heeft vaak een politieke achtergrond en het komen tot een eenduidige lijst kan jaren duren.

Toch wordt eind 1997 door de regering besloten geen catalogi met Nederlandse overtollige wapens te sturen aan ontwikkelingslanden waar de bestedingen aan defensie de norm van 4,5% van het BNP overschrijden;³³ overigens pas nadat GroenLinks-Kamerlid Sipkes hier een motie voor heeft ingediend. Voor het eerst wordt een maatstaf aangelegd, echter op een zeer beperkt terrein. Alleen reclame voor wapenverkopen door de overheid zelf wordt hiermee aan banden gelegd. Op grond van bovengenoemde methodische moeilijkheden heeft Paars II besloten geen catalogi meer te versturen aan een duidelijk gedefinieerde groep landen. Dit zijn de 'minst ontwikkelde landen', 'overige lage inkomens' en de groep 'lagere middeninkomens'-landen, die op de zogenaamde OESO-DAC-lijst staan.³⁴ De vraag dringt zich op waarom deze maatstaf niet gebruikt wordt als methodiek voor het toepassen van het volledige criterium dat gaat over militaire uitgaven in verhouding tot het BNP uit de Nederlandse en Europese wapenexportgedragscodes. Wel is geregeld dat de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Buitenlandse Zaken bij de verstrekking van een exportvergunning een gezamenlijk advies geven als een land op de OESO-DAC-lijst voorkomt.

Een aantal landen die in de genoemde categorieën op deze lijst staan, behoren nu tot de belangrijkste afnemers van Nederlandse wapens in de afgelopen vijf jaar. Dit zijn Bangladesh, India en Indonesië.³⁵ Nederland kan landen niet geheel uitsluiten van wapenexporten. Een land moet zich kunnen verdedigen tegen onuitgelokte agressie en heeft het 'recht op legitieme veiligheidsbehoefte', zoals is vastgelegd artikel 51 van het Handvest van de

32 Code of Conduct on Arms Exports, 25-05-1998, criterium 8.

33 Deze norm wordt in 1991 gesteld door IMF-directeur Camdessus. Zie AIV-rapport Conventionele-Wapenbeheersing, p. 35 voetnoot 35. Dit is de uitvoering van een motie van GroenLinks-Kamerlid Leoni Sipkes, 25 600 V, nr. 37 11-12-1997.

34 www.oecd.org.

35 DAC List of Recipient Countries 01-01-2001; www.oecd.org/htm/M00024000/M00024666.htm.

Verenigde Naties. Het is de vraag of de veiligheidsbehoefte van deze drie landen is gediend met peperdure marineschepen, nachtzichtapparatuur, radar en vuurgeleidingsapparatuur. Juist een criterium waartoe Ontwikkelingssamenwerking het initiatief nam, moet uitgaan van een ander veiligheidsconcept dan de militaire veiligheid van staten. Voor veel inwoners in ontwikkelingslanden betekent onveiligheid vooral de afwezigheid van schoon drinkwater, medische zorg, goede scholing en een betrouwbare overheid.³⁶

Het huidige beleid is vlees noch vis en doet geen recht aan de veiligheidsperceptie van de inwoners van deze staten. Sterker nog: het komt erop neer dat die landen geen goedkope tweedehandswapens van vaak uitstekende kwaliteit krijgen aangeboden, maar het moeten doen met dure nieuwe producten.

Wapenembargo's

De VN-Veiligheidsraad, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie kunnen elk bepalen dat er een wapenembargo tegen een bepaald land van kracht is. Dat gebeurt meestal op basis van oorlogen of zware mensenrechtenschendingen. Doorgaans wordt aan landen waartegen een embargo van kracht is, geen exportvergunning verleend, waardoor ze afhankelijk zijn van illegale leveranties.

Dit beleid lijkt eenduidig, maar in het Nederlandse jaarrapportage over 1998 wordt gesteld dat de EU-lidstaten uiteenlopende interpretaties geven aan ingestelde wapenembargo's.³⁷ Ook onder een embargo vallen niet noodzakelijkerwijs alle militaire goederen. Het ruim uitleggen van militaire embargo's leidt tot uitholling van deze 'strafmaatregelen'.

Opmerkelijk zijn de verschillen tussen de landen die voorkomen op de lijst van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Binnen de Europese Unie bestaat meer ruimte voor wapenembargo's dan binnen de VN, waar zelfs een land als Birma niet voor een wapenembargo in aanmerking komt. Birma is een belangrijke klant voor de wapenindustrie van China en Rusland, twee landen die in de Veiligheidsraad zitten. Wederom een voorbeeld dat het wapenexportbeleid van Nederland en de Europese Unie niet helemaal zonder tanden is.

Dit Europese beleid kent ook minder geslaagde kanten. Het wapenembargo tegen Afghanistan wordt in het najaar van 2001 omgezet in een embargo tegen de Taliban, zodat wel wapens kunnen worden geleverd aan de strijdgroepen van de Afghaanse *warlords*, die samen de Noordelijke Alliantie vormen. Een journalist beschrijft hen als een vreemde bende en karakteriseert hen als islamitisch-fundamentalistisch, kwaadaardig anti-Ameri-

36 Een concept dat wel recht doet aan deze vorm van veiligheid is human security. In het UNDP Development Report uit 1994 is dit concept uitgebreid beschreven.

37 Jaarrapport Nederlands wapenexportbeleid 1998, p. 12.

kaans, mensenrechtenschenders, voorheen bondgenoten van Osama bin Laden en als ex-soldaten van het communistische regime dat in 1989 wordt verdreven.³⁸ De Nederlandse regering kan zich voorstellen dat 'andere landen in het kader van de huidige strijd tegen het terrorisme militair materieel leveren aan de Noordelijke Alliantie', aldus minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen.³⁹ In de afweging tussen ethiek en machtspolitiek gaf het laatste de doorslag. Er zijn blijkbaar hogere politieke belangen dan het niet leveren van wapens aan een dergelijk onfris bondgenootschap.

Tabel 2.3 Eind 2001 geldende wapenembargo's⁴⁰

Land	EU	VN	OVSE
Angola		X	
Armenië (niet bindend)		X	
Azerbeidzjan (niet bindend)		X	
Bosnië-Herzegovina	X		
Birma	X		
China	X		
Democratische Republiek Congo	X		
Irak	X	X	
Liberia	X	X	
Libië	X		
Nagorno-Karabach			X
Rwanda		X	
Sierra Leone	X	X	
Soedan	X		
Somalië		X	
Taliban	X	X	

Maatregelen om het wapenregister van de VN te versterken

Vlak voor de totstandkoming van Paars II schrijft de Adviesgroep Internationale Vraagstukken (AIV) een rapport over de export van conventionele wapens. Het AIV adviseert de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister van Ontwikkelingssamenwerking en het parlement. De AIV pleit ervoor 'alleen nog wapens te exporteren naar landen die deelnemen aan het Wapenregister van de Verenigde Naties. Dit draagt bij aan de helderheid van deze export, en maakt het Nederlandse pleidooi voor meer transparantie internationaal geloofwaardig.'⁴¹

38 Thomas Walkom, 'Unholy alliance; West's new allies include vitriolic anti-Americans, human-rights violators, former allies of Osama bin Laden and more...', *The Toronto Star*, 07-10-2001.

39 Vragen van het lid Van Bommel aan de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, nr. 277.

40 Openbaar jaarrapport Nederlands wapenexportbeleid 2001.

41 Adviesraad internationale vraagstukken, 'Conventionele-wapenbeheersing; dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden', No. 2, april 1998, p. 51.

Het Wapenregister wordt opgezet na de Golfoorlog (1990-1991). Het is een reactie op de grootschalige bewapeningsprogramma's, waardoor Irak zwaarbewapend Koeweit binnen kan vallen. De publieke opinie is veront-rust over de ongebreidelde en grootschalige wapenverkopen. In dit klimaat pleit toenmalig secretaris-generaal van de Verenigde Naties Boutros Bou-tros Ghali voor een wapenregister waaraan landen op vrijwillige basis hun wapenverkopen en -inkopen kunnen melden.⁴² In december 1991 wordt be-sloten het register in te stellen. Het register is een stap naar meer inzicht in wapenverkopen, maar door de vrijwillige basis nog altijd onvoldoende. Het geeft meer, maar allerminst volledige en precieze informatie (exportgege-vens komen vaak niet overeen met importgegevens en bekende leveringen zijn niet terug te vinden). Daarnaast rapporteert een aantal belangrijke wa-penimporterende landen niet of niet volledig. Zo werkt China sinds 1996 niet meer mee, omdat de Verenigde Staten jaarlijks in een voetnoot de forse leveringen aan Taiwan melden. China ziet dit als een erkenning van het be-staan van twee China's en dit is strijdig met de politiek van Peking. Ook in het Midden-Oosten bestaat veel bezwaar tegen het register. Dit omdat kern-wapens (waarover Israël beschikt) niet in het register zijn opgenomen, waar-door slechts inzicht is in een deel van de wapenarsenalen. De meeste landen in het Midden-Oosten werken daarom niet mee.⁴³

Van de landen die niet deelnemen zijn veel exporten en importen deson-danks wel terug te vinden. In principe komen alle leveringen tweemaal in het register voor. Alleen als alle twee bij een levering betrokken landen niet meewerken zijn de leveringen niet in het register terug te vinden. Het aantal landen dat rapporteert is sinds 1992 toegenomen, van 94 tot 124.⁴⁴

Het voorstel van de AIV is bedoeld als drukmiddel om meer landen te be-wegen mee te werken. Overigens neemt Nederland ook op een andere ma-nier het voortouw de meldingen aan het register uit te breiden. Nederland dient jaarlijks in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een re-solutie in om er bij de VN-lidstaten individueel op aan te dringen deel te ne-men aan het register. Het AIV-advies wordt overgenomen door Paars II. Het regeerakkoord meldt dat: 'De Regering streeft naar de introductie van een nieuw criterium voor wapenexport, bij voorkeur met een zo groot mogelijk aantal relevante EU-lidstaten, namelijk het niet verlenen van uitvoervergun-ningen aan landen die zich niet bij het VN-wapenregister willen aansluiten.' Binnen de Europese Unie krijgt Nederland er de handen niet voor op el-kaar,⁴⁵ en daardoor blijft ook binnen Nederland twijfel bestaan. In een brief

42 Dit in een zevental categorieën: tanks, pantservoertuigen, gevechtsvliegtuigen, aan-valshelikopters, marineschepen, raketten en lanceersystemen.

43 <http://www.unis.unvienna.org/en/news/2002/oct.shtml>.

44 http://disarmament.un.org/UN_REGISTER.nsf.

45 Openbaar jaarrapport Nederlands wapenexportbeleid 2001, p. 6.

aan de AIV spreken de ministers van Ontwikkelingssamenwerking, Economische en Buitenlandse Zaken hun vrees uit dat een dergelijke criterium wantrouwen ten opzichte van het register veroorzaakt waardoor de animo te rapporteren af zal gaan nemen.⁴⁶ Dat is dubbelzinnig: eerst doet de regering een voorstel om landen te bewegen te rapporteren en vervolgens beschouwt ze juist de vrijblijvendheid van het register als belangrijk. Die dubbelzinnigheid is wel te verklaren, want de gevolgen van de stap zouden niet gering zijn. Vrijwel geen land in het Midden-Oosten rapporteert. Ook Venezuela heeft niet gerapporteerd en Taiwan kan niet rapporteren aangezien het geen VN-lidstaat is, allemaal belangrijke klanten voor Nederlandse wapens.

Vooraf Kamerlid Apostolou (PvdA) vindt dat de minister de regeringsbelofte dient na te komen, ook zonder EU-steun. Eind februari 2000 is door de druk van de Kamer aan die eis voldaan. In een brief aan het parlement kondigen minister Van Aartsen en staatssecretaris Ybema (EZ) aan het nieuwe criterium te gaan gebruiken en onder te brengen onder criterium zes, maar ze deden meteen een flinke scheut water bij de wijn. Nederland gaat 'rekening houden met de vraag of het land van eindbestemming deelneemt aan het VN-wapenregister'⁴⁷ en dat is bepaald minder bindend dan aanvankelijk is beloofd.

Een eerste test voor de hardheid van het criterium bood zich kort na de introductie al aan. In de militaire pers verscheen het bericht dat Nederland twintig tweedehands F-16's aan de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) aanbod als trainingsvliegtuig.⁴⁸ In antwoord op Kamervragen van SP'er Van Bommel over de mogelijke deal, antwoordt defensie-minister De Grave dat de VAE weliswaar niet rapporteert, maar dat het voor het overige een 'betrouwbare partner in de internationale gemeenschap' is. Verder geeft het conflict met Iran over drie eilandjes in de Golf 'geen aanleiding tot spanningen (...), die doen vrezen voor een gewapend conflict'. De problemen concentreren zich vooral rond het eiland Abu Musa, dat de VAE claimt maar dat door Iran wordt bezet. Het is daarom onbegrijpelijk dat Nederland een eventuele confrontatie bagatelliseert. Zoals de notitie van Van Aartsen over het spanningsgebiedencriterium (zie boven) al deed vermoeden, is de regering niet snel bezorgd over het mogelijk uitbreken van een conflict. Als uitsmijter merkt De Grave op dat de VAE 'geen democratie in de westerse zin des woords' kent. 'Zo is het verboden om politieke partijen en vakbonden op te richten en is de vrijheid van meningsuiting beperkt. De vraag of een

46 Brief 13 juli 1998: 'de toekomst van de conventionele-wapenbeheersing'.

47 Brief door minister voor Buitenlandse Zaken en staatssecretaris voor Economische Zaken; BEB-DHI-ES 99083034, 22-02-2000.

48 'Dutch Offer the U.A.E. 20 Used F-16A-Bs', *Defense News* 20-03-2000.

land een democratie in westerse zin is, vormt echter geen apart criterium. (...) Alles afwegende zal de regering een eventuele vergunningaanvraag daarom positief beoordelen.⁴⁹ Het nieuwe criterium over het VN-wapenregister is dus niet erg functioneel. De aankoop van Nederlandse F-16's is uiteindelijk niet doorgestaan, maar dat was een besluit van de emir, geen weigering van Den Haag.

Europese gedragscode

Nederlandse wapenexportrichtlijnen baseren zich grotendeels op de Europese gedragscode. De landen van de Europese Unie zijn gezamenlijk na de Verenigde Staten de belangrijkste wapenexporteur in de wereld. In de periode 1997-2001 namen de landen ruim een kwart van alle wapenleveranties voor hun rekening (zie figuur 2.1). De Verenigde Staten zijn in dezelfde periode goed voor 44% en Rusland voor 17%. Een fors deel van de wapens die de EU-landen exporteren gaat naar landen buiten de EU.⁵⁰ Hoewel wapenproductie en -handel onder bevoegdheid van nationale overheden vallen, is er wel één wapenexportbeleidsrichtlijn, de EU-gedragscode voor wapenuitvoer. De gedragscode geldt ook voor sommige niet-EU-landen, zoals landen die (nog) geen deel uitmaken van de Europese Unie en andere landen waarmee afspraken zijn gemaakt.⁵¹ De code heeft echter geen juridische status. Dat betekent dat de 'Code zo sterk is als de wil van de lidstaten hem te respecteren.'⁵² Het blijkt dat het beleid dan wel op papier staat, maar dat er in de praktijk weinig van terecht komt.

Aangezien de gedragscode een compromis tussen de vijftien EU-lidstaten is, bestaat de vrees dat ze afbreuk gaat doen aan de wapenexportcontrole van landen die een redelijk beleid hebben. Voordat de code in werking trad, is uitdrukkelijk gemeld dat het om minimumcriteria gaat en opgemerkt dat de afzonderlijke landen op nationaal niveau een strenger beleid mogen voeren. Hierop wijst ook Erik van Uum, destijds ambtenaar van de afdeling Wapenbeheersing en Wapenexportbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, om de vrees weg te nemen dat de gedragscode een *race to the bottom*-effect heeft. Dat wil zeggen dat de laagste standaard uitgangspunt voor

49 Vragen van Van Bommel (SP) aan de staatssecretaris van Defensie, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken over leveranties van F-16's aan de Verenigde Arabische Emiraten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, nr. 1296.

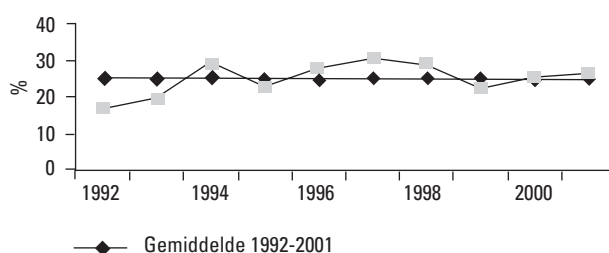
50 'Tabel 8B.2. Volume of exports of major conventional weapons', *SIPRI Yearbook 2002*.

51 Dit zijn landen in Midden- en Oost-Europa, Canada, Cyprus, Malta en Turkije en de leden van de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA): IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

52 Burkard Schmitt, 'A common European export policy for defence and dual use items?' Occasional Paper 25, Institute for Security Studies of WEU 2001, mei 2001, p. 13.

het beleid wordt. Hij zegt zich er namens Nederland sterk voor te hebben gemaakt dat de opmerking in de Europese gedragscode is gekomen.⁵³

Figuur 2.1 Export grote wapensystemen door EU ten opzichte van wereldwijde totaal (1992-2001)



Een Europees of nationaal wapenexportbeleid

De EU-gedragscode bevat naast de criteria waaraan wapenexporten getoetst kunnen worden, nog een tweede deel. Dat bevat praktische afspraken om de code te verbeteren. Hieronder valt ook de meldingsplicht aan andere EU-landen van geweigerde wapenexporten. Als andere lidstaten soortgelijke wapens binnen drie jaar wel willen exporteren moeten ze het land dat geen toestemming voor uitvoer heeft gegeven raadplegen. Dat moet vervolgens beargumenteren op welke gronden is geweigerd. In 2001 weigeren de EU-lidstaten 453 vergunningen, veertien daarvan betreffen Nederland op een totaal van ongeveer 850 aanvragen.⁵⁴ In 42 gevallen wordt het land dat weigert geconsulteerd door een andere lidstaat (zie tabel 2.4). Het consultatieproces bij weigeringen is het tastbaarste deel van het op één lijn brengen van het Europese wapenexportbeleid. Verder bestaat er nauwelijks een consultatiemechanisme over het gezamenlijke Europese wapenexportbeleid. Dat is een ernstig gemis aangezien 'sociale controle' binnen de Europese Unie het belangrijkste middel is om tot een gezamenlijk terughoudend wapenexportbeleid te komen.

Erg veel waarde moet overigens niet gehecht worden aan die consultaties. Nepal koopt in 2002 vijfenhalfduizend Minimi-mitrailleurs van FN Herstal in België. Eerder plaatst Nepal in Duitsland een bestelling voor mitrailleurs van het merk Heckler & Koch. In eerste instantie gaat het ook hier om een zending van ongeveer vijfduizend stuks, oplopend tot mogelijk 65 duizend.

53 Brief Erik van Uum (afd. Wapenbeheersing en Wapenexportbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken) 20-07-1998.

54 COARM, 'Fourth annual report according to Operative Provision 8 of the European Code of Conduct on Conventional Arms Exports', 11-11-2002, PESC 446, 13779/02 is de laatste versie.

De Duitse regering weigert een exportvergunning, waarna de order bij de Belgen terechtkomt. Het voorbeeld toont aan hoe tandeloos de door diplomaten en ambtenaren zo geroemde ‘consultatiemechanismen’ zijn. Of ze vinden in het geheel niet plaats – zoals uit diverse opmerkingen van de Belgen blijkt – of men gaat voorbij aan de overwegingen van de andere lidstaat om niet te leveren. FN Herstal profiteert zo van de Duitse terughoudendheid en België’s lak daaraan.⁵⁵

In 1999 vindt iets vergelijkbaars plaats met door Nederland geweigerde exporten. In het jaarrapport Nederlands wapenexportbeleid 1999 staat: ‘Eenmaal besloot het consulterende land de uitvoer van de goederen toe te staan ondanks het feit dat het dezelfde goederen betrof als waarvoor Nederland de “denial” heeft uitgebracht.’⁵⁶ In 1999 levert Frankrijk periscopen voor pantservoertuigen aan een niet met name genoemde NAVO-lidstaat. In december 1998 heeft Nederland een soortgelijke levering aan Turkije – waar het ook in Franse geval om moet zijn gegaan – geweigerd. Frankrijk noemt de levering een gerechtvaardigde defensiebehoefte,⁵⁷ terwijl Nederland de levering in strijd acht met drie criteria van de Europese gedragscode (2, 3 + 6).⁵⁸

Ook in 2000 en 2001 leggen geraadpleegde landen de besluiten van Nederland naast zich neer. In 2001 meerdere malen. Ondanks alle mooie woorden is er dus allerminst sprake van een eenduidig wapenexportbeleid. Het concreetste deel van de uitvoering van de gedragscode blijkt daarmee niet erg krachtig. Dat is vrij ernstig.

Nederland stopte de verstrekking van exportvergunningen voor India en Pakistan naar aanleiding van de kernproeven in 1998, de staatsgreep in Pakistan die daarna plaatsvindt en de voortdurende conflicten tussen beide landen. Op grond van het consultatieproces kan de Nederlandse overheid beargumenteren dat het nationale beleid om geen wapenexportvergunningen te verstrekken strijdig is met de ontwikkeling van Europees beleid. De argumentatie die tot dit standpunt leidt gaat als volgt: als op voorhand geen vergunningen worden verstrekt komen er geen exportaanvragen, die vervolgens kunnen worden geweigerd. Geen weigeringen betekent geen consultatie en dat leidt vervolgens tot het niet betrokken zijn in de discussies rond de wapenexporten naar de betrokken landen. Ondanks de ingewikkelde redenering, een argumentatie die staat als een huis. Anderzijds toont het ook aan dat het Nederlandse wapenexportbeleid, nog steeds een natio-

55 Christopher Steinmetz, ‘Von Brüssel nach Belgien; EU-Verhaltenskodex für Waffensausfuhren und die Wirklichkeit’, *AMI* oktober 2002.

56 Jaarrapportage Nederland wapenexportbeleid 1999, p. 12.

57 Christina Mackenzie, ‘France Denies 50 Arms Export License Requests’, *Defense News* 08-05-2000, p. 3, 34.

58 Denial notification nr. 16 in jaarrapport Nederlands wapenexportbeleid 1998.

nale bevoegdheid, onderuit wordt gehaald op grond van Europese overwegingen. Vrijwel de gehele Tweede Kamer is voor de algehele vergunningenstop tegen India en Pakistan, maar haalt na herhaaldelijke druk van de regering op grond van dit Europese argument bakzeil. Een van de scherpste Nederlandse sancties op wapenexporten in de jaren negentig verdween om de details van het wapenexportbeleid binnen de Unie te kunnen bediscussieren. Een discussie die tot nu toe weinig gevolgen kent.

Inmiddels zijn voorstellen tot verbetering van de consultatieprocedure gedaan. Zo wordt het verplicht een consultatie aan alle landen van de Unie te melden waardoor de sociale controle toeneemt. Verder wil men het gehanteerde begrip 'soortgelijke wapens' breed gaan interpreteren zodat een miniem verschil tussen twee exportaanvragen geen reden meer kan zijn voor het achterwege blijven van een consultatie. Of België in de toekomst zal afzien van steun aan FN Herstal en Frankrijk een belangrijke handelspartner, zoals Turkije, voor het hoofd zal stoten door deze wijzigingen? Het kan betwijfeld worden. Te meer daar het negeren van afwegingen van andere landen mogelijk blijft, gezien het vrijwillige karakter van het beleid.

Maatschappelijke organisaties en overheden

Net als het Nederlandse beleid, is ook de Europese gedragscode weer vaag en voor meerdere uitleg vatbaar. Volgens onderzoeker Burkhard Schmitt met het volgende doel: 'Zolang de criteria voor het weigeren algemeen blijven – zowel op Europees als op nationaal niveau – zullen lidstaten altijd voldoende ruimte hebben om ze interpreteren in hun eigen belang. Zolang wapenexporten niet vallen onder de wetgeving van de Europese Unie, hangt de effectiviteit van de principes die in de code staan altijd af van de politieke wil van de lidstaten, of de overeenkomst nu wettelijk gebonden is of niet.'⁵⁹ Schmitt is desondanks positief over de werking van de gedragscode. Regeringen hebben andere geconsulteerd bij weigeringen en er zijn mechanismen in het leven geroepen om de werking van de gedragscode te verbeteren. Schmitt vraagt zich wel af welke oorzaak hiervoor gezocht moet worden. Is het de sociale controle binnen de Europese Unie of druk van de publieke opinie op de politiek om meer te doen dan lippendienst te bewijzen aan een ethische buitenlandse politiek.⁶⁰

De verschillende lidstaten kennen allemaal een andere wapenexportpolitiek. De achtergronden daarvan zijn het economische beleid (bijvoorbeeld bepaald door de omvang van de defensie-industrie en relaties met specifieke regio's) en buitenlandpolitieke overwegingen. Bovendien is de maatschappelijke kritiek op wapenexporten in bijvoorbeeld Groot-Brittannië

⁵⁹ Zie Schmitt, mei 2001, p. 14.

⁶⁰ Idem, p. 15.

veel sterker dan in andere Europese lidstaten. De gedragscode en daaraan gelieerd beleid hebben de aandacht voor wapenexporten vergroot. Dit heeft geleid tot maatregelen door regeringen, druk van parlementen en verontwaardiging in de publieke opinie rond deze exporten.

Het Nederlands buitenlands beleid legt weer andere accenten. Dat richt zich op stabiliteit in Centraal-Afrika en onderwerpt wapenexporten naar deze regio aan een zware toetsing. Tegelijkertijd is er bij leveringen aan bevriende staten in het Midden-Oosten en aan landen in Oost-Azië geen sprake van Nederlandse terughoudendheid. Ook gewelddadig en weinig democratisch optredende regeringen, zoals bijvoorbeeld in Indonesië en Bahrein, krijgen wapens. Het gaat dus niet om sociale druk binnen de Europese Unie of de publieke opinie, maar om een ingewikkeld samenspel tussen de deelnemers in het debat: overheden, de EU en de burgers. Een algemeen antwoord op de vraag die Schmitt oproept, kan daarom niet gegeven worden.

Helderheid van beleid

Een belangrijke doelstelling van de Europese Unie is om te komen tot goed vergelijkbare rapportages van wapenhandel. COARM, de commissie die zich binnen de EU bezighoudt met de gedragscode, stelt dat als eerste prioriteit voor de nabije toekomst.⁶¹ Het leeuwendeel van het vierde jaarrapport van de Europese Unie is de weergave van de cijfers die nationale overheden aan Brussel verstrekken over de wapenexporten. De omvang van het jaarlijkse rapport is daardoor fors gegroeid van negen pagina's over 2000 naar 56 over 2001. Dat betekent niet dat er nu sprake is van vergelijkbare cijfers. Frankrijk rapporteert alleen de waarde van uitgevoerde wapens; Nederland alleen van de vergunningen; en Duitsland beide. Hoe onvergelijkbaar deze cijfers kunnen zijn, wordt duidelijk uit de gegevens van Duitsland. Berlijn verstrekt in 2001 voor een waarde van ruim 3,5 miljard euro exportvergunningen, maar exporteert uiteindelijk voor 367 miljoen. Deze cijfers kunnen zo verschillen doordat een deel van de orders niet door gaat en het verstrekken van een vergunning plaatsvindt in een eerder jaar dan de daadwerkelijke exporten. Beide cijfers zijn wel van belang:

- De waarde van de verleende vergunningen geeft een beeld van het overheidsbeleid in de verschillende lidstaten;
- De waarde van de daadwerkelijke exporten geeft een beeld van de hoeveelheid wapens die de verschillende landen invoeren.

61 Hoofdstuk 'IV Priority Guidelines for the Near Future', in vierde jaarrapport, COARM 11-11-2002.

Dat laatste cijfer levert een bijdrage aan het inzicht in wapenstromen vergelijkbaar met het VN-wapenregister. Het is daarom vreemd dat Nederland dit cijfer niet verstrekt, aangezien het wel een voorvechter is van meer inzicht in de bewapening van landen. Het moet een kleine moeite zijn voor landen om beide cijfers te overleggen. Op Europees niveau moet de transparantie nog verbeterd worden en Nederland kan daar een bijdrage aan leveren.

Tabel 2.4 Wapenexporten door lidstaten van de Europese Unie (in euro's)⁶²

Land	Bedrag exporten	Bedrag verstrekte vergunningen	Weigeringen	Geïnitieerde consultaties	Ontvangen consultaties
Frankrijk	3.117.312.707		97	13	12
Duitsland	367.330.496	3.685.260.566	14	9	8
GB	2.419.728.100	3.050.923.100	233	5	6
Zweden	339.415.200	2.650.988.000	16	0	6
Italië	554.144.372	862.985.992	21	7	4
België	235.174.000	848.606.597	26	4	0
Nederland		651.330.000	14	1	3
Oostenrijk		385.833.819	3	4	1
Spanje	231.184.580	340.823.070	29	0	0
Denemarken		76.571.333	–	0	2
Ierland		53.962.187	–	0	0
Griekenland		50.850.768	–	0	0
Finland	40.370.000	36.536.600	10	0	0
Portugal	10.631.642	19.277.016	1	0	0
Luxemburg	218.293	218.306	1	0	0

Machtsconcentratie binnen de defensie-industrie

Het proces om tot controle op Europese wapenexporten te komen gaat traag. Op het gebied van de samenwerking van de defensie-industrie in Europa gaan de ontwikkelingen veel sneller. Er is de laatste jaren sprake van een forse machtsconcentratie. De Verenigde Staten stimuleren en financieren dat proces sinds begin jaren negentig. Dit heeft ertoe geleid dat de industrie in de VS in de jaren negentig zijn positie nog heeft versterkt ten opzicht van de Europese. Die schaalvergroting wordt het duidelijkst als we kijken naar de omzet van de tien grootste wapenfabrikanten wereldwijd. Deze zijn volgens SIPRI in 1996 goed voor ruim een kwart (55 miljard dollar) van alle verdiensten aan wapens. In 1997 is het bedrag opgelopen tot 87 miljard dollar, ruim een derde van de wereldwijde omzet. In 2001 is de militaire omzet van deze tien 105 miljard dollar. De drie Europese bedrijven produceren hiervan voor 25 miljard dollar.⁶³

62 Totalen per lidstaat uit vierde jaarrapport Gedragscode wapenexporten 11-11-2002, 13779/02, PESC 446, COARM.

63 'Defense News top 100', *Defense News* 11-11-2002, pp. 40-42.

Ook andere bronnen wijzen in de richting van verdere concentratie.⁶⁴ Binnen Europa werken wapenproducenten samen met (voornamelijk) Europese politici in Brussel aan deze machtsconcentratie. Zij hebben de handen ineengeslagen om te pleiten voor het wegnemen van nationale en Europese belemmeringen voor fusies en overnames. Van de tien grootste wapenfabrikanten zijn er nu drie Europees: BAE Systems (BAES), de Thales Groep en de European Aeronautic Defence and Space Company (EADS). Van de overig zeven is er één Russisch, de rest is gevestigd in de Verenigde Staten. Die tien grootste bedrijven produceren nu ongeveer de helft van alle wapens in de wereld.

Tabel 2.5 De opbrengsten van de tien grootste wapenfabrikanten

Bedrijf	Land	Inkomsten uit militaire productie	Totale inkomsten	% militaire productie
1 Lockheed Martin Corp.	VS	22.502,0	23.900,0	93,8%
2 Boeing Co.	VS	19.000,0	58.200,0	32,6%
3 BAE Systems	GB	14.491,8	19.069,8	76,0%
4 Raytheon Co.	VS	11.969,0	16.867,0	71,0%
5 Northrop Grumman Corp.	VS	9.337,5	13.558,0	68,9%
6 General Dynamics Corp.	VS	7.784,0	12.163,0	64,0%
7 Thales Group	Frankrijk	5.581,8	9.125,8	61,2%
8 EADS NV	Nederland	5.404,6	27.287,0	19,8%
9 TRW Inc.	VS	5.200,0	16.400,0	31,7%
10 Rosoboronexport	Rusland	4.200,0	4.200,0	100,0%

Bron: Defense News Top 100, DefenseNews 11-17/11/02, pp. 40-42

BAES heeft zijn hoofdvestiging in Londen, Thales in Parijs en EADS in Amsterdam. Alle drie hebben ze daarnaast vestigingen in een groot aantal andere landen. EADS heeft alleen de formele hoofdvestiging van het moederbedrijf en die van de dochters in Nederland.⁶⁵ Dit vanwege belastingtechnische redenen.⁶⁶ Bovendien bestaat in Nederland een goede bescherming tegen vijandige overnames. Dat is voor EADS, dat een antwoord is op de defensiegiganten in de Verenigde Staten, van groot belang. EADS heeft een re-

64 De gegevens over 1996 en 1997 zijn ontleend aan *SIPRI Yearbook 1999*, tabel 10A. Het defensieweekblad *Defense News* publiceert jaarlijks een top-100 van defensiebedrijven met overzichten van de omzet in de wapenproductie; de cijfers zijn daar: 1995: 66 miljard; 1996: 71 miljard; 1997: 78 miljard; 1998: 84 miljard; 2000: 87 miljard; 2001: 104 miljard.

65 Annual Report 2001, European Aeronautic Defence and Space Company EADS NV, Appendix: Information on principal investments, pp. 96-97.

66 In Nederland – en een aantal andere landen van de EU – bestaat een zogenaamde deelnemingsvrijstelling. Dit wil zeggen dat een moedermaatschappij die een dochtermaatschappij heeft in het buitenland, niet tweemaal dividendbelasting hoeft te betalen. Als in Spanje al dividendbelasting is geheven over de aldaar geproduceerde transportvliegtuigen, heft Nederland niet opnieuw belasting.

latief klein kantoor nabij Schiphol. Dat Nederland daarbij een goede vervoersinfrastructuur heeft, maakt het een ideaal vestigingsland. De productiefaciliteiten van EADS bevinden zich voornamelijk in Duitsland, Frankrijk en Spanje. Het bedrijf noemt zichzelf de eerste transnationale defensieonderneming. Om dit te onderstrepen heeft het een Frans/Duitse directie. Het maakt gebruik van de gunstige financiële omgeving, maar hoeft zich niet te houden aan de Nederlandse exportvoorschriften. EADS, geregistreerd in Nederland, kan raketten produceren voor de Franse kernmacht, politici omkopen om EADS-wapens aan te schaffen, militaire transportvliegtuigen bestemd voor Turkije coproduceren en helikopters uitvoeren naar Indonesië. Aangezien de controle op wapenleveranties bij internationale projecten vooral plaatsvindt in het land van eindassemblage heeft de Nederlandse overheid geen controle op de leveranties van EADS.

Ook BAES en Thales zijn niet uitsluitend Brits en Frans. Beide bedrijven hebben wel hun thuisbasis in Frankrijk en Groot-Brittannië, maar veel activiteiten vinden plaats in het buitenland. De omzet van BAES is groter in de Verenigde Staten dan in Groot-Brittannië en Thales heeft onder andere grote vestigingen in Nederland, Australië, de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Zuid-Korea. De drie Europese bedrijven werken bovendien samen in een groot aantal projecten en er is een groot aantal dwarsverbanden.⁶⁷ Een Amerikaans rapport vergelijkt de Europese defensie-industrie daarom met een bord spaghetti.⁶⁸ Grote wapensystemen worden veelal geproduceerd door meerdere bedrijven tegelijkertijd. Niet zelden in samenwerking met bedrijven uit de Verenigde Staten. Een treffende term om deze wapens te beschrijven is enige jaren geleden door een Amerikaanse onderzoekster geïntroduceerd: 'wereldwapens'.⁶⁹

Controle op wereldwapens

De productie van deze wereldwapens heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor de wapenexportcontrole. 'Wanneer wapensystemen ontworpen worden in het ene land, vervolgens per onderdeel vervaardigd worden in verscheidene andere landen, om ten slotte verkocht te worden aan zowel betrokken staten als aan derde landen, wanneer spreken we dan van export en wie is de exporteur?'⁷⁰ Deze vraag is cruciaal wanneer we het hebben over

67 Voor een overzicht van de dwarsverbanden tussen deze bedrijven zie: 'European Aerospace and Defence Cross shareholdings', *Military Technology* september 2001, pp. 43-45.

68 Katia Vlachos-Dengler 'From National Champions to European Heavyweights: The Development of European Defense Industrial Capabilities Across Market Segments', RAND-report, 12-09-2002.

69 Ann Markusen, 'The Rise of World Weapons', *Foreign Policy*, voorjaar 1999, pp. 40-51.

70 Christopher Wrigley, 'The Arms Industry', Goodwin Paper #1, Campaign Against Arms Trade, maart 2001, p. 1 (het rapport is beschikbaar op www.caat.org.uk).

de handel van grensoverschrijdende defensiegiganten. Als één bij de productie betrokken land op grond van wapenexportrichtlijnen geen exportvergunning wil verstrekken, zit ook de rest met een probleem. Het is niet moeilijk te voorspellen dat de telefoon roodgloeiend staat bij de premier van het land dat deze weigering op zijn geweten heeft. Voor een deel is dit probleem al opgelost, omdat alle landen van de Europese Unie gebruikmaken van dezelfde gedragscode voor wapenexporten. Die verschaft verantwoordelijke politici het argument bij uitstek om zich uit te draaien onder hun nationale verantwoordelijkheden en een diplomatieke rel te voorkomen. Bij de overdracht van Hollandse Signaal Apparaten in 1990 aan Thomson CSF (het huidige Thales) heette het al dat de Fransen wel weten wat de Nederlandse positie is bij wapenexporten.⁷¹ Tegenwoordig is het aanzienlijk makkelijker om de overdracht van technologie aan het land van eindassemblage (dat wil zeggen, daar waar alle onderdelen tot een groot geheel in elkaar worden gesleuteld) te verdedigen door zich te verbergen achter de Europese gedragscode. Het land van eindassemblage hanteert immers dezelfde uitgangspunten. Het oprichten van defensiegiganten en de Europese en transatlantische samenwerking gaan hand in hand met de versoepeling van het wapenexportbeleid. De voordelen voor de defensie-industrie van de gedragscode worden nauwelijks genoemd in de discussies rond dit Europese initiatief. Analisten in de Verenigde Staten bekijken de code wel degelijk vanuit dit perspectief: 'Het waren de Europese defensiebedrijven die op de deuren van Whitehall en het Elysée bonsden voor de invoering van [de gedragscode] in een poging om een gezamenlijk Europese wapenmarkt te vestigen.'⁷²

De drijvende kracht achter de ontwikkeling van een Europese defensie-industrie is een coalitie tussen de voornaamste wapenproducenten, de Europese Commissie en enkele EU-lidstaten, die hiertoe sinds halverwege de jaren negentig nauwe contacten onderhouden.⁷³ Het voornaamste doel is het creëren van een Europese defensiemacht. Daarvoor is een werkbare praktijk noodzakelijk, waarbij wapens die in verschillende landen geproduceerd worden op zo min mogelijk barrières stuiten bij export. Voor de co-

71 Tweede Kamer, Handelingen 21.300 XIII, nr. 33; 1989-1990. Op.cit. 'Hollandse Signaal Apparaten, Nederlands grootste wapenproducent', *Nederlandse wapenhandel in de jaren '90*, p. 23.

72 Redactioneel: 'Europe's Arms Code', *Defense News*, 02-03-1998, p. 12, en 'Eased EU policy On Exports May Spark U.S. Ire', *Defense News* 29-06-1998, pp. 1, 34.

73 De lobbyorganisatie Star 21 is het beste voorbeeld hiervan. Star 21 bestaat uit vijf Europees commissarissen die betrokken zijn bij (kwesties rond) de defensie-industrie, de Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, en zes bestuurders van de grootste wapenfabrikanten in Europa. 'Star 21: Strategic Aerospace Review for the 21st century; Creating a coherent market and policy framework for a vital European industry', European Commission Enterprise publications, juli 2002.

http://europa.eu.int/comm/enterprise/aerospace/report_star21_screen.pdf.

alitie zijn de mogelijkheden die de instelling van de gedragscode daarbij biedt niet voldoende.

OCCAR ondermijnt de exportbeperkingen

Naast de EU-gedragscode zijn er nog een aantal initiatieven die wapenproductie over de grenzen vergemakkelijken. De grensoverschrijdende productie van wapensystemen is een rechtstreeks gevolg van de opkomst van multinationale bedrijven. De Organisation de Coopération Conjointe en matière d'Armements (OCCAR) wordt halverwege de jaren negentig opgezet door Frankrijk, Duitsland, Italië en Groot-Brittannië om deze internationale samenwerking te vergemakkelijken. België, Nederland, Spanje en Zweden overwegen toe te treden. Een land kan toetreden als het deelneemt in een bestaand project. Voor Nederland neemt Stork deel in een Duits/Brits/Nederlands pantservoertuig.⁷⁴ Verwacht wordt dat OCCAR de bestaande controle op wapenexport structureel ondermijnt. OCCAR zal ertoe leiden dat de beslissingen over de export van wapens die door meerdere landen worden geproduceerd wordt genomen door het land waar het grootste deel van de productie plaatsvindt, of de eindassemblage, dan wel de uiteindelijke export. POLARM, het EU-orgaan dat zich bezighoudt met de herstructurering van de Europese defensie-industrie, stelt deze werkwijze inderdaad reeds voor (maar ze is nog niet aanvaard).

Tabel 2.6 Enige multinationale organisaties en afspraken m.b.t. de defensie-industrie

Organisatie	Jaar	Omschrijving	Deelnemers
Organisation de Coopération Conjointe en matière d'Armements (OCCAR)	1996	Een organisatie voor de gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van wapens.	Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië. België, Nederland, Spanje en Zweden willen toetreden.
Letter of Intent	1998	Opgericht om maatregelen voor te stellen om de Europese defensie-industrie efficiënter te laten werken en te reorganiseren.	Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk Italië, Spanje en Zweden.
Raamwerkovereenkomst over reorganisatie en werkwijze van de Europese defensie-industrie. (Framework Agreement)	2000	Het verbeteren van de samenwerking binnen de defensie-industrie en het uitwerken van een eenduidige wetgeving inzake wapenexport.	Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk Italië, Spanje en Zweden.

74 Menno Steketee, 'Defensie negeert alternatief voor nieuw pantservoertuig', *NRC Handelsblad* 13-01-2001; en Persbericht Krauss-Mafei Wegmann, 'The Netherlands join the GTK-MRAV-PWV Contract; expansion of OCCAR's new trilateral Armoured Vehicle Programme', 05-02-2001 (www.kmweg.de/english/news/news18.html).

Tabel 2.6 Enige multinationale organisaties en afspraken m.b.t. de defensie-industrie (vervolg)

Organisatie	Jaar	Omschrijving	Deelnemers
STAR21	2001	Het analyseren van onvolkomenheden in de politieke structuur en regelgeving rond de luchtvaartindustrie en aanbevelingen om deze te verbeteren.	Vijf Europese Commissarissen, twee leden Europarlement, en bestuursleden EADS, SNECMA, BAES, Finmeccania, Thales, Rolls-Royce.
Declaration of Principles (DoP)	2002	Overeenkomst voor betere materieelsamenwerking, toegang tot wederzijdse defensiemarkten en verbetering op het gebied van informatie-uitwisseling.	Nederland en de Verenigde Staten.

Defensiesamenwerking in het Framework Agreement

Een ander voorbeeld van Europese defensiesamenwerking is het Framework Agreement (de Raamwerkovereenkomst over reorganisatie en werkwijze van de Europese defensie-industrie).⁷⁵ Terwijl OCCAR gaat over gezamenlijke productie, gaat het bij de Raamwerkovereenkomst om het beleid. Deze overeenkomst uit 2000, tussen Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Spanje en Zweden, heeft als doel enerzijds het vergemakkelijken van samenwerking binnen de defensie-industrie (via het beveiligen van geheime informatie; onderzoek & ontwikkeling; intellectuele eigendomsrechten; en de harmonisering van militaire vereisten) en anderzijds het uitwerken van eenduidige wetgeving inzake wapenexporten om controverses over de uitvoer naar bepaalde landen te verminderen. Als in Duitsland in 1999 een heftig debat ontbrandt over de levering van Leopardtanks aan Turkije, een order met een waarde van 7 miljard euro, wordt gelijk gewezen op deze laatste doelstelling.⁷⁶ Voor het harmoniseren van de exportregels is versoepeling van de Duitse regels nodig, en het is door deze politieke affaire duidelijk dat de regering van Schröder hierover zwaar verdeeld is. Toch heeft Duitsland het Framework Agreement geratificeerd. Deze ratificatie zal ook in de toekomst voor problemen zorgen binnen de rood-groene coalitie en met het publiek. Een dergelijk probleem gaat zich ook voordoen in Zweden gezien de relatief strikte visie op wapenexporten die in Zweden bestaat.

Volgens de 'Swedish Peace and Arbitration Society' (SPAS) zijn er drie aspecten van het Framework Agreement die bezorgdheid oproepen. In de eerste plaats zullen vermoedelijk wapens uitgevoerd worden naar landen

75 'Framework Agreement concerning measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry', augustus 2000.

76 *Associated Press*, 'Controversy over tank splits Germany's governing coalition', 26-10-1999; 'Sharping: We want to be in the tank tender', *Turkish Daily News* 21-12-1999; en Xinhua, 'Greece, Turkey Urged to Reduce Arms Spending', 20-10-1999.

waarnaar voorheen nooit mocht worden uitgevoerd. Dit komt omdat de andere vijf landen een meer toegeeflijk beleid voeren, en uitvoer naar twijfelachtige bestemmingen wel toelaten. Ten tweede is de overeenkomst een stap terug in de ontwikkeling van een meer transparant wapenexportbeleid. Het Framework Agreement stelt namelijk dat de betrokken landen een gezamenlijke 'witte lijst' van goedgekeurde exportbestemmingen moeten opstellen; een lijst die geheim blijft. Ten derde is het stopzetten van de uitvoer naar een bepaald land moeilijk wanneer de situatie in dat land verergert, aangezien het heel wat moeite zal kosten om een land van de 'witte lijst' te schrappen als het er eenmaal op staat.⁷⁷

Zes van de vijftien EU-lidstaten zetten de krijtlijnen voor het beleid inzake wapenexport van de gehele EU, enkel en alleen omdat hun defensie-industrie de grootste is.⁷⁸ Terwijl de gedragscode ooit is aangenomen door alle lidstaten. De Nederlandse defensie-industrie wordt als waarnemer aan de tafel van de zes gedoogd, maar meer ook niet. De Adviesraad Internationale vraagstukken beklagt zich over deze gang van zaken: 'De AIV acht het principieel onwenselijk dat de zes LOI-staten een scheiding aanbrengen tussen hun eigen militair-industriële belangen en die van de overige EU-lidstaten. Op termijn kan zo'n tweedeling leiden tot een verwijdering tussen beide groepen.'⁷⁹

Overeenkomst tussen Nederland en de Verenigde Staten

Dan zijn er nog een aantal bilaterale overeenkomsten die de Europese controle op wapenexporten verzwakken. Vooral de Verenigde Staten sluiten veel overeenkomsten met Europese landen. Tussen Nederland en de Verenigde Staten is de zogenaamde 'Declaration of Principles' (DoP) de belangrijkste. Dit is een overeenkomst die een groot deel van de Nederlandse wapenexporten betreft, aangezien de Verenigde Staten de belangrijkste afnemer van Nederlandse wapentechnologie is. In de periode 1997-2001 gaat twintig procent van alle geëxporteerde wapens naar de VS. Met deze overeenkomst formaliseren beide landen deze relatie. Een deel van de overeenkomst regelt de controle op wapenexporten. De procedures voor wapenexporten tussen beide landen worden simpeler, efficiënter en sneller, zowel voor exporten onderling als naar derden. Op het gebied van exporten naar derden komt er een vreemde aap uit de mouw. Beide landen gaan een witte

77 'Report from Seminar on: The Framework Agreement On European arms industry cooperation', Swedish Parliament Building, 24-11-2000; Kathleen Miller en Theresa Hitchens, 'European Accord Threatens to Lower Export Controls', Basic Papers nr. 33, augustus 2000.

78 Met name op luchtvaartgebied, aangezien zowel LOI als Framework Agreement zich op dit segment richtte.

79 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Europese militair-industriële samenwerking', AIV-rapport nr. 20, mei 2001, p. 13.

lijst opstellen van 'acceptabele exportbestemmingen voor gezamenlijk ontwikkelde en geproduceerde goederen en technologie'.⁸⁰ Een witte lijst verzwakt het ad hoc-vergunningstelsel. Alle leveringen naar landen op die lijst zijn toegestaan zonder toetsing aan de criteria. Er is in het verleden wel eens sprake geweest van een 'zwarte lijst' voor wapenexporten, maar die is nooit ingevoerd. Als argument daartegen werd gebruikt dat zo'n zwarte lijst ook een witte lijst impliceert, waardoor het niet wenselijk zou zijn. Nu blijkt er wel sprake van een witte lijst te zijn in verband met de relaties met de Verenigde Staten, maar is er geen zwarte lijst. Het ad hoc-vergunningstelsel wordt wel verzwakt, terwijl de zwarte lijst achterwege blijft.

De declaratie ademt de sfeer alsof Nederland en de Verenigde Staten een vergelijkbaar wapenexportbeleid hebben en ze dit alleen maar verder moeten ontwikkelen. Dat is een verkeerde voorstelling van zaken. De AIV stelt terecht dat met deze samenwerking 'de vraag aan de orde zal komen of, en hoe, Nederland zijn eigen exportregelgeving moet aanpassen aan de Amerikaanse handelspraktijk'.⁸¹ Nederland is slechts een Calimero in relatie tot de Verenigde Staten. Dat mag niet eerlijk zijn, het is wel de realiteit. De Verenigde Staten gebruiken wapenexporten vooral als onderdeel van de buitenlandse politiek. Vaak met desastreuze gevolgen, zoals onder andere de bewapening van het Afghaanse verzet tegen de Russen in Afghanistan aantoon: 'Inzake Afghanistan speelden de geheime wapenleveranties [van de Verenigde Staten] niet alleen een rol in de bestaande humanitaire crisis, maar versterkten tevens een kwaadaardig antiwesters – en vooral anti-Amerikaans – wereldwijd netwerk van fundamentalistische terroristen.' Voor de goede orde: dit is geschreven vóór 11 september 2001.⁸² Na die datum veranderen de Verenigde Staten hun wapenexportpolitiek. Restricties op exporten naar bepaalde landen verdwijnen om die te belonen voor deelname aan 'de coalitie tegen het terrorisme'. Tevens worden landen waar al relaties mee bestaan, beloond door beperkingen op hoogwaardiger wapensystemen ondergeschikt te maken aan die coalitie. In dit beleid dreigt Nederland nu mee te gaan.

Sociale controle of politieke druk

Het beleid om wapenexporten te controleren kent een lange geschiedenis. Sinds het einde van de Koude Oorlog en de oorlog tegen Irak in 1991 is de aandacht daarvoor toegenomen, zoals blijkt uit de verdere uitwerking van de Nederlandse richtlijnen, het opstellen van een Europese gedragscode en

80 Brieven aan de Kamer, minister van Defensie Frank de Grave, 'Declaration of Principles (DoP) tussen NL en VS', 12-03-2002.

81 AIV-rapport nr. 20, mei 2001, p. 68.

82 Lucy Mathiak en Lora Lumpe, 'Government Gun-Running to Guerrillas', *In Running Guns; The Global Black Market in Small Arms*, Zed books, Londen 2000, p. 66.

het instellen van het VN-register voor conventionele wapens. Helaas blijken de zorgen van begin jaren negentig nu alweer verdwenen en lijkt alles weer bij het oude; wapens worden geleverd aan bevriende landen en geweigerd aan vijanden. Dat de vrienden van vandaag de vijanden van morgen kunnen zijn, wordt daarbij vergeten. Het spanningsgebiedencriterium is verwaterd tot een machtspolitiek instrument, het mensenrechtencriterium ontkracht, arme landen krijgen geen aanbiedingen voor goedkope tweedehandswapens maar mogen wel nieuwe wapens in Nederland kopen, en zelfs een schijnbaar duidelijk criterium als het bestaan van wapenembargo's blijkt ruimte te bieden voor wapenverkoop. Nederland loopt aanvankelijk voorop bij de introductie van een criterium om druk te zetten op landen om deel te nemen aan het VN-wapenregister, maar ook dit standpunt wordt verzwakt als blijkt dat Nederland alleen staat binnen de Unie en het standpunt een belangrijke order in de weg staat.

Velen zien de instelling van een Europese gedragscode wapenexporten als een belangrijke stap vooruit in de controle op wapenexporten. Daartoe behoren zowel de ontwikkelings- en mensenrechtenorganisaties als de defensie-industrie. Beide kampen hebben geijverd voor de instelling ervan. Is hier sprake van een win-winsituatie, een begrip dat binnen de overleggen tussen industrie en maatschappelijk middenveld zo'n voorname rol speelt, of heeft het maatschappelijk middenveld zich door de defensie-industrie met een Europees kluitje in het riet laten sturen? De gedragscode is nog steeds niet bindend en voor velerlei uitleg vatbaar. Wapenexportbeleid wordt bovendien nog steeds op nationaal niveau gemaakt en niet in Brussel. De maatschappelijke organisaties kregen wel een code, maar praktische gevolgen blijven voorlopig uit. Tegelijkertijd wordt de gedragscode aan alle kanten uitgehold door verdragen met weinig aansprekende benamingen als DoP en Framework Agreement en lijkt vooral de defensie-industrie er zijn voordeel mee te doen.

Er is wel iets mee gewonnen. Wapenexporten kunnen getoetst worden naar de geest van de gedragscode. Als er echter zwaarwegende economische en machtspolitieke belangen in het geding zijn, schuiven de lidstaten een negatief resultaat van zo'n toets snel terzijde en heeft de 'sociale controle' tussen de staten van de Europese Unie weinig om het lijf. Pressie zal moeten komen van de publieke opinie die er bij de politiek op aandringt om meer te doen dan lippendienst te bewijzen aan een ethische buitenlandse politiek.

EU-GEDRAGSCODE VOOR WAPENUITVOER

De Raad van de Europese Unie,

UITGAAND van de gemeenschappelijke criteria die zijn aangenomen tijdens de Europese Raden van Luxemburg en Lissabon in respectievelijk 1991 en 1992,

ERKENNEND dat staten die wapens uitvoeren, een bijzondere verantwoordelijkheid dragen,

VASTBESLOTEN hoge gemeenschappelijke normen vast te stellen die moeten worden beschouwd als minimumnormen voor het beheer van en het betrachten van terughoudendheid bij de overdrachten van conventionele wapens door alle EU-lidstaten en de uitwisseling van relevante informatie te intensiveren met het oog op meer transparantie,

VASTBESLOTEN de uitvoer te voorkomen van materieel dat kan worden gebruikt voor binnenlandse onderdrukking of internationale agressie dan wel kan bijdragen tot regionale instabiliteit,

VERLANGEND in GBVB-verband nauwer samen te werken en hun convergentie op het gebied van de uitvoer van conventionele wapens te bevorderen,

NOTA NEMEND van aanvullende maatregelen van de EU tegen onwettige overdrachten, in de vorm van het EU-programma ter voorkoming en bestrijding van illegale handel in conventionele wapens,

ZICH BEWUST van het feit dat de lidstaten van de EU een defensie-industrie in stand wensen te houden als onderdeel van hun industriële basis en hun defensie-inspanningen,

ERKENNEND dat de staten een recht hebben de middelen voor zelfverdediging over te dragen dat verenigbaar is met het recht op zelfverdediging dat erkend wordt door het VN-handvest,

heeft de volgende gedragscode en uitvoeringsbepalingen aangenomen:

CRITERIUM 1

Naleving van de internationale verbintenissen van de EU-lidstaten, in het bijzonder de door de VN-Veilighedsraad en de Gemeenschap uitgevaardigde sancties, overeenkomsten ter zake van non-proliferatie en andere onderwerpen, alsmede andere internationale verplichtingen

Een uitvoervergunning wordt geweigerd indien de verlening ervan strijdig is met onder andere:

- a) de internationale verplichtingen van de lidstaten en hun verbintenissen om VN-, OVSE- en EU-wapenembargo's te doen naleven;
- b) de internationale verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens, het Verdrag inzake biologische en toxinewapens en het Verdrag inzake chemische wapens;
- c) hun verbintenissen binnen het raamwerk van de Australische Groep, het Missile Technology Control Regime, de Groep van Nucleaire Exportlanden en het Wassenaar Arrangement;
- d) hun verbintenis om geen enkel type antipersoneelmijn uit te voeren.

CRITERIUM 2

Eerbiediging van de rechten van de mens in het land van eindbestemming

De lidstaten evalueren de houding van het ontvangende land ten opzichte van belangrijke, in internationale mensenrechteninstrumenten vastgelegde beginselen en

- a) verlenen geen uitvoervergunning wanneer er een duidelijk risico bestaat dat de beoogde uitvoer gebruikt wordt voor binnenlandse onderdrukking;
- b) gaan zeer zorgvuldig en met bijzondere waakzaamheid te werk wanneer zij per geval en rekening houdend met de aard van het materieel, vergunningen afgeven voor landen waar door de terzake bevoegde instanties van de VN of de Raad van Europa of door de EU ernstige schendingen van de mensenrechten zijn geconstateerd.

Met materieel dat voor binnenlandse onderdrukking gebruikt kan worden, wordt hier onder meer bedoeld materieel waarvan bewezen is dat zulk of soortgelijk materieel, voor binnenlandse onderdrukking is gebruikt door de beoogde eindgebruiker, of dat naar mag worden aangenomen een andere bestemming zal krijgen dan officieel verklaard is en gebruikt zal worden voor binnenlandse onderdrukking. Overeenkomstig de eerste uitvoeringsbepaling van deze gedragscode, wordt de aard van het materieel zorgvuldig onderzocht, in het bijzonder indien het bedoeld is voor binnenlandse veiligheidsdoeleinden.

Binnenlandse onderdrukking omvat onder meer foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing, standrechtelijke of willekeurige executies, verdwijningen, willekeurige gevangenneming en andere ernstige schending van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden die staan omschreven in de betreffende internationale mensenrechteninstrumenten, waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

88

CRITERIUM 3

Interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten

De lidstaten staan geen uitvoer van materieel toe waardoor gewapende conflicten worden uitgelokt of verlengd dan wel bestaande spanningen of conflicten in het land van eindbestemming verergerd.

CRITERIUM 4

Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio

De lidstaten verlenen geen uitvoervergunning wanneer er een duidelijk risico bestaat dat het beoogde ontvangende land het bedoelde materieel voor agressie jegens een ander land gebruikt of er kracht mee wil bijzetten aan territoriale aanspraken.

Wanneer de lidstaten deze risico's inschatten, houden zij onder andere rekening met:

- a) het bestaan of de waarschijnlijkheid van een gewapend conflict tussen het ontvangende en een ander land;
- b) eventuele aanspraken op het grondgebied van een buurland door een ontvangend land dat in het verleden met geweld heeft gepoogd die aanspraken te doen gelden, of waarvoor het met geweld heeft bedreigd;
- c) de waarschijnlijkheid dat het materieel niet gebruikt zal worden voor de legitieme nationale veiligheid en verdediging van het ontvangende land;
- d) de noodzaak de regionale stabiliteit niet sterk in negatieve zin te beïnvloeden.

CRITERIUM 5

Nationale veiligheid van de lidstaten, van de gebieden waarvan een van de lidstaten de buitenlandse betrekkingen behartigt, alsmede van bevriende landen of bondgenoten

De lidstaten houden rekening met:

- a) de mogelijke gevolgen van de voorgestelde uitvoer voor hun eigen defensie- en veiligheidsbelangen alsmede die van bevriende landen, bondgenoten en andere lidstaten, waarbij het echter niet zo mag zijn dat deze factor van invloed is op de toepassing van de criteria inzake de naleving van de mensenrechten en de regionale vrede, veiligheid en stabiliteit;
- b) het risico dat de goederen tegen de eigen troepen of die van bevriende landen, bondgenoten of andere lidstaten gebruikt worden;
- c) het risico van 'reverse engineering' of onbedoelde overdracht van technologie.

CRITERIUM 6

Gedrag van het land dat wapens koopt, tegenover de internationale gemeenschap, met name de houding van dat land tegenover terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationale recht

De lidstaten houden onder andere rekening met de mate waarin het land dat wapens koopt, in het verleden:

- a) het terrorisme en de internationaal georganiseerde criminaliteit heeft gesteund of aangemoedigd;
- b) de internationale verbintenissen, in het bijzonder wat betreft het niet-gebruiken van geweld, heeft nageleefd, ook in het kader van het internationale humanitaire recht inzake internationale en niet-internationale conflicten;
- c) zich heeft gecommitteerd aan non-proliferatie en zaken als wapenbeheersing en ontwapening, met name door ondertekening, ratificatie en implementatie van de onder b) van criterium 1 genoemde verdragen op dat gebied.

CRITERIUM 7

Gevaar voor interne ontduiking of het ongewenst opnieuw uitvoeren van wapens

Bij het beoordelen van de impact op het invoerende land van de beoogde uitvoer en van het risico dat uitgevoerde goederen een andere, ongewenste eindgebruiker krijgen, wordt rekening gehouden met:

- a) de legitieme belangen inzake defensie en binnenlandse veiligheid van het ontvangende land, inclusief deelname aan VN- of andere vredeshandhavingsoperaties;
- b) het technische vermogen van het ontvangende land om het materieel te gebruiken;
- c) het vermogen van het ontvangende land om effectieve uitvoercontroles te verrichten;
- d) het risico dat de wapens opnieuw worden uitgevoerd of misbruikt ten behoeve van terroristische organisaties (antiterroristisch materieel verdient in deze context extra aandacht).

CRITERIUM 8

Compatibiliteit van de wapenuitvoer met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat de staten aan hun legitieme behoeften inzake veiligheid en defensie voldoen met zo gering mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor wapening

In het licht van informatie uit goede bron, bijv. rapporten van de UNDP, de Wereldbank, het IMF en de OESO, stellen de lidstaten zich de vraag of de voorgestelde uitvoer ernstig afbreuk zou doen aan de duurzame ontwikkeling van het ontvangende land. In dit verband beoordelen zij de hoogte van de militaire uitgaven van het ontvangende land ten opzichte van de sociale uitgaven, waarbij ook rekening wordt gehouden met steun van de EU en bilaterale steun.

UITVOERINGSBEPALINGEN

- 1 Elke lidstaat van de EU toetst per geval de bij hem ingediende aanvragen inzake uitvoervergunningen voor militair materieel aan de bepalingen van de gedragscode.
- 2 Deze code doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om in nationaal verband restrictievere regels toe te passen.
- 3 De EU-lidstaten verspreiden langs diplomatieke weg details over vergunningen die geweigerd worden op grond van de gedragscode voor militair materieel en lichten daarbij toe waarom de vergunning is geweigerd. Voor de mededeling van de details wordt gebruikgemaakt van het model in bijlage A. Alvorens een lidstaat een vergunning verleent die de afgelopen drie jaar door een of meer andere lidstaten geweigerd is, dan raadpleegt hij eerst die lidstaat of lidstaten. Besluit hij na raadpleging toch een vergunning te verlenen, dan brengt hij de lidstaat of lidstaten van de oorspronkelijke weigering(en) daarvan op de hoogte en geeft een gedetailleerde uitleg van zijn motivering. Het besluit om militair materieel al dan niet over te dragen, behoort tot de nationale bevoegdheid van de lidstaten. Er is sprake van weigering van een vergunning wanneer een lidstaat de toestemming voor de feitelijke verkoop of uitvoer van het betrokken materieel weigert, terwijl die verkoop of de totstandkoming van de betrokken overeenkomst normaal gesproken zou zijn doorgedaan. Daartoe kan een mede te delen weigering in overeenstemming met de nationale procedures de weigering van toestemming voor het beginnen van onderhandelingen of een afwijzende beschikking op een formeel eerste verzoek om inlichtingen inzake een specifieke order omvatten.
- 4 De EU-lidstaten houden dergelijke weigeringen en raadplegingen vertrouwelijk en halen er geen commercieel voordeel uit.
- 5 De EU-lidstaten zetten zich in voor de spoedige aanneming van een gemeenschappelijke lijst van militair materieel waarop de gedragscode van toepassing is en die gebaseerd is op soortgelijke nationale en internationale

lijsten. Zolang een dergelijke lijst niet is vastgesteld, wordt de gedragscode toegepast aan de hand van nationale controlelijsten waarin, in voorkomend geval, onderdelen van relevante internationale lijsten zijn overgenomen.

- 6 De criteria in deze gedragscode en de raadplegingsprocedure van punt 3 van de uitvoeringsbepalingen gelden ook voor goederen voor tweërlei gebruik als vermeld in bijlage 1 van Besluit 94/942/GBVB van de Raad, als gewijzigd, wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat de eindgebruikers van dergelijke goederen de strijdkrachten de binnenlandse veiligheidsdienst of vergelijkbare eenheden in het ontvangende land zijn.
- 7 Teneinde de gedragscode zo doeltreffend mogelijk te maken, streven de EU-lidstaten in het kader van het GBVB naar versterking van hun samenwerking en bevordering van hun convergentie op het gebied van de uitvoer van conventionele wapens.
- 8 Iedere EU-lidstaat doet vertrouwelijk een jaarverslag over zijn uitvoer op defensiegebied en over de toepassing van de code toekomen aan de andere EU-partners. Deze verslagen worden besproken tijdens een jaarlijkse bijeenkomst in GBVB-verband. Tijdens die bijeenkomst wordt ook de manier waarop de gedragscode wordt gebruikt, geëvalueerd, wordt bezien of de code op bepaalde punten moet worden verbeterd en wordt aan de Raad een geconsolideerd verslag, gebaseerd op de bijdragen van de lidstaten, voorgelegd.
- 9 De EU-lidstaten beoordelen in voorkomend geval in het kader van het GBVB gezamenlijk de situatie van potentiële of werkelijke ontvangers van wapens uit de EU-lidstaten in het licht van de beginselen en criteria van de gedragscode.
- 10 Gesteld wordt dat de lidstaten, waar dat passend is, ook rekening mogen houden met het effect van de voorgestelde uitvoer op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen, maar dat deze factoren evenwel niet van invloed mogen zijn op de toepassing van de voorgaande criteria.
- 11 De EU-lidstaten spannen zich tot het uiterste in om andere wapenexporterende staten ertoe over te halen de beginselen van deze gedragscode te onderschrijven.

Deze gedragscode en de uitvoeringsbepalingen komen in de plaats van eerdere uitwerkingen van de gemeenschappelijke criteria van 1991.
