

– 5 –

## Nederland distributieland, ook voor wapens<sup>1</sup>

In oktober 2002 wordt in de haven van Rijeka, Kroatië, een vrachtschip aan de ketting gelegd. Volgens de Kroatische krant *Novi List* bevat het schip motoren en reservedelen voor vliegtuigen, wapens en explosieven. Het bericht gaat de hele wereld over, want het vermoeden bestaat dat de aanwezige wapens bestemd zijn voor Irak. De lading zou in een Sloveense haven worden overgeladen op een schip met als bestemming Rotterdam. Daar zou de lading vervolgens worden overgeladen op een derde schip dat in het Midden-Oosten de goederen uit moet laden voor vervoer naar Irak. Voordat het schip Nederland aan doet wordt het op grond van NAVO-informatie gestopt.<sup>2</sup>

Rotterdam is wereldwijd de grootste overslaghaven voor goederen en de grootste containerhaven van Europa. Het is daarom niet verwonderlijk dat ook wapens hun weg via Nederland naar een nieuwe bestemming vinden. Het gaat om grote hoeveelheden. In de Rotterdamse haven worden in 1997 86 gevallen van doorvoer van wapens gemeld; in 1998 gebeurt dat 131 maal. In heel Nederland wordt wekelijks honderd keer wapens doorgevoerd. Dat is vijfduizend maal per jaar.<sup>3</sup> Voor reguliere wapenexporten geeft de regering per jaar hooguit tweeduizend exportvergunningen af.

Doorvoer van wapens is het binnenbrengen van wapens in een land en het vervolgens weer uitvoeren ervan. Het overgrote deel van de Nederlandse

- 1 Voor dit hoofdstuk is uitgebreid gebruikgemaakt van een rapport dat de auteur eerder voor Novib schreef: 'Doorvoer van wapens via Nederland; "wij controleren strenger op brilslangen en zeldzame vogels dan op wapens"', *Novib* mei 2001.
- 2 Eric Watkins, 'Arrests made in BOKA Star probe', *Lloyd's List* 31-10-2002 (*Business & Insurance*), p. 2; Daniel Williams, 'Odd Powder Found on Iraqi-Bound Ship', *Washington Post* 26-10-2002, p. A19; en 'Arrest warrant for Boka Star owner', 01-11-2002, *Journal of Commerce online*.
- 3 De 26ste wijziging van het In- en Uitvoerbesluit strategische goederen (wederuitvoer van strategische goederen), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, nr. 449, jaargang 2002.

handel voldoet aan de wettelijke normen en beschikt over de vereiste exportpapieren. De wapens kunnen overal vandaan komen en overal heen gaan: binnen of buiten de Europese Unie, en kort of lang in Nederland blijven. Wel of niet bewerkt worden, waardoor een verandering van de wapens optreedt. Al deze aspecten bepalen of er een vergunning voor doorvoer nodig is. In de praktijk blijkt dat de controle op doorvoer beperkt is, zodat de controle maar een op een deel van de wapens plaatsvindt.

Controle is van belang, omdat wapens die Nederland passeren naar een spanningsgebied kunnen gaan, of naar een land waar de mensenrechten worden geschonden. Daarnaast zijn er internationale wapenbeheersingsovereenkomsten ter voorkoming van de verspreiding van landmijnen, rakettechnologie en chemische, nucleaire en biologische wapens. Nederland heeft als ondertekenaar van verdragen op dit gebied de verantwoordelijkheid vrachten hierop te controleren, zodat geen verdere verspreiding plaatsvindt.

De overheid stelt dat 'de Nederlandse betrokkenheid bij doorvoer minder is dan bij gewone uitvoer'.<sup>4</sup> Dat is formeel een terechte constatering, want bij 'gewone' wapenexporten gaat het om in Nederland geproduceerde wapens en hier om wapens uit een ander land. Anderzijds is transport een onmisbare schakel bij wapenexporten en is de Nederlandse economie in belangrijke mate geënt op het 'product' vervoer. In een globaliserende economie speelt transport een steeds belangrijker rol. De overheid schuift de verantwoordelijkheid te gemakkelijk af, want ze moet ervoor zorgen dat er geen zaken plaatsvinden in Nederland die het daglicht niet kunnen verdragen. De controle op doorvoer is nauwelijks afdoende. Dit hoofdstuk beschrijft het schemergebied van de doorvoer van wapens via Nederlands grondgebied. Tenminste voorzover de gegevens reiken. Slechts een gering deel van de doorvoer is feitelijk bekend.

### **Nieuwe wet op de doorvoer van wapens**

In 2002 werd een nieuwe wet aangenomen om de controle op wapendoorvoer te versterken. Al in 1996 is sprake van een wijziging van de toenmalige Wet Wapens en Munitie (WWM) zodat uitbreiding van de controle mogelijk wordt. Er bestond al wel een regeling voor wapens die voor langere tijd in Nederland verblijven,<sup>5</sup> de langzame doorvoer en voor de zogenaamde kleine wapens, waarover de WWM gaat. Een groot aantal wapens (marineschepen, raketten, vliegtuigen, tanks en voertuigen) die snel worden doorgevoerd bleef buiten schot. De regering wilde ook voor grote wapens die rela-

4 Pleitnota E.J. Daalder, 16 mei 2002, voorzieningenrechter te Den Haag.

5 Minimaal zeven dagen bij aanvoer over land of door de lucht en minimaal veertien dagen bij aanvoer over zee.

tief kort in Nederland blijven (snelle doorvoer) een ad hoc-vergunningplicht instellen.<sup>6</sup> Dat betekent dat ze een vergunning kan eisen, wanneer ze vermoedt dat er iets mis is met een levering. Sinds 1 januari 2002 is de nieuwe wet van kracht.<sup>7</sup> Het doel ervan is het beschermen van de internationale rechtsorde en de veiligheid van Nederland en andere landen tegen de aanwezigheid van ongecontroleerde stromen wapens en munitie. Bijna alle wapens vallen nu onder de doorvoerwetgeving.<sup>8</sup> Voorheen kon Nederland vrijwel<sup>9</sup> alleen de zogenaamde langzame doorvoer controleren op basis van een vergunningplicht; nu ook de snelle. Met de invoering van de wet zijn niet alleen verbeteringen opgetreden. Opvallend is dat de duur van snelle doorvoer verdrievoudigd is.<sup>10</sup> Deze nieuwe termijn is overgenomen uit de in Europees verband vastgelegde regels rond de doorvoer van goederen voor tweërlei gebruik.<sup>11</sup> Langzame doorvoer valt onder een vergunning- en meldplicht en dat is door het opschuiven van de duur ervan aanmerkelijk minder dan voorheen.

Tabel 5.1 Snelle en langzame doorvoer

Snelle doorvoer	Maximaal 20 dagen bij aanvoer door de lucht en 45 dagen bij aanvoer over land of over zee.	Ad hoc-vergunning- en meldplicht*
Langzame doorvoer	Minimaal 20 dagen bij aanvoer door de lucht en 45 dagen bij aanvoer over land of over zee. Inclusief goederen die worden verbeterd en toch korter in Nederland verblijven.	Vergunning- en meldplicht.

\* Belangrijkste uitzonderingen zijn:

- algehele vergunning- en meldplicht voor kleine-wapens naar landen waar het gevaar bestaat dat ze worden ingezet in binnenlandse conflicten.
- Geen controle op goederen die vanuit de EU komen of naar bevriende landen gaan.

6 Nota wapenexportbeleid 04-12-1998.

7 *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, nr. 449, jaargang 2002.

8 Voor *dual use*-goederen geldt een andere regeling; die is overeengekomen in het kader van de Europese Unie: 'Verordening (EG) tot instelling van een communautaire regeling voor de controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik', Nr. 1334-2000 van de Raad, 22-06-2000 en de gewijzigde regeling 458/2001, 06-03-2001.

9 Vergunningplicht bestond ook bij 'actieve veredeling' – dit is het aanbrengen van veranderingen c.q. verbeteringen aan goederen.

10 De oorspronkelijke zeven en veertien dagen zijn nu omgezet in respectievelijk twintig en 45 dagen.

11 Het is niet mogelijk een doorvoerregeling voor wapens in te stellen op grond van artikel 296 van het EU-verdrag. De EU-landen ervoor hebben gekozen economische activiteiten rond wapens uit te sluiten van gezamenlijk beleid. Een aantal staten wil dit recht niet uit handen geven. Voor doorvoer van goederen voor tweërlei gebruik is het wel mogelijk gebleken een EU-verordening aan te nemen.

De controle op de doorvoer van handvuurwapens is het degelijkste deel van de nieuwe wet. Zowel de WWM als de In- en uitvoerwet kende een uit- en doorvoerregime voor wapens en munitie. Door de nieuwe wet is de overlap die bestond, verdwenen. De In- en uitvoerwet gaat gelden voor uit- en doorvoer van wapens naar niet-EU-landen. De WWM zal zich richten op doorvoer binnen de Europese Unie en is vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat geen handvuurwapens ongecontroleerd de EU-landen binnenkomen. Kleine wapens zijn herkenbaar en daarom gemakkelijk te controleren, de problemen rond de export ervan worden besproken in internationale organisaties zoals de VN en OVSE, en ze hebben een direct verband met binnenlandse conflicten. Dit stelt staatssecretaris Ybema, om de speciale nadruk op dit type wapens te motiveren. Er wordt een algemene meld- en vergunningplicht ingesteld voor de doorvoer van kleine en lichte wapens, maar transporten van kleine wapens naar landen waar het gevaar van gebruik in een conflict vrijwel is uitgesloten hoeven niet gemeld te worden.<sup>12</sup>

De grote winst van een verscherpte invoering van controle op kleine wapens is dat het een precedent kan scheppen voor verbreding naar andere wapensystemen. De Nederlandse en Europese wapenexportpolitiek is immers niet uitsluitend gericht op binnenlandse conflicten en mensenrechtenschendingen. Ook leveranties aan spanningsgebieden en landen waar de verhouding tussen sociale en militaire uitgaven volledig zoek is, moeten op hun merites beoordeeld worden. Juist grote wapensystemen spelen hierin een belangrijke rol.

#### **Algemene of ad hoc-vergunningplicht**

Feitelijk is er nu altijd de mogelijkheid lading aan een vergunning- of meldplicht te onderwerpen, zonder dat daarvoor een verplichting geldt, vandaar ad hoc. Het ad hoc-systeem gaat uit van controle op ongewenste leveringen aan verdachte landen. Dit is aan de orde als zwaarwegende belangen in het geding zijn. Bijvoorbeeld als de export niet onder effectieve controle van enig land valt of een andere eindbestemming lijkt te krijgen dan in de vergunning staat. Het zijn vooral de meldplicht en het ad hoc-vergunningstelsel die in debatten tussen regering en Tweede Kamer veel stof doen opwaaien.

Het is door het korte verblijf in Nederland en de grote omvang van de doorvoer onmogelijk alles te controleren, aldus Ybema. Alleen bij concrete aanwijzingen kan er daarom gecontroleerd worden. Het vermijden van vertragingen van vervoer krijgt prioriteit en er mag geen oneigenlijk beroep gedaan worden op bedrijven. De regering stelt dat een algemene vergunnings-

<sup>12</sup> Memorie van Toelichting bij 'Wijziging van de In- en uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer strategische goederen)', Tweede Kamer 1999-2000, nr. 3, 26 948.

plicht bonafide vervoerders administratieve handelingen zal opleggen, terwijl de controlemogelijkheden niet toereikend zijn. 'Op de eerste plaats gaat het hier om een ernstige zaak, namelijk de doorvoer van wapens waarmee oorlog wordt gevoerd. Dit feit op zich rechtvaardigt dat vervoerders die zich daarmee inlaten extra administratieve handelingen verrichten. (...) Als wij daadwerkelijk willen verhinderen dat vervoerders wapens transporteren naar landen die de mensenrechten schenden en oorlog voeren, moeten wij daarvoor natuurlijk iets overhebben',<sup>13</sup> aldus het verweer van voormalig PvdA-Kamerlid Apostolou hiertegen. Een algemene vergunningsplicht heeft een grotere preventieve werking dan een ad hoc-vergunningplicht. Ongepaste leveranties kan de regering dan stoppen en de Kamer kan verantwoording vragen over de wel doorgelaten leveringen. Kwaadwillenden die niet melden en dus ook geen vergunning krijgen, moeten tijdens steekproeven door de mand vallen.

#### Meldplicht afgewezen

Voor inzicht in de doorvoer van wapens is een meldplicht van groot belang. Eigenlijk zou dit aan de vergunningplicht vooraf moeten gaan. Het melden van de doorvoer van wapens is nu alleen verplicht voor langzame doorvoer. De regering wijst op problemen bij de invoering van een meldplicht: goederen zijn niet goed herkenbaar; de eindbestemmingopgave kan onjuist zijn en praktisch gezien is het onmogelijk goederen te controleren wanneer ze aan boord blijven.<sup>14</sup> De meldplicht voor vervoer binnen de EU is bovendien vervallen, vanwege het tot stand komen van de interne markt. De meldplicht betreft dus alleen goederen die van buiten de EU komen of de EU via Nederland verlaten. Al deze problemen zijn een belangrijke reden voor Ybema om tegen een meldplicht te zijn.

Ook hier spelen de kwaadwillenden een belangrijke rol in de argumentatie. Als er een meldplicht is, moeten bedrijven die zich aan zo'n plicht onttrekken een gereede kans lopen te worden opgespoord, anders is dit niet fair richting bedrijven die wel keurig opgave doen, aldus de staatssecretaris.<sup>15</sup> Daar wordt door oud-Kamerlid Hessing van de VVD tegenover gesteld: 'Zeker voor welwillende en bonafide vervoerders, zou het verstrekken van die informatie geen probleem hoeven te zijn.'<sup>16</sup> Veel informatie is immers al beschikbaar in de vrachtbrieven. Een algemene meldplicht geeft de overheid meer bevoegdheden en kan patronen in het reguliere handelsverkeer bloot-

13 Algemene Beraadslaging over het wetsvoorstel van de In- en uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer van strategische goederen), 26-09-2000.

14 Staatssecretaris van Economische Zaken Ybema, Brief aan de Tweede Kamer, 23-11-2000.

15 Algemene Beraadslaging, 26-09-2000.

16 Idem.

leggen, zo stelt Kamerlid Vendrik van GroenLinks, wat weer van belang is voor een goede risicoanalyse.

Opvallend is dat er in de argumentatie nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningen en meldingen. Een melding is erop gericht inzicht te krijgen in doorgevoerde wapensystemen, een vergunning om toestemming tot uitvoer te krijgen en ze kunnen daarom niet over één kam worden geschoren. Tweemaal wordt door de regering hetzelfde blik met argumenten opengetrokken tegen een algehele meldplicht en algemene vergunningplicht.

### **Overgrote deel van de wapenstromen is uitgesloten van controle**

Er is wel een nieuwe wet, maar die heeft een beperkte reikwijdte. Doorvoer van goederen van en naar NAVO- en EU-landen en enkele belangrijke handelspartners, zoals Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland zijn bovendien uitgesloten van deze controle. 'De regering is van mening dat belangen van de internationale rechtsorde en de uitwendige staatsveiligheid ook zonder Nederlands toezicht voldoende zullen zijn gediend, indien bij wederuitvoer de goederenbeweging onder effectieve exportcontrole staat van of bestemd is voor een bondgenoot of bevriend partnerland. Het is politiek ook niet goed denkbaar dat Nederland in zulke gevallen nog eens een eigen toets zou hanteren.'<sup>17</sup> Dit betekent dat het overgrote deel van de wapenstromen niet onder de controle zal vallen. De genoemde landen zijn in de periode 1992-2001 goed voor 75% van alle wapenhandel in de wereld.<sup>18</sup> Alleen al dit gegeven roept vragen op over de uitsluiting van controle. Daarnaast moeten vraagtekens worden gezet bij het niet controleren van doorvoer uit en naar Turkije en Griekenland. Niet alleen omdat Turkije wapens doorvoert naar landen zoals Iran en Algerije, maar bij de 'gewone' wapenexporten worden leveranties aan beide Zuid-Europese landen wel getoetst, in tegenstelling tot de overige NAVO-landen.<sup>19</sup> Volgens Economische Zaken is het verdedigbaar dat controle hier achterwege blijft, omdat uitvoer vanuit die landen niet dezelfde zorgen baart als de export ernaartoe, en omdat leveranties aan Turkije en Griekenland al onder controle staan van andere bondgenoten. 'Is dat laatste niet het geval, dan zal de ad hoc-vergunningplicht uitkomst kunnen bieden.'<sup>20</sup> Kamerlid Hoekema (D66) heeft hier kritiek op: 'Ik kan mij voorstellen dat goederen die afkomstig zijn uit Tsjechië – een nieuw NAVO-land – naar Afrika gaan.'<sup>21</sup> Dat dit geen hypotheti-

17 Tweede Kamer 1999-2000, nr. 3, 26 948.

18 Deze berekening is gemaakt op grond van exportgegevens van de OECD-landen uit Tabel 8B.2. 'Volume of exports of major conventional weapons', uit het *SIPRI-Yearbook 2002*. De groep OECD-landen komt vrijwel overeen met de genoemde groep.

19 Turkije en Griekenland zijn verwickeld in een langlopend conflict.

20 Tweede Kamer 1999-2000, nr. 3, 26 948.

21 Idem.

sche kwestie is, blijkt in april 2001, wanneer wordt gerapporteerd dat Tsjechië wapens exporteert naar oorlogsgebieden als Sri Lanka en Eritrea. Naar dit laatste land gaan machinegeweren en munitie. De levering wordt door Bulgarije gestopt.<sup>22</sup> Maar ook gerespecteerde landen kunnen er een onverantwoordelijk beleid op na houden. Als de VS antipersoonsmijnen wil vervoeren via Rotterdam of Schiphol, vindt geen controle plaats. Een ander voorbeeld. In de periode 1990-'93 traint Frankrijk de troepen van de Rwandese president, de Interhamwe. Het levert bovendien 9000 handgranaten, 20.000 antipersoonsmijnen, 250 9-mm-pistolen en 121.500 stuks bijbehorende munitie, 530 aanvalsgeweren met 700.000 stuks 5,56-mm-munitie, en materieel voor parachutisten.<sup>23</sup> Dergelijke leveranties kunnen onder de huidige regeling nog steeds via Nederland lopen. Frankrijk is immers NAVO-bondgenoot en EU-lidstaat. Het uitsluiten gaat meer uit van een politiek van vertrouwen in bondgenoten, dan van een werkelijke controle op wapenstromen. Bart de Smet, assistent officier van justitie in Antwerpen stelt dat het achterwege blijven van controle op intracommunautaire wapenhandel tot frauduleuze handelingen leidt.<sup>24</sup>

#### **Internationale handelsverdragen belemmeren controle**

Minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken zegt daarentegen in een debat over de doorvoerregeling dat controle op doorvoer van bevriende landen om een aantal redenen problematisch is.<sup>25</sup> Bevriende landen hebben een eigen wapenexportcontrole regime en nogmaals controleren is volgens de minister van Buitenlandse Zaken een teken van wantrouwen.

Bovendien zijn in het kader van de WTO, GATS en TRIP handelsakkoorden afspraken op dit gebied gemaakt. Niet alleen wordt daarin bepaald dat wapens en munitie niet vallen onder de vrijhandelsakkoorden, daarnaast wordt op deze zogenaamde 'veiligheidsuitzondering', een verdere uitzondering gemaakt met betrekking tot controle. Zowel de Europese Unie als de Wereldhandelsorganisatie (WTO) heeft vastgelegd dat de controle op wapens geen afbreuk mag doen aan het vrije verkeer van goederen. Nederland is dus niet bevoegd om zendingen vanuit bevriende landen vrijuit te controleren, aangezien dit een belemmering van het vrije verkeer van goederen betekent. Zo werken de vrijhandelsakkoorden, bedoeld of onbedoeld, als een tweesnijdend zwaard voor de wapenindustrie; ze stimuleren wapenproductie en

22 'Czech arms trading back in spotlight', *UPI* 30-04-2001.

23 Bruno Barrillot, 'Ethics: Sales of light Arms by France to Rwanda', *La lettre de l'Observatoire des Transferts d'Armements*, 1-1999.

24 Bart de Smet, 'Inleiding: Legislation and practice of strategic export controls in Belgium', tijdens seminar 'Licensed production of small arms with a Belgian licence', Antwerpen, 06-12-2001.

25 'De situatie in het Midden-Oosten', 23 432, nr. 52, 24-04-2002.

hinderen de controle op wapenexporten. Voormalig staatssecretaris Ybema's opmerking 'Een vergunningplicht sluit daarenboven niet goed aan bij de in Europees en ruimer internationaal verband gebruikelijke praktijk' heeft kortom een duidelijke achtergrond.<sup>26</sup> Nederland heeft echter ook een eigen wapenexportbeleid, met zelfstandige uitgangs- en zwaartepunten. Controle is daarom te rechtvaardigen.

### **Wapens in de lading, een rapport dat leest als een thriller**

Het belangrijkste document op het gebied van wapendoorvoer is een oorspronkelijk vertrouwelijk rapport van de Economische Controledienst over de gang van zaken op Schiphol in 1994.<sup>27</sup> Door een foutje van een ambtenaar wordt dit rapport in 2002 geheel openbaar gemaakt. Per ongeluk zendt hij de niet-gewitte versie toe aan Kamerlid Farah Karimi van GroenLinks, zonder het vertrouwelijke karakter ervan te melden. Hierdoor krijgt het rapport eindelijk een openbare status. Het laat zich lezen als een thriller en toont aan dat de problemen allerminst theoretisch zijn. Wapens gaan via Schiphol kriskras de hele wereld over; in 1994 naar 92 landen. Ter vergelijking: voor de reguliere Nederlandse wapenexport zijn dit gemiddeld 45 landen per jaar.

De gegevens die bekend zijn tonen aan dat de Nederlandse rol in de internationale wapenhandel door de doorvoer aanzienlijk is. Zo worden op Schiphol maandelijks ongeveer honderd vrachten met wapens aangemeld.<sup>28</sup> Die vrachten kunnen bestaan uit twee geweren, maar ook uit tientallen mortieren of honderdduizend stuks munitie. Het gaat om legale en illegale handel en om kleine en grote wapensystemen. Kenmerkend voor de gebrekkige controle op doorvoer is het feit dat terwijl tientallen luchtvaartmaatschappijen Schiphol als doorvoerhaven gebruiken, in 1994 slechts twee luchtvaartmaatschappijen, te weten de KLM en UK Air, wapenzendingen aanmeldden. Ter illustratie: alleen al het bedrijf Aero Groundservices, een van de vier belangrijke verladers op Schiphol, handelt de vracht af voor ruim dertig luchtvaartmaatschappijen, van Egypt Air tot Lufthansa. Het heeft er alle schijn van dat maatschappijen 'vergeten' om doorvoer van wapens te melden. De conclusie mag daarom zijn dat via Schiphol iedere maand veel meer dan honderd vluchten met een militaire vracht vertrekken.

26 Tweede Kamer 1999-2000, nr. 3, 26 948.

27 T. Martens en M.C. Arkema (ECD), D.J. van der Graaf (douane), P.R.A.M. Terwindt (BVD), 'Transito: Rapport inzake een onderzoek naar de doorvoer van wapens via de Nederlandse luchthavens in het algemeen en Schiphol in het bijzonder', Economische Controledienst 12-03-1996. Overigens bestaat bij dit rapport nog een omvangrijke bijlage met ladingpapieren over 1994, die niet in bezit van de auteurs is. Zie ook bijlage 4.

28 Zowel in 1994 als in september en oktober 1997 worden maandelijks ongeveer honderd vrachten met wapens gemeld op Schiphol. Eric Vrijsen, 'Hypocriet transport', *Elsevier* 06-12-1997 (197 gevallen in sept.-okt. 1997 en 1139 in 1994, volgens het ECD-rapport).



De grootschalige doorvoer van wapens houdt direct verband met de belangrijke infrastructurele functie die Rotterdam Rijnmond en Schiphol vervullen. Dat betekent ook dat alle maatregelen van de handel die daar plaatsvindt, rekening zullen houden met dit economische belang. In de woorden van de douane: 'Dat betekent dat controles worden verricht vanuit een analyse van de risico's die verbonden zijn aan goederen en actoren. De douane wil daarbij – met inachtneming van haar rechtshandhavingstaken – zo weinig mogelijk belemmeringen creëren voor het handelsverkeer. Zij onderkent immers haar positie in de logistieke keten.'<sup>29</sup> Hiermee is het centrale knelpunt benoemd bij de controle op en het terugdringen van de (illegale) doorvoer van wapens. In april 2001 stelt wapenhandeldeskundige Ko Colijn dat er op de werkvloer bij de Economische Controledienst en de douane wat lacherig wordt gedaan over deze controle. 'Nederland schermt graag met zijn economie van open grenzen. De laatste jaren, onder Wijers en Jorritsma, neemt Economische Zaken een laconieke houding in. Je zou als handelsland ook wel gek zijn om vrije handel aan banden te leggen. Grote bedrijven, ook militaire concerns, zien Nederland als een aanlegsteiger voor verdere handel in Europa.'<sup>30</sup>

Op Nederlands grondgebied wordt ruim een kwart van de totale in- en uitvoerstroom van goederen van de EU afgehandeld. Alleen al in het havengebied van Rotterdam vindt dagelijks een overslag plaats van bijna 20.000 goederencontainers.<sup>31</sup> Bovendien bestaan er goede spoorverbindingen met Duitsland en België. Deze infrastructuur vormt een belangrijke ader van de Nederlandse economie. In pr-terminen: 'Nederland distributieland en mainport voor Europa'. Die distributie betreft naast Nederlandse waar, ook de doorvoer van goederen via Nederland. Deze doorvoer is al goed voor 40% van de gehele uitvoer. Staatssecretaris Wijn van Economische Zaken noemt Nederland daarom een dozenschuiver.<sup>32</sup> Het gaat om een breed scala aan producten. Hoewel het leeuwendeel van de doorvoer volstrekt normale handel is, weet ook de wapenhandel, eventueel gebruikmakend van de gaten in de wet en de gebrekkige uitvoering van wettelijke maatregelen, zijn weg in Nederland distributieland te vinden. Er zijn douanebeambten die stellen dat er geen adequate controle plaatsvindt. Ze zeggen dit ondanks 'de grote angst zich vrij te uiten uit vrees voor represailles', door de leiding van de douane.<sup>33</sup>

29 Beleidsplan douane, Nota Rechtshandhaving 29-09-2000.

30 Hilbrand Rozema, 'Scannen en bidden tegen wapenhandel', *Nederlands Dagblad* 21-04-2001.

31 <http://www.portofrotterdam.com>.

32 'Nederland wordt dozenschuiver', *NRC Handelsblad* 04-10-2002.

33 Vragen en antwoorden staatssecretaris over de uitvoering Douanetoezicht, 22-06-1999.

### De Schiphol-connectie

‘Wapens worden in de wereld op alle mogelijke manieren gesmokkeld. De zware wapens worden per boot vervoerd en de lichtere wapens per (vracht)auto en per vliegtuig. Er zijn diverse berichten dat veel wapens (ook automatische) uit Oost-Europese landen naar landen in [West] Europa worden gesmokkeld’, aldus de IRT-commissie halverwege de jaren negentig.<sup>34</sup> Af en toe wordt daadwerkelijk een lading wapens gevonden in een vliegtuig of schip. Vaak gaat het om wapens die bestemd zijn voor staten die een moeilijke relatie hebben met het Westen of waartegen een wapenembargo loopt, zoals Iran, Libië, Soedan, de Democratische Republiek Congo (het voormalige Zaïre) of het al genoemde Irak. In veel gevallen gaat het om leveringen die worden tegengehouden na een tip van de eigen of bevriende inlichtingendiensten.

De honderd vrachten met wapens die de KLM per maand vervoert, gaan naar een groot aantal bestemmingen. Aangezien de meest gedetailleerde en volledige informatie beschikbaar is voor doorvoer via Schiphol in 1994, wordt deze informatie hier uitgebreid gebruikt. De meest voorkomende bestemmingen in 1994 zijn de Verenigde Staten (128 leveranties), Engeland (72), Ecuador (51), Zwitserland (44), België (44) en Colombia (41). De routes die de wapens kiezen zijn soms verbazingwekkend. Brazilië vervoert wapens naar Guatemala en de Filipijnen via Amsterdam. Chili dat wapens van Zuid-Korea ontvangt, krijgt deze ook via de Nederlandse hoofdstad. Het gaat hier niet om illegale leveringen, maar om ‘bonafide’ handel in wapens, die gemeld wordt aan de Nederlandse douane. De belangrijkste leveranciers zijn Oostenrijk, Tsjechië, Israël en België. Deze vier landen zijn in 1994 goed voor ruim de helft van alle zendingen via Schiphol (zie tabel 5.2).

### De problemen

In totaal gaan in 1994 26 zendingen via Schiphol naar Mexico. In Mexico woedt dan een gewelddadig conflict tussen de indianen van Chiapas en de overheid. Mexico krijgt van België tienduizend patronen en twaalf machinegeweren. Een aantal jaren later wordt een levering van P-90-geweren aan Mexico in het Belgische parlement tegengehouden. Mexico is een belangrijke klant van wapenfabrikant FN Herstal, maar ‘de hele regio begint nu vragen te stellen’, aldus directeur Robert Sauvage,<sup>35</sup> die zijn nering graag wil beschermen. Ten slotte bewapent Zuid-Afrika Mexico met twee granaatwerpers, twee 60-mm-mortieren en een 20-mm-kanon. Uit Israël komen uzi’s, 9-mm-munitie en vijfduizend granaten.

34 Enquête rapport *Inzake Opsporing 1996*, ‘IX – De zeehaven Rotterdam en de luchthaven Schiphol – 4.1. Internationale smokkelroutes.’

35 Dirk Delmartino, ‘Belgian Light Weapons Firm Seeks Buyer’, *De Standaard* 07-12-2000.

Tabel 5.2 Voornaamste leveranciers in 1994

Land	Onderneming	Omschrijving
België	Comm. Intl Group Ltd, Hoboken Fabrique Nationale Herstal SA, Herstal	? Producent handvuurwapens.
Israël <sup>36</sup>	Mars Hi-tech Solutions Ltd., Kiriati Tivon Hornet Ltd., Tel Aviv	Militaire communicatie. Toeleverancier militaire goederen voor landmacht, luchtmacht, marine, politie, speciale troepen en beveiligingsdiensten.
	Isrex Israël General trading Co. Ltd., Tel Aviv	Export van producten, systemen en Israëlische kennis: o.a. politie en reibestrijdingsuitrusting, nachtzichtapparatuur, vliegtuigmodernisering en financiering.
	Taas Israël Industries Ltd., Ramat Hasharon	Het huidige IMI is een van de voornaamste defensiebedrijven. Producten o.a. wapensystemen en munitie voor landmacht; tank- en artilleriemunitie; anti-tankraketten en artillerie etc.
Oostenrijk	Steyr Mannlicher AG, Steyr Glock GmbH, Wagram	Producent handvuurwapens. Producent handvuurwapens.
Tsjechië	Drusped Lagermax, Air Cargo Dept., Praag Ceska ZB Vojvka SA, Brod C.E.F. Ltd., Praag CZ Export Ltd., Praag Zbrojovka Brno AS, Brno	Tsjechische vestiging van Duitse pakketdienst en verlader. Producent handvuurwapens. Distributeur handvuurwapens. ? Producent van pistolen en jachtgeweren.

Colombia, waar al jaren een burgeroorlog woedt, wordt in 1994 uitgebreid van wapens voorzien: maar liefst 41 zendingen. Colombia voert zelf ook wapens via Schiphol door. Het gaat daarbij vooral om wapens die het voor reparatie naar Israël stuurt. Guatemala is in 1994 nog altijd in een binnenlands conflict verwickeld waarbij duizenden Indianen het leven laten. Het land wordt – via Nederland – door Brazilië voorzien van 530 revolvers. Israël, dat indertijd Guatemalteekse militairen adviseerde bij hun onderdrukking, verscheept elf zendingen, inclusief pistolen en pistoolmitrailleurs.

Naar Nigeria gaan in 1994 zestien ladingen. In Nigeria zijn de generaals op dat moment nog aan de macht, maar dat weerhoudt Engeland en Israël er niet van in totaal 990 granaatonderdelen (protection cones) via Schiphol te leveren. België levert in hetzelfde jaar via Schiphol wapens aan het Nigeriaanse leger. Andere bestemmingen in Afrika zijn: Egypte en Sierra Leone, terwijl dit laatste land sinds 1991 in een burgeroorlog verwickeld is.

Andere landen die het ECD-rapport noemt zijn Duitsland en Engeland.

36 Voor Israël, zie <http://www.sibat.mod.gov.il/catalog/site/main.html>.

Bovendien levert de VS regelmatig wapens via Schiphol. Singapore is niet alleen een belangrijk bestemmingsland (met zestien leveringen), maar ook een leverancier. Het levert onder andere aan Engeland, Frankrijk en Zweden. In dit laatste geval betreft het ontstekers voor het zogenaamde Carl Gustav-kanon, van Zweeds fabrikaat. De Carl Gustav wordt in Singapore in licentie geproduceerd en is van daar, tegen de afspraken met Stockholm in, onder andere aan Birma geleverd.

Naar de Filippijnen, eveneens een land met gewapende binnenlandse conflicten, gaan bijna vijfduizend handvuurwapens, waarvan de helft naar particuliere ondernemingen. Ook Maleisië, Taiwan en Thailand worden via Schiphol bevoorrad. Zo ontvangt Taiwan 340.000 stuks munitie.

Er zijn volgens de opgave aan de douane in 1994 geen wapens doorgevoerd naar landen waartegen op dat moment een wapenembargo van de Verenigde Naties of de Europese Unie loopt. Dat is niet helemaal correct. Tegen China loopt een embargo en dit land krijgt via Schiphol wel degelijk wapens. Gezien de beperkte hoeveelheid gegevens waar de douane zich op baseert, zegt het bovendien niet veel. In ieder geval vinden wel leveringen plaats aan een groot aantal landen die in een spannings- of oorlogsgebied liggen, of waar grove mensenrechtenschendingen plaatsvinden.<sup>37</sup>

Bovenstaande informatie baseert zich vooral op het eerdergenoemde ECD-rapport. Dat geeft weliswaar een enigszins gedateerd en vertekend beeld, maar waarschijnlijk is de situatie grotendeels nog steeds hetzelfde. Analisten wijzen nog steeds op de slechte controle in Nederland. Paul Beaver van de gezaghebbende *Jane's Information Group* wijst er in 2000 nog op dat Amsterdam een rol van belang speelt, met name bij de illegale doorvoer van wapens – uit Oost-Europa onder andere granaatwerpers, sluipschuttergeweren en explosieven.<sup>38</sup>

Ook andere regio's krijgen via de Nederlandse luchthaven wapentechnologie. Begin jaren negentig bijvoorbeeld levert Eurabic Trade via Schiphol laserapparatuur aan Libië. Dat bedrijf wordt in 1987 opgericht door de in Nederland wonende Libiër B. Rhuma. De goederen zijn in de VS gekocht en via Schiphol doorgevoerd. De ECD controleert de lading wel, maar oordeelt dat er geen vergunning nodig is om de goederen te verscheppen. Tijdens een tussenstop in Frankfurt wordt het vliegtuig na een tip van de Amerikaanse inlichtingendienst alsnog tegengehouden. Duitsland en de VS beschuldigen Nederland ervan de lading vanuit economische overwegingen willens en wetens te hebben laten passeren.<sup>39</sup> In 1990 blijkt tijdens een onderzoek door

37 Vergeleken met de lijst 'States in armed Conflict, 1989-1995', Upsala University, opgenomen in Henrik Westander, 'The flow of arms from EU-members', mei 1997.

38 *RTL-Nieuws* 22-11-2000.

39 Joeri Boom 'Wapenhaven', *De Groene Amsterdammer* 17-02-1999; *de Volkskrant* 04-02-1991.

de vs al dat Eurabic bij de aankoop van natriumcyanide (een belangrijk bestanddeel voor blauwzuurgas) en kaliumfluoride (een bestanddeel voor een giftig gas) de eindbestemming van de chemicaliën verdoezelt. In plaats van Libië geeft het als eindbestemming Algerije op.<sup>40</sup>

### Geheimzinnigheid op de vliegtuigtrap

Op 4 oktober 1992 stort een Boeing van El Al boven de Amsterdamse Bijlmer neer. Al snel bleken in het vliegtuig militaire goederen te zitten. Hierdoor nam de zichtbaarheid toe van de verborgen wapenstromen die via Schiphol plaatsvinden. Hoewel toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat Maij-Weggen, in eerste instantie ontkent dat er zich militaire goederen in het vliegtuig bevinden, blijken die al snel wel degelijk aan boord te zijn geweest. Tijdens de parlementaire enquête over de Bijlmerramp komt vervolgens nog veel meer informatie boven water over de lading (zie tabel 5.3). Dat lang niet iedereen meewerkt aan het boven water krijgen van informatie over de lading van de neergestorte El Al-Boeing, blijkt tijdens deze enquête volop. Van de vele buitenissige zaken die onder de pet blijven, valt vooral op dat de Rijksluchtvaartdienst achterhoudt dat militaire goederen via Schiphol worden vervoerd. De Dienst is daar niet toe verplicht en vindt dat dit alleen maar 'diplomatieke problemen [zou] opleveren'.<sup>41</sup> Eveneens blijkt dat de overheid jaar na jaar foutieve informatie over de lading verstrekt.<sup>42</sup>

Tijdens de Bijlmerenquête wordt wapendoorvoer ook in algemene zin behandeld. In haar eindrapport doet de parlementaire enquêtecommissie verschillende aanbevelingen met betrekking tot het correct weergeven van de lading. De commissie is gestuit op het probleem dat 'de aard van de lading aan de hand van ladingdocumentatie moeilijk traceerbaar is'. Een duidelijkere documentatie is niet alleen in het belang van de volksgezondheid – zodat bij calamiteiten de bevoegde autoriteiten weten wat de risico's voor de volksgezondheid zijn –, maar is ook een zaak van het buitenlands beleid. De commissie bepleit dat: in internationaal kader een betere regeling opgezet wordt voor de beschikbaarheid van alle benodigde ladingpapieren; en dat boete bepalingen vaker ingezet moeten worden als vrachtdocumenten niet de juiste gegevens bevatten. De commissie stelt dat de intensiteit van de controle op de inhoud van transitlading moet worden vergroot. Daarvoor is

40 Jos Slats, 'Eurabic verdoezelde Libische eindbestemming voor leverancier chemicaliën', *de Volkskrant* 04-02-1991.

41 'PvdA en VVD willen regels stellen aan doorvoer militair materieel', *de Volkskrant* 07-12-1998.

42 Eindrapport Parlementaire Enquête Bijlmerramp, hoofdstuk 4.1 ('Chronologie').

vereist dat ze ook lading die onmiddellijk doorgevoerd wordt, steekproefsgewijs, aan controle onderwerpt.<sup>43</sup>

Doordat het bij de Bijlmerramp gaat om een vliegtuig van El Al, gaat de aandacht vooral uit naar Israël. Al sinds de jaren zestig fungeert Schiphol als belangrijk tussenstation voor Israëlische wapens. Luchtvaartmaatschappij El Al ging indertijd op zoek naar een geschikte luchthaven voor de doorvoer van wapens. Schiphol kwam daarbij op grond van de voorschriften voor wapen- en munitiedoorvoer en vanwege de traditionele vriendschapsbanden als beste uit de bus. Ook de Israëlische luchtmacht maakt regelmatig gebruik van Schiphol om bij te tanken en voor rustpauzes van de vliegers. In de eerste helft van de jaren negentig landden er zestig Israëlische militaire vliegtuigen op Schiphol. Dat lijkt niet veel, maar deze vliegtuigen werden ingezet voor wapentransporten en dat betekent dat ze nog meer militaire goederen vervoeren dan alleen met de 'Bijlmer-Boeing'. De geluidsoverlast op Schiphol werd echter een steeds groter probleem. De lawaaierige militaire vliegtuigen zijn als gevolg hiervan niet langer welkom. Ze slokken een te groot deel van de milieugebruiksruimte op. In 1996 kwam daarom aan de hechte relatie tussen Schiphol en de Israëlische luchtmacht een einde. De militaire vrachten van El Al via Schiphol gaan ondertussen wel door. Met grote regelmaat landen El Al-Boeings van het type 747-245 cargo op Schiphol, het type dat in 1992 op de Bijlmer stortte.<sup>44</sup>

'Op Schiphol zijn sinds 1 oktober 2000 totaal 166 doorvoorzendingen van militaire goederen naar Israël aangemeld. Sinds die datum zijn er op Schiphol vijftien Israëlische meldingen geweest van wapenzendingen naar derde landen', aldus de minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer eind 2002.<sup>45</sup> Het exacte aantal Israëlische wapenvrachten is volgens Buitenlandse Zaken niet bekend. Niet alleen Schiphol, ook de Rotterdamse haven wordt volgens de bewindsman voor Israëlisch militair vervoer gebruikt.<sup>46</sup> De Kamer krijgt op vertrouwelijke basis informatie van de regering over wapenexporten naar Israël. GroenLinks-Kamerlid Karimi reageert geschrokken, 'omdat daaruit blijkt dat de doorvoer veel omvangrijker is' dan zij tot dan toe voor mogelijk heeft gehouden.<sup>47</sup>

43 Aanbevelingen 12-14, Eindrapport Parlementaire Enquête Bijlmerramp.

44 Voor voorbeelden (met foto) zie de spotterswebsite <http://inte.nu/>.

45 Beantwoording vragen van het Kamerlid Karimi over wapendoorvoer en -export naar Israël, Tweede Kamer 2002-2003, aanhangsel 361. Zie tevens: Beantwoording vragen van het lid Karimi over wapenexport Israël, de VS en Nederland, 27-09-2002, Tweede Kamer 2002-2003, aanhangsel 71.

46 Tweede Kamer 2002-2003, aanhangsel 71.

47 Buitenlandse Zaken, 03-12-2002, Tweede Kamer 28-2042; en Buitenlandse Zaken, 05-12-2002, Tweede Kamer 30-2171. *De Volkskrant* heeft een WOB-verzoek ingediend om deze informatie, maar dit is nog niet gehonoreerd op het moment van schrijven van dit boek (Tweede Kamer 2002-2003, 28 600 V, nr. 49).

In 1998 vertellen medewerkers van El Al over de geheimzinnige gang van zaken rond de El Al-vliegtuigen: 'Als je het waagde ook maar één stap op de trap te zetten, werd je er letterlijk afgesmeten. (...) Het was wel duidelijk dat ze [de bemanning en beveiliging] onder geen beding wilden dat wij zagen wat er in het toestel zat. Bij uitzondering moesten we wel eens in de cockpit zijn, bijvoorbeeld om een onderdeelje te vervangen, maar ze zorgden er altijd voor dat we nooit het vliegtuig in konden kijken.'<sup>48</sup> Deze geheimhouding staat onder druk door het spitten in de relatie tussen Israël en Schiphol als gevolg van de Bijlmerramp in 1992.

Een hoge ambtenaar van de marechaussee stelt dat de tekortschietende controle 'veel eerder normaal dan een geheimzinnig raadsel of complot' is.<sup>49</sup> Premier Kok voegt daar tijdens de Bijlmerenquête aan toe dat we niet eens weten wat door het Nederlandse luchtruim gaat.

Tabel 5.3 Enkele in de vrachtbrieven van de neergestorte El-Al Boeing beschreven militaire goederen<sup>50</sup>

- Oorlogsmateriaal (2046 kilo),
- Oorlogsmateriaal (1885 kilo),
- Dimethyl methylfosfonate (DMMP) (1993),
- Onderdelen voor munitie kleine wapens,
- Reserveonderdelen voor Patriot luchtdoelraketten,
- Kogels,
- Reserveonderdelen voor F-16,
- Reserveonderdelen voor landmacht wapens,
- Reserveonderdelen voor militaire toepassingen ,
- Reserveonderdelen voor Hawk-luchtdoelraketten,
- Reserveonderdelen voor Bell-helikopters,
- Pratt and Whitney vliegtuigmotoren
- Torpedo onderdelen,
- Reserveonderdelen voor tanks,
- Reserveonderdelen voor Sidewinder lucht-lucht raketten.

### Israëlische wapenindustrie en onconventionele wapens

Deze aandacht plaatst de vluchten van El Al via Schiphol ook in een breder kader. Volgens militair analist Paul Beaver van *Jane's* gaat het hoogstwaarschijnlijk ook om het vervoeren van goederen voor nucleaire wapens. In ieder geval werden grondstoffen voor chemische wapens via Schiphol naar Israël vervoerd. Het gaat hierbij om ingrediënten voor het gifgas Sarin, het zogenaamde DMMP. 'Het is opvallend dat alle bestellingen plaatsvonden vóór 1993. Het zou kunnen betekenen dat Israël een voorraad DMMP aanlegde zolang het nog kon', aldus Jean Pascal Zanders, expert in chemische oorlog-

48 Joost Oranje, 'Kind aan huis; Schiphol als tweede thuishaven voor Israël', *NRC Handelsblad* 05-12-1998.

49 'Schokkend rapport van Rekenkamer; wapenzendingen op Schiphol zonder controle het land uit', *De Telegraaf* 15-05-1996. Het gaat hier om het ECD-rapport.

50 'Dossier Bijlmeramp' op <http://www.nrc.nl>.

voering bij het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).<sup>51</sup> In 1993 ondertekenden Nederland en de Verenigde Staten het verdrag tegen de verspreiding en het gebruik van chemische wapens.

Naast nucleaire en chemische wapens gaat het voor het merendeel om conventionele wapens. Deze doorvoer is eveneens van groot belang. De Israëlische wapenindustrie behoort tot de belangrijkste tien spelers als het gaat om de omvang van wapenexporten. Israël exporteert driekwart van alle wapens die het produceert.<sup>52</sup> De Israëlische defensie-industrie die grotendeels met Amerikaanse hulp is opgezet, gebruikt Schiphol als belangrijk intermediair. Deze wapenindustrie heeft een bedenkelijke staat van dienst. De Israëlische levering van wapens voor Zuid-Afrika tijdens het apartheidsbewind, tegen het toen geldende wapenembargo, zijn daarvan een voorbeeld. In een overzicht van recente wapendeals van de Britse Campaign Against Arms Trade worden 51 afnemers genoemd, waaronder Birma, Eritrea, Ethiopië, Nepal, Sri Lanka en Zimbabwe.<sup>53</sup> In 2000 drong de VS er bij Israël op aan te stoppen met wapenverkopen aan India, Pakistan en China.<sup>54</sup> De Israëlische wapenexporten konden mede plaatsvinden door de meer dan speciale relatie die Nederland en Israël onderhielden. Deze relaties kregen voorrang boven deugdelijke controles op de luchthaven. In een GroenLinks rapport wordt gesteld dat Nederlandse militairen ondersteuning leverden bij Amerikaanse wapenzendingen via Nederland.<sup>55</sup> Tot 1996 werd nooit enige inspectie verricht naar de lading van El Al-vliegtuigen, ondanks de Bijlmer-ramp. Opsporingsbevoegdheden moesten wijken voor vriendschapsbanden.

In 2002 spannen 22 Nederlandse vredes- en ontwikkelingsorganisaties een proces aan tegen de Nederlandse overheid wegens de wapenhandel tussen Nederland en Israël. Het stopzetten van de doorvoer van wapens naar Israël is een van de eisen.<sup>56</sup> De landsadvocaat betoogt bij die gelegenheid dat Nederland ervoor gekozen heeft in beginsel geen nieuwe exportvergunningen voor Israël te verstrekken, maar het wil de doorvoer van wapens geen strobreed in de weg leggen. Immers, de NAVO-landen en gelijkgestemde landen hebben zelf een goede exportcontrole. Als bevriende landen besluiten dat leveringen plaats kunnen vinden, gaat Nederland dat niet belemmeren. Zo landen nog steeds vliegtuigen op Schiphol met wapens voor Israël en kan de

51 'DMMP-raadsel vergroot', NRC Handelsblad 12-03-1999.

52 Mandy Turner, 'Arming the occupation; Israël and the arms trade', *Campaign Against Arms Trade*, oktober 2002, p. 7.

53 Idem, pp. 8-10.

54 'Israël, U.S. to Discuss Arms Export Issues', *UPI* 29-08-2000.

55 Farah Karimi, GroenLinks, 'Doorvoer aan banden; een notitie over wapendoorvoer naar Israël via Schiphol', september 2002, Bijlage 1.

56 Stichting Documentatiecentrum Arnhem, 'Proces tegen de Nederlandse staat vanwege export en doorvoer van militaire goederen naar Israël', PtW-Info nr. 77, juni 2002.



vs 'Israël in militaire zin overeind houden door veel wapens aan dit land te leveren', om de woorden van Jaap de Hoop Scheffer te gebruiken.<sup>57</sup> Arjan El Fassed, van de Palestijnse mensenrechtenorganisatie LAW, doet uitvoerig uit de doeken welke rol de wapens uit de Verenigde Staten spelen in het Israëlijs-Palestijnse conflict. Hij schrijft: 'Van de 53 buitenrechtelijke executies uitgevoerd door Israël tussen eind september 2000 en januari 2001, heeft Israël in 22 gevallen gebruikgemaakt van Amerikaanse gevechtshelikopters [zoals de Apache en Cobra]. Buitenrechtelijke executies, zo bepaalt het internationale strafrecht, zijn oorlogsmisdaden.'<sup>58</sup>

### Wapens in de scheepslading

Het is niet alleen Schiphol dat wapens doorvoert. Ook in de Rotterdamse haven wemelt het van de criminele activiteiten. In 1998 wordt in New York een wapenhandelaar gearresteerd die jarenlang samen met een Nederlandse partner via de haven van Rotterdam strategische goederen, zoals motoronderdelen voor F-14-jachtvliegtuigen, naar Iran heeft verscheept. Dan volgt de arrestatie van Parviz L., wiens firma Omega Industries enkele kantoren heeft in Nederland. Pas na het starten van een onderzoek in de VS komt de zaak aan het licht; in Nederland heeft de handel van Omega Industries kennelijk nooit alarmbellen doen rinkelen.<sup>59</sup>

Tijdens de IRT-enquête in 1996 wordt al geconstateerd dat 'de geografische ligging van Nederland gevolgen heeft voor de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De uitstekende transportverbindingen en de aanwezigheid van enkele vitale transportknooppunten van diverse internationale handelsroutes, de haven Rotterdam en de luchthaven Schiphol, bieden internationale smokkelaars de mogelijkheid hun illegale waar naar de gewenste plaatsen te vervoeren. De smokkelwaar, waaronder wapens (...), is verstoep in de massale goederenstromen die over de weg of via beide havens dagelijks Nederland binnen worden gebracht. Er wordt door de (inter)nationale georganiseerde criminaliteit gewoon geprofitteerd van de aanwezige infrastructuur in ons land.'<sup>60</sup> Daar wordt nog aan toegevoegd dat 'er meer dan genoeg reden [is] om aan te nemen dat ook groepen die uit het Midden-Oosten afkomstig zijn in en/of vanuit Amsterdam wapenhandel bedrijven. We praten in dit verband zeker over één Israëlijs criminele organisatie, die wereldwijd opereert maar in Amsterdam haar thuishaven heeft, en die in het zéér groot in vuurwapens handelt, zowel van-

57 Wapenexportbeleid, verslag van een algemeen overleg, 18-11-2002, 22 054, nr. 66.

58 Arjan El Fassed, 'Nederland is medeplichtige van Israël', *de Volkskrant* 04-10-2002.

59 Antwoord op Kamervragen Van den Doel, 29-04-1998, Tweede Kamer 1997-1998, nr. 1163; *NRC Handelsblad*, 06-03-1998; *De Telegraaf*, 07-03-1998.

60 Enquête rapport *Inzake Opsporing* 1996, 'IX V.3. Het transport over de weg, over zee en via de lucht'. Zie tevens: '3.4 De illegale handel in vuurwapens', 'IV.4 De handel in wapens', en 'Bijlage VI – 7.4 De Economische Controledienst.'

uit Nederland als vanuit België. Hierbij gaat het niet alleen om handvuurwapens, maar ook om bijvoorbeeld bazooka's. (...). Verder speelt in dit verband een Libanees-Syrische groep [die onder andere handelt in drugs] een belangrijke rol. (...) Nu is het vermoeden dat een deel van (de opbrengst van) deze verdovende middelen, ook in Nederland, wordt gebruikt voor de aanschaf van wapens, bedoeld voor één van de strijdende partijen in het Midden-Oosten', aldus de IRT-enquêtecommissie.<sup>61</sup>

De smokkelaars worden steeds inventiever en op creatieve wijze worden wapens tussen legale goederen verstopt. De goederen worden in de haven snel ingeklaard, want tijd is geld, en langdurige controle is slecht voor de concurrentiepositie.<sup>62</sup> Ook een recent onderzoek stelt dat Nederland een transitoland is voor de georganiseerde criminaliteit, onder meer voor wapensmokkel. Het onderzoek in opdracht van het ministerie van Justitie wijst erop dat de Nederlandse douane zich vooral richt op goederen die het land binnenkomen en niet op uitgaande goederen. Dat is vreemd aangezien Europese-Unielanden hinder ondervinden als illegale wapens daar terechtkomen, zo stellen de onderzoekers.<sup>63</sup> Hoewel het hemd nader is dan de rok moet deze argumentatie van de onderzoekers, ook uitgebreid worden naar de effecten van wapenstromen op andere regio's dan Europa.

#### **Criminelen en terroristen**

In 1992 loopt de Israëlische wapenhandelaar Eli Cohen in de vs tegen de lamp. Hij is betrokken bij de levering van motoren en versnellingsbakken voor M-113-pantservoertuigen aan Iran. De onderdelen koopt hij in Duitsland en Israël. De wapens staan enige tijd in Rotterdam opgeslagen.<sup>64</sup> Verder wordt in 1996 de haven van Rotterdam in verband gebracht met een in San Francisco onderschepte partij kalasjnikovs. In Rotterdam zijn – net als in Hongkong – vele *front companies* gevestigd die handvuurwapens voor de zwarte markt in onder meer Amerika verschepen. Anatoly M. Beliaev van de Oekraïense veiligheidsdienst bevestigt dit. Hij zegt dat Nederland een 'spil is in de internationale smokkel van wapens voor criminelen en internationale terroristen'.<sup>65</sup>

In 2001 wordt in Joegoslavië een proces gevoerd tegen wapensmokkelaars die de Spaanse terreurorganisatie ETA, de Ierse Real IRA en partijen in Koso-

61 Enquête rapport *Inzake Opsporing* 1996, Bijlage 'XI 3.4.2 De handelaren op de markt'.

62 Enquête rapport *Inzake Opsporing* 1996, 'IX – De zeehaven Rotterdam en de luchthaven Schiphol – 6. Samenvatting en conclusies'.

63 E.R. Kleemans, M.E.I. Brien en H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*; Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor 198, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Justitie, juni 2002.

64 Arjen van der Ziel, 'De Drentse connectie', *FEM/De Week* 04-03-2000.

65 *De Groene Amsterdammer* 17-2-1999; *De Telegraaf* 10-04-1996.

vo van wapens voorzien. Getuigen noemen Rotterdam als doorvoerhaven.<sup>66</sup> De Britse wapenhandelaar Paul Beaver stelt in 1999 in *De Groene Amsterdammer*: 'In Rotterdam wordt veel gebruikgemaakt van de slechte controle. Er worden heel veel wapens voor de zwarte markt naartoe verscheept. In Europa is het absoluut de belangrijkste wapenoverslaghaven. Dat komt vooral door de ligging, lekker dicht bij de Belgische FN-wapenfabrieken bijvoorbeeld. Maar zeker ook door het lakse beleid van de Nederlandse regering.'<sup>67</sup>

Een anonieme in Rotterdam werkzame douanier onderstreept deze visie.<sup>68</sup> Volgens hem is de controle vooral administratief en valt met papieren makkelijk te knoeien. De toenemende concentratie van het douanewerk op risicoanalyses en de afname van ongerichte steekproeven, zal alleen maar meer kansen bieden aan louche types. Het beleid en de douanepraktijk blijven voortdurend achter de feiten aan lopen. Namen van handelaren, en routes van vervoer veranderen regelmatig, waardoor risicoanalyses snel verouderen. De Belgische overheid klaagt in dit verband dat het niet gemakkelijk is om goederen die over haar grondgebied gaan te controleren. Een ambtenaar op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken: 'We weten dat deze bedrijven regelmatig hun naam veranderen, of een deel van de naam en ook de aandeelhouders. Ze doen dit om ons voor te blijven.'<sup>69</sup> Zo kon het in Nederland gebeuren dat via de Rotterdamse haven ongemerkt 633 oude NAVO-tanks werden uitgevoerd naar Afrika. De Italiaanse justitie komt het transport op het spoor tijdens een jacht op een groep wapenhandelaren die de tanks wil verschepen.<sup>70</sup>

Een ander voorbeeld is het transport van 18 houwitsers met bestemming Macedonië, waarvan de papieren niet klopten. De kanonnen worden uiteindelijk in de Griekse havenstad Thessaloniki tegengehouden. Rotterdam heeft de lading eerder zonder problemen laten vertrekken. De Grieken zijn bepaald niet blij met deze vracht uit Nederland.<sup>71</sup> De conclusie is dat illegale wapentransacties meestal pas aan het licht komen als een ander land er lucht van krijgt en de zaak aankaart. Bovendien blijkt dat controle op wapenstromen wel efficiënt kan zijn. Tenminste als politiek/militaire overwegingen hierom vragen.

66 Mario Kavain, 'Bewapende kolonel Zulu de IRA- en ETA-terroristen vanuit de opslagplaatsen van het Kaznjeicka bataljon?', *Zagreb Jutarnji* 18-08-2001 (oorspronkelijk bericht in Servisch-Koratisch).

67 *De Groene Amsterdammer* 17-02-1999.

68 Idem.

69 'Stoking the Fires; Military assistance and Arms Trafficking in Burundi', *Human Rights Watch* december 1997.

70 Harry Prins, 'Europeanen voeren schijnheilige politiek in West-Afrika', *Trouw* 13-05-2000.

71 *De Groene Amsterdammer* 17-02-1999.

### Genoeg voor een klein leger

Het gaat bij doorvoer niet alleen om schimmige zaken die het daglicht niet kunnen verdragen, maar voor een belangrijk deel om door de overheid goedgekeurde wapenexporten. Voor Rotterdam beschikken we bijvoorbeeld over de vergunningen (consenten) die in 1998 zijn afgegeven. Deze consenten omvatten slechts een deel van de wapendoorvoer. De omvang is desondanks opmerkelijk: in 1998 geeft de douane in Rotterdam vergunningen af voor de verscheping van 50.000 handvuurwapens, 60 miljoen patronen en 29 kisten munitie (zie tabel 5.4), voldoende om een klein leger mee uit te rusten. Over de bestemmingslanden van deze goederen is weinig bekend. Ze moeten officieel wel in overeenstemming zijn met het door Buitenlandse Zaken gevoerde beleid,<sup>72</sup> maar dat is nauwelijks een geruststelling, want onder dit beleid worden ook wapens verkocht aan landen als Indonesië, Turkije, Algerije en Bangladesh.

Tabel 5.4 Vergunningen voor doorvoer in Rotterdam<sup>73</sup>

116 Vergunningen doorvoer Rotterdamse Haven 1998		15 Vergunningen vanuit andere regio korpsen doorvoer Rotterdamse Haven 1998	
Aantal	Omschrijving	Aantal	Omschrijving
40.073	Geweren van diverse kalibers	130	Granaatlichamen 81mm
5.381	Pistolen van diverse kalibers	600	Hulzen 20mm
4.498	Revolvers van diverse kalibers	37.228	Mortiergranaten
1.511.089	Consentplichtige onderdelen	1	Pistool
48	Dozen met niet consentplichtige onderdelen	160	Dozen primers
1	Kist met zwart kruit	130	Dozen kogelpunten
1	20 Ft. Raketkop	29	Dozen patronen
65.808	Granaten	200	Granaatgeleidebanden
527	Bajonetten	14.472	30mm Patronen
473	Luchtdrukgeweren	5	Pistoolframes
1	Signaal pistool	187.800	Patronen
9	Modelraketten	46	Geweren
1.850	Stel handboeien	4.000	Baanveiligheden
620	Signaal patronen	10.250	Kogelpunten
60.137.053	Stuks patronen	80	Deel radiator (Header bottle)
		1	Jachtgeweer

### Nederland is een nonchalante controleur

Niet gemelde doorvoer is een probleem, maar ook met de vrachten die wel gemeld worden zijn problemen. De kwaliteit van de rapportage daarover is erbarmelijk. Van de ruim 1100 vrachten die in 1994 op Schiphol aangemeld worden zijn in geen enkel geval duidelijke en degelijke papieren overlegd.<sup>74</sup>

72 Antwoord op Kamervragen Van den Doel, 08-06-1998, Tweede Kamer 1997-1998, ahangsel 1421.

73 Fax Rivierpolitie Rotterdam 17-06-1999.

74 ECD 12-03-1996.

De vrachtbrieven zijn onleesbaar, of aanwezige wapens zijn onder versluierende termen als *spare parts* en *technical equipment* op de vrachtbrieven gezet. Dat maakt opsporing erg moeilijk: onderdelen van wapens zijn vaak moeilijk te herkennen. Dit geldt ook voor strategische goederen voor tweërllei gebruik, zoals chemicaliën. Een component voor gifgas met een ander label op de vaten wordt alleen tegengehouden als er aanwijzingen of tips zijn die tot laboratoriumonderzoek leiden. Ter illustratie hiervan: eind 1992 vertrekt het voor de Nederlandse reder Van Uden varende vrachtschip, de Waalhaven, met bestemming Beiroet. Tijdens een tussenstop in de haven van Augusta op Sicilië, wordt het schip op verzoek van Duitsland aan de ketting gelegd. De Duitsers hebben tips gekregen van een Israëlische inlichtingendienst dat onderdelen voor de productie van Scudraketten aan boord zijn. Inderdaad worden kratten met motoronderdelen door de Duitse douane gevonden. Ze bevatten machineonderdelen die zowel voor civiele doelen als voor de productie van Scudraketten gebruikt kunnen worden.<sup>75</sup> Alleen gerichte informatie en een nauwgezet onderzoek kan de toepassing van de machineonderdelen aantonen.

Daarbij komt dat de bevoegde instanties niet kunnen controleren of de overlegde papieren echt zijn. Ze krijgen een heel scala aan invoervergunningen en eindgebruikerverklaringen overlegd, die soms voor iedere zending apart zijn ontworpen. Nigeria gebruikt bijvoorbeeld voor een zestiental leveringen vanuit verschillende landen één eindgebruikerverklaring. 'Tien machinegeweren werden naar Pakistan vervoerd onder dekking van een slecht leesbare fotokopie van kennelijk een invoervergunning. Details daarvan zijn onleesbaar. Bij de invoervergunning handelt het naar het schijnt om een bedrijf dat airconditioning- en koelapparatuur assembleert', aldus de ECD in het rapport van 1994. Deze litanie kan met nog veel meer voorbeelden worden uitgebreid. Gebrekkige meldingen of eindbestemmingsverklaringen hoeven geen probleem te zijn, mits er voldoende personeel is om leveringen na te trekken in het land dat de verklaringen of vergunningen verstrekt. Een dergelijke handelswijze geldt al bij de eindbestemmingsverklaring voor gewone wapenexporten.

In het ECD-rapport wordt gemeld dat in 1994 geen eindbestemmingsverandering is opgetreden. Het betekent vooral dat de KLM zich houdt aan de afgesproken procedure en laat weten dat de goederen keurig op de eindbestemming aankomen. Het sluit niet uit dat de wapens na aflevering verder vervoerd worden. Bovendien twijfelt ook de ECD zelf aan zijn eigen opmerking. De organisatie vermoedt dat wapenhandelaren Bolivia en Ecuador gebruiken als valse eindbestemming. Kamerlid Van den Doel (VVD) stelt even-

75 'Van Scud-vervoer verdacht schip mag verder varen', *De Telegraaf* 11-01-1993 en [www.nti.org-db-missile-1993-m9303357.htm](http://www.nti.org-db-missile-1993-m9303357.htm).

eens dat hij de indruk heeft dat wapens, die door de KLM worden vervoerd, op plaatsen arriveren waar ze verder worden getransporteerd naar 'echt gevaarlijke landen, zoals Libië, Iran en Irak'.<sup>76</sup> Wellicht ten overvloede: dit alles gaat nog voorbij aan het merendeel van de doorvoer, de niet gemelde vrachten van alle andere luchtvaartmaatschappijen, waarvan het volslagen onduidelijk is hoeveel en welke wapens zij waarheen vervoeren. Het vertrouwelijke ECD-rapport maakt in 1994 duidelijk dat de Nederlandse grenzen zo lek als een mandje zijn.

Op 30 augustus 2002 dient bij de politierechter van Haarlem een kort geding tegen Martinair. Het betreft twee zaken. De douane op Schiphol vindt in 1999 raketonderdelen voor de marine van Ecuador en in 2001 wurgstokjes voor Taiwan in vliegtuigen van deze maatschappij. De vrachtbrieven zijn in beide gevallen niet in orde. De wurgstokjes worden vervoerd als 'sportartikelen' en de raketonderdelen als 'computeronderdelen'. Martinair betoogt voor de rechter dat de omschrijving van de lading niet tot twijfel aan de inhoud kan leiden en krijgt daarin gelijk.<sup>77</sup> Van een luchtvaartonderneming kan moeilijk verwacht worden dat ze de hele lading nauwgezet gaat controleren, maar hiermee zijn de overheid de juridische mogelijkheden om slecht vermelde wapentransporten aan te pakken, door de wet uit handen geslagen.

#### **Commerce: wapens voor Eritrea en Iran**

Commerce Nieuwediep komt de afgelopen jaren tot tweemaal toe in het nieuws als handelaar in wapens. Het gaat om wapens voor Iran en Eritrea. Commerce is een Drents bedrijf: 'Het adres voor al uw legermaterialen, onderdelen en trucks', aldus een advertentie.<sup>78</sup> De Belgische douane onderschept in augustus 1998 op de kade van Antwerpen 40 Unimog-legervrachtwagens en 91 containers met 'auto-onderdelen' bedoeld voor Eritrea. De 'auto-onderdelen' blijken tachtig motoren voor Russische T-54- en T-55-tanks te zijn. Eritrea is op dat moment in oorlog met Ethiopië en beide landen beschikten over dit type tanks. De levering heeft kortom een directe relatie met de oorlog. Door de leverantie kunnen tanks snel van nieuwe motoren, nachtkijkers en warmtebeeldapparatuur worden voorzien, die eveneens deel uitmaakt van de zending. De containers zijn per spoor via Winschoten naar Antwerpen vervoerd,<sup>79</sup> terwijl de voertuigen via Duitsland naar Antwerpen gaan.<sup>80</sup> Bij de Antwerpse douane bestaat er geen enkele

76 Elsevier 06-12-1997.

77 Ed Bruinvis, 'Zaak-Martinair', *PtW-Info* 01-10-2002.

78 *Groninger Dagblad* 28-11-1998.

79 'Wapenhandelaar dagvaardt Belgische staat', *De Morgen* 12-02-1999.

80 Antwoord op Kamervragen Van Ardenne-van der Hoeven, 26-04-1999, Tweede Kamer 1999-2000, nr. 1048.

twijfel over dat de goederen onder de wapenexportrichtlijnen het land niet uit mogen. In Nederland ligt dat anders. Staatssecretaris Ybema van Economische Zaken stelt dat er 'tot dusver geen inbreuken op de Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van de uitvoer van strategische goederen zijn geconstateerd',<sup>81</sup> maar hij moet zeven maanden later toegeven dat het inderdaad om wapens gaat.<sup>82</sup> Een duidelijk voorbeeld van een nonchalante opstelling. De opsporing van de vracht wordt niettemin door Ybema gezien als voorbeeld van goed onderzoek door de Nederlandse inlichtingendiensten bij twijfelachtige transacties met een Nederlandse component.<sup>83</sup> Het is eerder beschamend dan voorbeeldig dat de vracht Nederland kon verlaten.

De nonchalante houding van Nederland is des te verbazender omdat Commerce geen onbekende is bij Justitie. Dit vanwege de betrokkenheid bij een levering van wapens aan Iran die eerder plaatsvond en opgespoord werd. Deze levering komt kort na de 'Eritrea-zaak' in het nieuws. Zowel in het geval van Eritrea als Iran valt de relatie op tussen legerdumphandelaren en wapenmakelaren. Zij beslissen zelf of ze voor hun koopwaar een wapenexportvergunning aanvragen. Doen ze het niet, dan lopen ze vaak weinig kans door de douane te worden gesnapt. Ze kunnen motoren van pantservoertuigen bijvoorbeeld ontdoen van alle militaire aanduidingen en exporteren als 'motoren voor landbouwmachines'. 'De douane zal de ware aard van de lading in zo'n geval slechts bij hoge uitzondering ontdekken',<sup>84</sup> zo wordt in het tijdschrift *FEM/De Week* opgemerkt.

De eerdergenoemde Eli Cohen koopt oude pantserwagens van westerse legers en laat ze vervolgens opknappen. In 1997 blijkt dat Cohen betrokken is bij leveringen van voertuigen aan Iran. De voertuigen koopt Commerce Nieuwediep in Canada. Ze worden via Nederland verscheept naar Singapore. De Duitse en Nederlandse douane vermoeden dat de voertuigen vandaar – via Dubai – zijn doorgevoerd naar Iran. Jaren later rapporteert de pers over de verkoop. De *Jerusalem Post* beschrijft in 2000 de omslachtige handelswijze als volgt: 'Bij de transacties waren bedrijven uit Groot-Brittannië, Nederland, Duitsland en België betrokken. (...) Om de zaken te verbergen werden de goederen verscheept van Duitsland naar Nederland. Vervolgens naar Groot-Brittannië en vandaar naar Singapore, voordat ze hun uiteindelijke bestemming bereikten.'<sup>85</sup> Commerce meent dat het niet om wapens

81 Idem.

82 Algemeen Overleg Wapenexportbeleid 09-11-1999.

83 'Nota n.a.v. het verslag wederuitvoer van strategische goederen', 08-06-2000, Tweede Kamer 1999-2000, 26 948, nr. 5.

84 *FEM/De Week* 04-03-2000.

85 Margot Dudkevitch, 'Two remanded for selling arms to Iran', *Jerusalem Post* 03-02-2000.

gaat. Ze koopt de goederen voor een Duitse schroothandelaar die ze vervolgens naar Singapore wil verschepen. De rechter verwerpt het verweer van Commerce Nieuwediep en legt het bedrijf in deze zaak een boete van 50.000 gulden op.<sup>86</sup>

### Redenen voor aandacht

Al de afzonderlijke voorbeelden tonen aan dat Nederland in belangrijke mate bijdraagt aan de verspreiding van wapens en wapentechnologie. Begin jaren negentig is er desondanks nauwelijks aandacht voor de doorvoer van wapens via Nederlands grondgebied. Pas jaren later komt de doorvoer van wapens via Nederland in de pers en bij de politiek aan de orde. Daarvoor zijn een aantal redenen. Allereerst is met de ineenstorting van het Warschaupact de wereld aanzienlijk veranderd. De ECD vraagt zich daarom in de eerste helft van de jaren negentig af of de vergunningplicht voor wapenzendingen naar het 'Sino-Sovjetblok' nog wel wenselijk is. Na de Koude Oorlog wordt een verbod op doorvoer van wapens naar Oost-Europese landen geschrapt.<sup>87</sup> De handel in wapens is niet langer een middel in de strijd tussen Oost en West, maar een factor die de stabiliteit in de wereld kan bedreigen. Die bedreiging komt niet noodzakelijkerwijs meer vanuit China en Oost- en Midden-Europa, maar eveneens vanuit andere regio's. VVD'er Van den Doel stelt dat zijn inspanningen voor een verbeterd doorvoerregime eveneens een gevolg zijn van de veranderde veiligheidssituatie na de Koude Oorlog.<sup>88</sup> Er bestaat hierdoor meer ruimte voor een strikter wapenexportbeleid op ethische en morele gronden naar instabiele en zwakke staten. In Nederland distributieland kan het niet uitblijven dat doorvoer van wapens op de agenda komt te staan. De Bijlmerramp in 1992, het gedeeltelijk uitlekken van het ECD-rapport, de aandacht voor de rol die Nederland speelt als transitoland voor de georganiseerde criminaliteit en de belangrijke rol van Nederland als 'mainport' zorgen ervoor dat de wapendoorvoer in Nederland langzaam zichtbaar wordt.

Het internationale terrorisme haalt na 11 september 2001 dagelijks de media, en zorgt ervoor dat wapendoorvoer op de agenda blijft. Zo bevinden zich in Rotterdam Amerikaanse beambten die de Nederlandse douane helpen bij het zoeken naar risicovolle lading in containers die naar de Verenigde Staten gaan.<sup>89</sup> Van de drie à vier miljoen containers die jaarlijks Rotter-

86 Strafvonnis 09-02-2001, arrondissementsrechtbank te Assen, parketnummer 19.035364-00.

87 *De Groene Amsterdammer* 17-02-1999.

88 Gesprek van Piet Versteeg (Wergroep Wapenhandel, Amsterdam) en auteur met Theo van den Doel, oktober 1999.

89 'VS controleren in haven Amsterdam; douaniers onderzoeken risicovolle containers', *De Gelderlander* 28-08-2002.



dam verlaten, gaan er ongeveer 300.000 naar de Verenigde Staten.<sup>90</sup> Om de vs te plezieren is meer controle opeens mogelijk. De Amerikanen zijn bovenmatig tevreden over Rotterdam. Dit kan voordelen hebben, aldus verzekeraar voor het bedrijfsleven Lloyds: 'Als de Nederlandse haven een bevoorrechte status kan hebben bij samenwerking met de vs, dan kan dit goed zijn voor de zaken.'<sup>91</sup>

De verladers in Rotterdam zijn echter niet tevreden over alle controles die plaatsvinden. Ze stellen dat de controle concurrentievervalsend werkt, aangezien Nederland vooroploopt bij het speuren naar verdachte lading. Dit leidt tot vertraging in de haven. In 2002 neemt de omvang van de goederenoverslag in Rotterdam desondanks wel toe. De overheid heeft als taak een juiste belangenafweging te maken. De belangen van de verladers om snel en efficiënt, dat wil zeggen liefst zonder controles, lading te verwerken. Controle is wel mogelijk zo blijkt, als de achterliggende redenen daarvoor belangrijk genoeg worden geacht, zoals de bestrijding van het terrorisme. Controle op grond van mensenrechtenoverwegingen en regionale veiligheid is echter van eenzelfde belang voor de situatie in de afnemende landen. Ook hier moeten veiligheidsbelangen zwaarder wegen dan commerciële overwegingen.

### **Reorganisatie van de opsporings- en controlediensten**

Al deze kwesties leiden ertoe dat controle van wapenzendingen meer aandacht krijgt. Zo werden ook de controlediensten gereorganiseerd. Diverse verbeteringen zijn doorgevoerd of staan op stapel. Sinds 1997 is de douane verantwoordelijk voor alle controle en valt ook de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) hieronder. Deze laatste is verantwoordelijk voor het verstrekken van wapenexportvergunningen en de douane voor de controle op in- en uitvoer.<sup>92</sup> In 1999 gaat ook de Economische Controledienst (ECD) over naar Financiën.<sup>93</sup> De ECD onderzoekt voor de douane economische delicten die te maken hebben met schending van de In- en uitvoerwet.

De douane controleert wegens tijdsdruk en het ontbreken van middelen alleen op basis van risicoanalyses. Het werk concentreert zich vooral op risicovolle klanten, dito goederen en goederenbewegingen. Dat is een handreiking naar de economische functie van Nederland distributieland, maar ook een beperking van de pakkans voor vervoerders die door de mazen van

90 US Customs Service, 'Rotterdam Seaport Joins U.S. Customs Container Security Initiative Against Terrorism; Rotterdam Becomes First Global Mega-Port to Sign On', 25-06-2002.

91 Lloydslist.com, 'Wealth of inspections a check on port's containers volumes', 24-06-2002.

92 Persbericht ministerie van Economische zaken 16-10-1996.

93 Persbericht ministerie van Financiën 01-09-1999.

de controle heen willen glijpen.<sup>94</sup> Zo wordt informatie voor de risicoanalyses aangedragen door de Militaire en Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD, voorheen BVD en MID) en Interpol.<sup>95</sup> De BVD heeft vooral aandacht voor massavernietigingswapens. 'Het gevaar bestaat dat deze wapens in terroristische circuits terechtkomen', aldus het jaarverslag van 1998. Het is logisch dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten vooral op de proliferatie van massavernietigingswapens, terrorisme en criminaliteit letten. Voor het handhaven van de wapenexportrichtlijnen van de Europese Unie en de Nederlandse regering is dat onvoldoende. Volgens de BVD heeft onderzoek in 2000 geen aanwijzingen opgeleverd dat er vanaf of via Nederlands grondgebied omvangrijke wapentransporten richting spanningsgebieden of embargo landen plaatsvinden.<sup>96</sup> Dat lijkt op het eerste gezicht mooi, maar kan pas echt geruststellen als meer informatie over de onderzoeksmethode en de gevonden wapendoorvoer bekend wordt gemaakt. Deze uitkomst lijkt bovendien strijdig met de bevindingen in het ECD-rapport uit 1996 en recente uitspraken van deskundigen op dit terrein, zoals douaniers en militair analisten. Hoewel er verbeteringen zijn, is de kritiek gebleven dat deze vooral cosmetisch zijn.<sup>97</sup>

De douane is de belangrijkste organisatie bij het tegengaan van ongewenste wapendoorvoer. Aangezien melding van de doorvoer van wapens via Nederland nauwelijks plaatsvindt, is daadwerkelijke controle noodzakelijk. Hiervoor heeft de douane inmiddels de beschikking over röntgenapparatuur voor het doorlichten van containers. Deze staan op Schiphol (twee apparaten), in de Rotterdamse haven (1, binnenkort 2) en ook in de Eemshaven komt er een.<sup>98</sup> In de toekomst plaatst de douane waarschijnlijk ook een containerscan in de haven van Amsterdam. In Rotterdam is de meeste ervaring opgedaan met het gebruik van scanapparatuur. Uit praktisch oogpunt vindt ook het scannen vooral plaats op basis van risicoanalyse. Het is ondoenlijk met de huidige aanwezige apparatuur alle containers te controleren. Tussen een kleine 1 en 3 procent van de in Rotterdam arriverende containers wordt

94 'Hoewel de douane een risicoanalyse heeft ontwikkeld waarmee vooraf verdachte containers en schepen kunnen worden getraceerd, moet de werkelijke pakkans toch klein worden ingeschat', zo wordt tijdens de IRT-enquête gesteld ('IX – De zeehaven Rotterdam en de luchthaven Schiphol – 6. Samenvatting en conclusies').

95 Jaarverslagen Militaire Inlichtingendienst (MID) 1998, 1999 en Binnenlandse Veiligheidsdienst 1996, 1998, 1999. Zie tevens antwoord 5 op Kamervragen 28-11-2000.

96 Jaarverslag BVD 2000. Overigens wordt in het MID-jaarverslag over 2000 in het geheel geen aandacht meer besteed aan de doorvoerproblematiek.

97 Controleren van wapenzendingen via Schiphol, Kamervragen Sipkes en Rosenmöller (GroenLinks), 20-05-1996, Tweede Kamer 1995-1996, nr. 1389; *Elsevier* 06-12-1997; *NRC Handelsblad* 05-12-1998; *De Groene Amsterdammer* 17-02-1999; *Nederlands Dagblad* 21-04-2001.

98 [Lloydslist.com](http://Lloydslist.com) 24-06-2002.

daadwerkelijk gescand.<sup>99</sup> Dat is vergeleken met andere havens veel, en reden voor kritiek van de verladers.<sup>100</sup> GroenLinks ziet dit echter als voorbeeld van de lage prioriteit die controle op doorvoer heeft.<sup>101</sup> Bovendien controleert de douane goederen die niet overgeladen worden alleen als er signalen van inlichtingendiensten zijn dat er iets mis is.<sup>102</sup> Er wordt gezocht naar een methode om tegenstrijdige belangen – economie en veiligheid – met elkaar te verenigen. Een oplossing is het digitaliseren van de ladinginformatie die binnenkomt, de zogenaamde *pre arrival*-informatie. Op Schiphol zijn vrijwel alle ladingmanifesten voor aankomst in elektronische vorm beschikbaar. Sinds 2003 geldt hetzelfde gelden voor arriverende schepen in Amsterdam.

Een andere verbetering in de opsporing die op touw staat, is het vooraf informeren van verschepers dat de containers zullen worden gescand, en het streven is de duur daarvan te verkleinen van enkele dagen naar ongeveer twaalf uur.<sup>103</sup> Een uitspraak van de woordvoerder van de Rotterdamse douane maakt duidelijk dat de controle geen overbodige luxe is: 'Zo'n 1800 stuks worden na de scan uitgepakt, bij 600 daarvan treft de douane overtredingen aan. Het gaat dan om grote en kleine overtredingen. Soms vindt de douane drugs of wapens.'<sup>104</sup> Op Schiphol vindt de douane drie geweren op een pallet met exotische groenten als *NRC*-journalist Menno Steketee op bezoek is. Aad Zonneveld, hoofd van de douanepost Schiphol Cargo, kan zich echter niet voorstellen dat via de luchthaven complete wapenzendingen het land uit gaan. Volgens hem controleert de douane tien procent van alle pallets.<sup>105</sup> Scanapparatuur biedt weinig uitkomst als het gaat om wapenonderdelen. Voor het onderscheid maken tussen computeronderdelen voor rakettechnologie en landbouwwerktuigen biedt het nauwelijks een oplossing. Het vooraf informeren geeft kwaadwillenden de mogelijkheid tegenmaatregelen te nemen.

Ten slotte moet meer internationale samenwerking op dit gebied tot een grotere pakkans en tot een vermindering van de ongecontroleerde wapenstromen leiden. De Nederlandse douane werkt daartoe samen met partners in de Wereld Douane Organisatie die zich richt op harmonisering en uit-

99 'Douaniers VS in Rotterdamse haven', *NRC Handelsblad* 26-06-2002.

100 Lloydslist.com, 24-06-2002, zie noot 72. Voormalig directielid Reesinck van containerterminal Hanno geeft meer redenen voor de terugloop van Rotterdam als containerhaven: R.J.J. Reesinck, 'Verval Rotterdamse haven is eigen schuld', *NRC Handelsblad* 05-05-2002.

101 Farah Karimi, GroenLinks, 'Doorvoer aan banden; Een notitie over wapendoorvoer naar Israël via Schiphol', september 2002.

102 'Vragen van het lid Karimi over wapendoorvoer-export naar Israël via El Al', Tweede Kamer 2002-2003, aanhangsel 263.

103 Lloydslist.com, 24-06-2002.

104 'Douaniers VS in Rotterdamse haven', *NRC Handelsblad* 26-06-2002.

105 Menno Steketee, 'Geweren tussen de exotische groente; Illegale wapenhandel is ondanks veel afspraken nog steeds wijdverspreid', *NRC Handelsblad* 31-07-2002.

wisseling van gegevens. Ook is er in Europees verband meer aandacht voor wapenstromen. In dit kader is onderzoek gedaan naar de routes van zowel legale als illegale wapenhandel.<sup>106</sup>

Het Europees beleid op doorvoer van wapens is een allegaartje. In de eerste helft van 2002 inventariseert de EU-Raadswerkgroep COARM (conventionele-wapenexport) de regelgeving voor doorvoer van militaire goederen via EU-grondgebied van en naar andere landen. Daaruit is gebleken dat de wetten regelgeving van de EU-lidstaten op dit terrein zeer uiteenloopt. In een aantal lidstaten is voor iedere doorvoertransactie van militaire goederen een vergunning vereist (Duitsland, Denemarken en Finland). Portugal kent geen specifieke wetgeving inzake doorvoer van militaire goederen. In de meerderheid van de EU-lidstaten is de vergunningplicht bij doorvoer beperkt tot transacties waarbij de goederen worden uit- of overgeladen, en derhalve het transportmiddel (veelal vliegtuig of schip) verlaten (onder andere België, Italië).<sup>107</sup> Internationale samenwerking binnen de Europese Unie kan slechts een minimaal effect hebben voor doorvoer van wapens, omdat beleid rond militaire goederen nog altijd aan de nationale lidstaten wordt overgelaten.

### **Controle is gebrekkig maar wel van evident belang**

Aan de controle op wapendoorvoer schort nogal wat. Dat is allereerst te wijten aan de politieke onwil om alle wapenexporten vergunnings- en meldplichtig te maken. Ook het nalaten van controle op wapenzendingen vanuit bevriende landen, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat er bijvoorbeeld sprake is van een valse eindbestemmingsverklaring speelt smokkelaars in de kaart. De gegevens die boven water komen over wapendoorvoer vanuit de Verenigde Staten naar Israël tonen aan dat er iets wringt in het wapendoorvoerbeleid. Terwijl Nederlandse wapenexporten naar Israël in principe niet mogen, gaan er op hetzelfde moment wel vele vrachtvliegtuigen met wapens via Schiphol naar Israël. Helaas valt over leveranties naar andere bestemmingen weinig te melden, dit omdat er vooralsnog geen rapportage is over de doorvoer van wapens.

Door de lakse controle krijgt illegale handel een kans. Helemaal tegen te houden is die nooit, maar daarmee is niet gezegd dat controle niet beter kan en moet. Wapenhandel heeft grote invloed op de mensenrechtensituatie en de veiligheid in landen en regio's. De toevoer van wapens kan bestaande conflicten verergeren, en ertoe leiden dat deze sneller met geweld zullen wor-

106 Antwoord op Kamervragen over de rol van Amsterdam bij wapenleveranties, Koenders en Apostolou 28-11-2000, Tweede Kamer 2000-2001, nr. 418.

107 Vragen van Farah Karimi aan de minister van Buitenlandse zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken over wapenexport Israël, de VS en Nederland. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, aanhangsel 71.

den opgelost. Overigens geldt dit niet alleen voor illegale, maar ook voor legale handel, waarop de controle door politieke en economische overwegingen niet erg strikt wordt toegepast.

In 2003 komt de regering met een eerste evaluatie van de resultaten van de nieuwe ambtelijke organisatie en de nieuwe wet om doorvoer te controleren. Opmerkelijk is dat voormalig staatssecretaris van Economische Zaken Ybema in 1999, tijdens Paars II al uitgesproken positief over de ontwikkelingen. Door de verscherpte controle door de ECD is het aantal gevallen van wapendoorvoer sterk verminderd, aldus de bewindsman.<sup>108</sup> Zonder onderbouwing betekent een dergelijke bewering weinig. VVD-parlementariër Van den Doel slaat de spijker op zijn kop als hij stelt dat: 'Succes in de controles is afhankelijk van prioriteiten, en van voldoende mankracht en instrumenten voor de douane.'<sup>109</sup>

Tijdens een voorbereidingsvergadering voor de VN-conferentie over de illegale handel in kleine en lichte wapens in 2001, stelt een aanwezige: 'Iedere keer als details worden ontdekt over illegale kleine wapens wordt duidelijk dat de internationaal opererende wapenhandelaren in veel landen kunnen opereren in de marges van de wetgeving, gebruikmakend van gaten in de regelgeving, corrupte beampten, belastingparadijzen en zwakke wetshandhaving. Dit voorkomt dat ze ontdekt worden en zo kunnen ze wapenembargo's ongestraft omzeilen.'<sup>110</sup> In Oost-Afrika nemen in 2000 acht landen uit het Grote-Merengebied en de Hoorn van Afrika de Nairobi-verklaring aan. Een van de belangrijkste actiepunten is het vergroten van regionale samenwerking om effectiever de grenzen te controleren, aldus de Keniase minister van Buitenlandse Zaken.<sup>111</sup> Nederland vormt als distributieland een tussenstop voor wapens naar vrijwel alle landen ter wereld. De financiële en organisatorische mogelijkheden die Nederland heeft zijn aanzienlijk ruimer dan die van bijvoorbeeld Kenia. De inzet in het kader van de strijd tegen het terrorisme heeft laten zien dat verscherpte controle mogelijk is. Nederland is aan zijn voortrekkersfunctie binnen de campagne tegen de verspreiding van illegale exporten van kleine wapens verplicht scherper te controleren ook daar waar 'slechts' sprake is van mensenrechtenschendingen en regionale veiligheid. De controle op de doorvoer van wapens is tot dusver volstrekt onvoldoende.

108 Wapenexportbeleid, verslag van een algemeen overleg (23-11-1999), vergaderjaar 1999-2000, 22 054, nr. 46.

109 Idem.

110 Vertegenwoordigster Amnesty Internationaal, Human Rights Watch en Norwegian Initiative on Small Arms (NISAT), Preparatory Committee for the DC-2763, United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms in All its Aspects, 34th Meeting, 23-03-2001.

111 Report van de eerste Continental Meeting of African Experts on Small Arms and Light Weapons 17-19 May, 2000, Addis Ababa, Ethiopia.