



ONZICHTBARE HANDEL
Doorvoer van wapens via Nederland

Mei 2006

Inleiding

De ongecontroleerde wapenhandel blijft in omvang toenemen. Wapens komen nog steeds terecht in gebieden waar grove mensenrechtenschendingen plaatsvinden. De wetgeving vertoont veel mazen op dit terrein en de controle erop schiet ernstig tekort. Hierdoor komen wapens nog altijd via een omweg in verkeerde handen terecht. Ook via Nederland.

Nederland speelt met Schiphol en de Rotterdamse haven een belangrijke rol in internationale handelsstromen. Bijna 1,2 miljoen ton goederen passeren jaarlijks Schiphol en in de haven van Rotterdam wordt jaarlijks zelfs zo'n 350 miljoen ton goederen doorgevoerd. Een onbekend deel van deze goederen die Nederland passeren bestaat uit wapens.

Hoewel sinds 1996 vooruitgang geboekt is met regelgeving voor wapendoorvoer, weten we in Nederland weinig over dit fenomeen. Behalve over het aantal wapens, tasten we ook vaak in het duister over het soort wapens dat via Nederlands grondgebied wordt doorgevoerd. En ook over de bestemming van het wapentransport is dikwijls weinig bekend. Dit terwijl het de taak is van de overheid effectieve controle uit te oefenen op wapendoorvoer.

In mei 2001 verscheen het rapport *Doorvoer van wapens via Nederland* van Martin Broek dat hij in opdracht van Oxfam Novib schreef. Vijf jaar later maken we de balans op. Hoe staat het met de Nederlandse wetgeving over en controle op de wapendoorvoer? Is deze toereikend? Wat weten we van de omvang en het type wapens dat wordt doorgevoerd via Nederland. En wat weten we van de bestemmingen?

Intussen sterft elke minuut iemand door misbruik van wapens. Miljoenen mannen, vrouwen en kinderen leven in angst voor gewapend geweld. Er zijn internationale verdragen over oude postzegels, vaccinaties, dierenhuiden en emissierechten, maar voor de wapenhandel bestaat nog steeds geen bindende internationale wetgeving. Al geruime tijd pleiten Oxfam Novib en andere organisaties voor een internationaal bindend wapenhandelsverdrag. Wij vinden dat de Nederlandse regering zich, samen met andere landen, tot het uiterste moet inspannen om zo'n verdrag tot stand te brengen.

Een vereiste hierbij is dat Nederland ook haar eigen beleid serieus neemt. De controle op doorvoer van wapens is onvoldoende. Bevriende landen profiteren nog steeds van allerlei ontheffingen en handelsvoordelen voor wapens. De Nederlandse overheid is te goed van vertrouwen ten opzichte van haar bondgenoten, die de wapenwetgeving veelal naar eigen believen interpreteren. Het resultaat is dat

Nederlandse wapens via Nederland verhandeld worden en uiteindelijk in landen terechtkomen waar Nederland zelf niet direct naar exporteert.

In 1980 stelde de Nederlandse regering met spoed een regeling in om de doorvoer van strategische goederen naar Zuid-Afrika te controleren. De aanleiding daarvoor was *Resolutie 418* (1977) van de Verenigde Naties om een wapenembargo in te stellen tegen het apartheidsbewind in Zuid-Afrika.¹ Blijkbaar was het destijds ook al duidelijk hoe belangrijk een goede controle op wapendoorvoer is.

In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam wapendoorvoer weer op de Nederlandse politieke agenda. De veranderde internationale verhoudingen, en vooral de val van de Berlijnse Muur in 1989, leidden tot de vraag of de doorvoerregeling – die vooral gericht was tegen de communistische landen – gewijzigd of ingetrokken moest worden. De zorgen over de doorvoer van wapens namen toe toen bleek dat de El Al-Boeing die in 1992 in de Bijlmer neerstortte wapens aan boord had. De bevindingen tijdens de IRT-enquête in 1996 maakten de zorgen om de ongecontroleerde doorvoer alleen maar groter. De inzet om de regeling te laten vervallen was daarmee van de baan en maakte plaats voor een roep om een strengere controle.

Al in 1995 waren er plannen voor het wijzigen van de *Wet Wapens en Munitie* (WWM) die uitbreiding van controle op doorvoer mogelijk moet maken.² Het Regeerakkoord van het kabinet-Kok-II meldde in 1997 daadkrachtig: “Het bestaande regime voor de doorvoer van strategische goederen wordt verscherpt.” In april 1998 was al een motie ingediend door de kamerleden Van den Doel (VVD) en Apostolou (PvdA) waaruit deze wens sprak. In december van dat jaar ging een nota over het wapenexportbeleid uitgebreid in op de verbetering van de doorvoerregeling. In de nota stelde de regering dat de In- en uitvoerwet en het *Uitvoerbesluit Strategische Goederen* zouden worden gewijzigd, zodat alle doorvoer van wapens kon worden gecontroleerd. Er bestond al wel een regeling voor goederen die voor langere tijd in Nederland waren. Buitenlandse Zaken wilde nu ook voor wapens die korter in Nederland blijven een ad hoc-vergunningsplicht instellen. “Deze voorstellen tot aanscherping van het doorvoerregime zullen (...) mede dienen ter uitvoering van de *Motie Van den Doel - Apostolou* van 16 april 1998.”³ Van den Doel dreigde in 1999 nog een keer met een eigen wetsvoorstel als de regering niet zou opschieten, maar de nieuwe wet is sinds 13 februari 2001 van kracht en maakt deel uit van de *In- en Uitvoerwet* (IUW).⁴

¹ Besluit van 5 februari 1980, houdende regelen ten aanzien van de uitvoer van strategische goederen (zevende wijzigingsbesluit Uitvoerbesluit strategische goederen 1963), Staatsblad 1980, nr. 27.

² Wet van 16 november 1995 tot herziening van de Wet wapens en munitie.

³ Nota wapenexportbeleid 4 december 1998.

⁴ Wet van 12 februari 2001 tot wijziging van de In- en Uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer van strategische goederen), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 191 Jaargang 2001.

Dit betekent echter niet dat de problemen rond de doorvoer van wapens zijn opgelost. De Nederlandse wetgeving, maar ook de controle daarop zijn verre van voldoende. Dit terwijl een scherpe controle door Nederland van groot belang is: een zesde van de internationale handel verloopt via Nederland.

Dat een scherpere controle niet onmogelijk is bewijst de verscherpte controle op goederen naar de Verenigde Staten. Het argument "controle is tijd en tijd is geld" speelt bij exporten naar de VS een geringe rol. Voor de Amerikanen zijn strenge controles juist een eis voor handelssamenwerking. Zo moeten sinds juni 2002 alle containers die vanuit Nederland naar de VS gaan door een containerscan, die naar verdachte inhoud speurt. Hiermee hopen de Amerikanen (delen van) een eventuele 'vuile bom' te kunnen onderscheppen. Niet controleren betekent geen containerdoorvoer naar de VS en levert dus verlies op.

Voor het overgrote deel van de handel telt het argument dat controle leidt tot verlies van geld echter wel. Air Cargo Netherlands – de brancheorganisatie van de Nederlandse luchtvrachtindustrie – stelde in februari 2004: "Terwijl de luchtvrachtindustrie nog druk bezig is te voldoen aan alle eisen van de *Luchtvaartwet*, begint de douane (vanaf 1 maart) met de exportscan. Het doel is prima: het opsporen van verboden goederen, zoals wapens en drugs, die vanaf Schiphol vertrekken. Maar ondanks veel overleg met de sector over procedures die de minste kans geven op vertraging van het logistieke proces, zullen zendingen hun vlucht gaan missen en dreigt economische schade door ladingbederf en lege palletposities in het vliegtuig."⁵

De kosten en baten mogen vanzelfsprekend niet alleen berekend worden op basis van de belangen van individuele bedrijven. De internationale rechtsorde en veiligheid spelen hierin ook een rol. Bovendien is het de vraag of de baten wel zo groot zijn en of de kosten voor de Nederlandse economie niet hoger liggen. Immers, op doorvoer wordt weinig verdiend (de toegevoegde waarde van het 'dozen schuiven' is gering), maar de aanslag op de vervoersinfrastructuur, de beschikbare arbeidskrachten en het milieu zijn groot. Het gaat bij verscherpte controle op doorvoer niet simpelweg om economische versus ethische belangen, ofwel om de strijd tussen de koopman en de dominee. Naast een moreel debat over vrede en veiligheid kan en moet daarom ook een economisch debat worden gevoerd.⁶ Ook is controle gewenst om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan; dat is in het belang van koopman, dominee en ieder ander.

⁵ Ben Radstaak, 'Het doel, de middelen en de verzopen zending', ACN actueel, februari 2004; en R.J.J. Reesink, 'Verval Rotterdamse haven is eigen schuld', NRC-Handelsblad 5 mei 2002..

⁶ "Op het terrein van mobiliteit wordt naast analyses op het punt van de bereikbaarheidsproblematiek ook gedacht aan onderwerpen als de maatschappelijke betekenis van doorvoer (wat levert doorvoer van goederen/personen door Nederland ons per saldo op?)." CPB website 6 oktober 2005 in het kader van Welvaart en Leefomgeving.

Het aantal rapportages over wapendoorvoer is de afgelopen jaren gestegen. Helaas schieten de overzichten die de overheid verstrekt over wapens die via Nederland worden doorgevoerd ernstig tekort. Zo schetst het *Jaarrapport Wapenexportbeleid* (2004) op basis van openbare bronnen een verre van volledig beeld van de doorvoer van wapens door Nederland. Het ministerie van Economische Zaken beloofde onlangs wel beterschap voor de nabije toekomst.

Wapens spelen een belangrijke rol bij oorlog en geweld, bij terrorisme en criminaliteit, leven en dood. Juist vanwege de rol die wapens spelen in veiligheids- en mensenrechtenvraagstukken bestaat er al sinds 1975 een wapenexportbeleid, eerst op nationaal, en sinds 1998 op EU-niveau in de vorm van een gedragscode.⁷ De regering maakt steeds meer gegevens over gewone wapenhandel openbaar. Het ligt voor de hand en is gewenst dat het daar geldende beleid, transparantie op het gebied van exportcontrole, ook voor wapendoorvoer geldt.⁸

Dit rapport gaat in op de huidige stand van zaken rond de wapendoorvoer wetgeving en de uitvoering hiervan; de omvang van de doorvoer; en het geeft feitelijke voorbeelden van de doorvoer van oorlogsmaterieel in Nederland.

⁷ Zie Jaarrapport wapenexportbeleid 2004.

⁸ Dit sluit aan op de visie van de Evert Vermeer Stichting in Coherentie Cases: 5. Defensie - 'Wapendoorvoer; Koopman is koning in het land van de dominees', <http://www.coherentie.nl/> (op 21 februari 2006).

1 Wet en handhaving?

Begrippen

Er bestaat een scala van elkaar deels overlappende termen die verschillende instanties gebruiken voor het verschijnsel 'doorvoer'. Hieronder een aantal van de meest gebruikte.

Snelle doorvoer: Gebruikt in IUW (In- en Uitvoerwet) voor doorvoer van goederen die korter dan 45 dagen (bij vervoer over zee) of 20 dagen (bij ander vervoer) in Nederland verblijven en waaraan geen economisch relevante bewerking heeft plaats gevonden (in dit laatste geval valt de doorvoer onder langzame doorvoer).

Langzame doorvoer: In IUW gebruikte terminologie voor niet snelle doorvoer.

Wederuitvoer: In de In- en Uitvoerwet (IUW) is dit gelijk aan langzame doorvoer. Een verwarrend begrip aangezien het in de Nederlandse statistische gegevens wordt gebruikt voor doorvoer waarbij de verhandelde goederen tijdelijk in Nederlandse handen komen. Dit wordt ook wel re-export genoemd en valt onder de gewone wapenexportcontrole.

Binnenlands geproduceerde uitvoer: Gebruikt door het CBS om doorvoer van goederen waaraan een economische relevante bewerking is uitgevoerd.

Doorvoer: Veel gebruikt verzamelbegrip dat niet wortelt in IUW. Wel de correcte vertaling van het niet gedefinieerde begrip 'transit' uit de ontwerp versie voor een nieuwe gedragscode wapenexporten. Voor het CBS is doorvoer alle goederen stromen die niet (tijdelijk) in Nederlandse handen zijn. Door TNO INRO wordt dit 'zuivere doorvoer' genoemd. Deze wordt onderverdeeld in zuivere doorvoer 'met' en 'zonder' overlading

Transito: Douane term voor doorvoer.

Transit: Term die wordt gebruikt in ontwerpversie van gedragscode wapenuitvoer. Niet gedefinieerd.

Transshipment: Term die wordt gebruikt in de EU-ontwerp gedragscode, maar geen wortels heeft in IUW. Officiële vertaling niet bekend.

Bij doorvoer in het kader van de In- en Uitvoerwet (IUW) gaat het om goederen die Nederland passeren. Dat betekent dat ze voor de douane Nederland niet binnenkomen en dus ook niet geëxporteerd worden. De goederen worden doorgevoerd; ze 'raken' Nederland alleen. Het kan gaan om producten aan boord van schepen, vliegtuigen en voertuigen die Nederland aandoen om andere goederen te lossen of te laden, om brandstof in te nemen, of, bijvoorbeeld, om vrachtverkeer dat zonder tanken, laden of lossen met militaire lading over Nederlands grondgebied rijdt. Het is ook mogelijk dat de goederen worden overgeslagen op een ander vervoermiddel, waarna ze naar hun bestemming gaan. Sinds begin 2002 is de regelgeving rond wapendoorvoer drastisch aangepast.⁹

De controle op doorvoer van militaire goederen richt zich op wapens vallende onder de *Wet Wapens en Munitie* (cat. II en III, zie bijlage 2) en op de veel omvattender categorie 'overige' militaire goederen.¹⁰

⁹ Laatste wijziging: 'Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 september 2004, nr. WJZ 4059678, houdende enkele voorzieningen met betrekking tot strategische goederen krachtens artikel 7 van de In- en uitvoerwet,' 29 september 2004. Ook op de Nederlandse Antillen wordt gewerkt aan een versterking van de controle op doorvoer (De minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Alexander Pechtold, 'Vijfde voortgangsrapportage terrorismebestrijding Koninkrijk', 17 januari 2006).

¹⁰ Zie: Handboek Strategische Goederen, Lijst 'militaire goederen':

<http://www.ez.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1mQ!2AD1FEodvhsUlyp3M0aKBFhXOUKEX@IWdpDcXH5!f8xG1jmb5WBNDacGa19b&objectid=18470&!dsname=EZInternet&sitename=EZ-nl&loggetobject=true&isapidir=/gvisapi/>

In maart 2005 is nog een categorie aan de doorvoer regeling toegevoegd, namelijk een meldplicht voor goederen die zijn aangewezen voor een catch-all beschikking en een andere bestemming krijgen dan in de beschikking is

Er zijn twee vormen van doorvoer, *snelle* en *langzame* doorvoer. Langzame doorvoer houdt in dat de producten langer dan een bepaalde periode binnen Nederland blijven (45 dagen bij vervoer over zee en 20 dagen bij ander vervoer). Van langzame doorvoer wordt ook gesproken wanneer goederen een economisch relevante bewerking ondergaan.

Het onderscheid tussen langzame en snelle doorvoer speelt een belangrijke rol in de controlemogelijkheden op doorvoer. Langzame doorvoer van strategische goederen is sinds januari 2002 vergunningplichtig, tenzij de goederen afkomstig zijn uit of bestemd zijn voor een groep 'bevriende' landen (NAVO, EU (behalve de lidstaten die op 1 mei 2004 toetraden¹¹) Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en Zwitserland). Hiermee valt het grootste deel van de wapenhandel buiten de regeling. Immers, juist die landen handelen het meest in wapens.¹²

Een duidelijke verzwakking van de nieuwe regelgeving is dat de tijdsperiode van snelle doorvoer aanzienlijk is verlengd. Golden voor de snelle doorvoer vroeger maximaal 7 dagen voor vervoer door de lucht en 14 dagen voor ander vervoer, deze periodes zijn nu uitgebreid tot respectievelijk 20 en 45 dagen. Dat is een verdrievoudiging van de termijnen. Dit betekent dat nu veel meer doorvoer tot de categorie 'snelle doorvoer' behoort, en dus onder soepeler voorwaarden valt dan wanneer ze nog tot de langzame doorvoer zou behoren.

Ook moeten vraagtekens gezet worden bij de vrijstelling van de groep bevriende landen. Tal van rapporten over wapenexporten tonen aan dat een aantal van deze landen de Europese gedragscode over wapenuitvoer niet erg strikt naleven of er een andere ethische wapenexportpolitiek op na houden.¹³ Niettemin staat Nederland toe dat doorvoer uit die landen "onder effectieve exportcontrole staat van (...) een bondgenoot of bevriend partnerland."¹⁴ Zo'n houding is wel erg gemakzuchtig. Andersom komt het ook voor dat bondgenoten het niet eens zijn met het Nederlandse beleid en vervolgens naar eigen inzicht handelen, zoals later in dit hoofdstuk zal blijken.

Verder geldt dat vergunningsaanvragen voor Nederlandse wapenexport naar Turkije uitgebreider worden getoetst dan aanvragen voor andere NAVO-landen. Het is volstrekt onduidelijk waarom dit bij doorvoer niet gebeurt. Het uitsluiten van

vermeld. Een catch-all beschikking treft goederen die niet als strategische goederen gelden, maar in bepaalde gevallen wel een militaire bestemming kunnen hebben. Indien die kans reëel wordt geacht kan Economische Zaken – veelal op instigatie van (buitenlandse) inlichtingendiensten – met de catch-all clause een vergunningsplicht opleggen voor een specifieke levering. Een serie illegale – zonder exportvergunning, maar onder catch-all vallende – leveringen van Henk Slebos aan het nucleaire netwerk van de Pakistaan A.Q. Khan zijn hiervan het bekendste voorbeeld. Ministeriële Regeling 31 maart 2005, nr. WJZ 5018774. Zie ook: Wapenexportbeleid, 22 054/29 800 V, nr. 87, Verslag van een AO (Vastgesteld 4 april 2005).

¹¹ WJZ 4059678, 29 september 2004.

¹² Deze landen waren in de periode 2000-2004 verantwoordelijk voor 57 procent van de handel in grote wapensystemen, aldus het Stockholm International Peace Research Institute, zie tabel 10A.2. The suppliers of major conventional weapons, 2000-2004, SIPRI Yearbook 2005.

¹³ Bijvoorbeeld: Amnesty International, 'A Catalogue of Failures; G8 Arms Exports and Human Rights Violations', May 19, 2003; en Amnesty International, 'Undermining Global Security; The European Union's Arms Exports,' first published in 2004. www.amnesty.org.

¹⁴ Tweede Kamer 1999-2000, nr. 3, 26 948.

landen waarop controle plaatsvindt, gaat uit van een politiek van vertrouwen in bondgenoten, en niet van een werkelijke controle op wapenstromen. Dat mag op het eerste gezicht logisch lijken, maar zelfs binnen een bondgenootschap kunnen de visies ver uiteen lopen.¹⁵

Snelle doorvoer is niet vergunningplichtig. Met een wijziging van de In- en Uitvoerwet en een amendement op de Wet Wapens en Munitie is gezorgd dat Nederland beschikt over de mogelijkheid om een ad-hocvergunningplicht op te leggen. De vergunningplicht bij snelle doorvoer kan worden opgelegd bij verdachte leveringen, zoals onduidelijkheid over de aard van de zending of de eindbestemming. De plicht kan worden opgelegd ongeacht de herkomst of bestemming van de zending. In de periode tussen januari 2002 en april 2003 is echter niet één keer gebruikgemaakt van zo'n ad-hocvergunningplicht, zo wordt gesteld in een evaluatierapport voor de overheid.¹⁶ In de periode daarna tot april 2004 is een keer een vergunningplicht opgelegd. Het ging hier om een zending van twee lichte machinegeweren, die Singapore naar Colombia wilde doorvoeren. Er is geen vergunning verstrekt en de geweren zijn teruggestuurd naar Singapore.¹⁷

Meldplicht

Bij snelle doorvoer bestaat een meldplicht voor alle wapentechnologie uit de lijst militaire goederen. Bij langzame doorvoer geldt deze meldplicht voor alle goederen die niet onder een vergunningplicht vallen. Voor goederen die binnen de categorieën II en III van de WWM vallen moet een zogenoemde *consent* worden aangevraagd bij in-, uit- en doorvoer naar een andere EU-lidstaat. Een consent is een vergunning voor in-, uit- of doorvoer van wapens onder de WWM. Bij doorvoer naar een bestemming buiten de EU via een andere EU-lidstaat informeert de CDIU (de Centrale Dienst voor de In- en Uitvoer, een onderdeel van de Belastingdienst/Douane belast met onder meer de administratie van wapendoorvoer en wapenexport) de autoriteiten in het land van bestemming over de doorvoer.¹⁸ Als de vervoerder zowel een consent als een melding moet doen, volstaat een consentaanvraag. Deze wordt

¹⁵ Frankrijk leverde tot vlak voor de genocide wapens aan de Rwandese Hutu's, de Verenigde Staten weigert het verdrag tegen de verspreiding van landmijnen te tekenen, om twee voorbeelden te geven. In dit rapport komen er nog meer aan de orde.

¹⁶ Dr. J.W. Asje van Dijk en Drs. Gabriël A.H.H. de Groot, 'Evaluatie doorvoerregeling militaire goederen; Eindrapport', Van de Bunt, Adviseurs voor Organisatie en Beleid, Amsterdam, 25 april 2003, p. 14. Een keer is echter wel van de mogelijkheid gebruikgemaakt in 2002, bij levering van voertuigen aan Israël (zie later).

¹⁷ Kamervragen Karimi (GroenLinks), ingezonden 14 april 2004, Tweede Kamer 2003-2004, aanhangsel 1639, p. 3469.

¹⁸ Wet Wapens en Munitie (WWM), artikel 20, lid 3. Op grond van dit artikel kan de minister van Justitie ook ontheffing verlenen voor de uitvoer van zogenaamde categorie I wapens (uit de WWM), zoals ploertendoders, wurgstokken en specifieke messen, waarvan het verder verboden is ze te bezitten, in- of uit te voeren en door te voeren.

dan ook als melding beschouwd. Dat er zowel een meldplicht als consent bestaat heeft te maken met het feit dat twee wetten worden gehanteerd: de IUW en WWM.

De meldplicht moet 12 kantooruren voordat de wapens het land weer verlaten binnenkomen. Als de wapens niet worden overgeladen, vervalt deze meldplicht. In dat geval is wel een consent tot binnenkomen verplicht.¹⁹ De consenten voor doorvoer op grond van de WWM worden gecontroleerd door de douane en de korpschef van de plaatselijke politie.²⁰ De meldingsplicht is belangrijk bij het opstellen van risicoprofielen en het instellen van de ad-hocvergunningplicht.

Tot eind 2004 gold de meldplicht in het kader van de IUW alleen voor kleine (en lichte) wapens. Daarna is die uitgebreid naar de hele lijst militaire goederen.²¹ Hiermee werd een einde gemaakt aan een systeem waarin kleine en lichte wapens als een groot probleem werden gezien. Hierbij was weinig aandacht voor de inzet van grote wapensystemen in oorlogen en in binnenlandse conflicten en het beroep dat ze doen op de overheidsbudgetten van afnemende landen. Dit kunstmatige onderscheid veroorzaakte ook onduidelijkheid voor het bedrijfsleven. Dit pleitte voor grotere transparantie en meer duidelijkheid door het verschil tussen kleine (en lichte) wapens en de overige wapens te laten vervallen.²² In de praktijk leidde het onderscheid tussen verschillende wapentypen tot een slechte interpretatie van de regeling. Bovendien was het een verenging van de gangbare Europese wapenexportpolitiek die zich richt op een breder scala wapens en problemen.²³

De meldplicht is het meest degelijke deel van de doorvoeregeling op goederen die snel worden doorgevoerd. Tenminste, voorzover betrokkenen zich aan de plicht houden.

Complex en moeilijk te controleren

De doorvoer regelgeving is in zijn geheel ingewikkeld en moeilijk te controleren. Het ministerie van Economische Zaken geeft ter verduidelijking op zijn website twee voorbeelden voor vervoersbedrijven waarin veel – maar niet alle – aspecten van de doorvoeregeling aan de orde komen:

“Stel u wordt ingeschakeld om het vervoer te regelen voor een tank die in Zweden staat en via Rotterdam naar Marokko moet. U hoeft geen doorvoervergunning aan te vragen, omdat Zweden een EU-lidstaat is. Wel moet u de zending melden bij de Douane/Centrale Dienst In-

¹⁹ Van de Bunt, p. 6.

²⁰ ‘Circulaire wapens en munitie 2005,’ Ministerie van Justitie, 15 juli 2005, p. 74.

²¹ Sterker nog in WJZ 4059678 staat lijst strategische goederen bij de IUW, daaronder ook dual-use goederen, die in het kader van de controle op doorvoer onder een Europese bevoegdheid vallen.

²² Toelichting bij ‘Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 september 2004, nr. WJZ 4059678.

²³ De gedragscode richt zich bijvoorbeeld ook op spanningen en conflicten, de mate van militaire uitgaven en terrorisme. Alle gevallen waar grote wapens eveneens of meer invloed hebben dan kleine wapens. Gedragscode wapenuitvoer, 1998.

en Uitvoer aangezien tanks op de militaire lijst staan. Deze meldplicht staat los van de tijd dat het goed op Nederlands grondgebied verblijft.

Stel nu dat het in plaats van een tank, een mitrailleur betreft. U hoeft geen doorvoervergunning aan te vragen onder het In- en Uitvoerbesluit aangezien Zweden een EU-lidstaat is. Wel bent u weer verplicht tot het melden van de zending. Tevens bent u verplicht een consent aan te vragen voor doorvoer. Mitrailleurs vallen immers onder de Wet Wapens en Munitie en Zweden is een EU-lidstaat. Een consent en een melding zijn echter dubbelop en daarom volstaat in dat geval een consentaanvraag. Deze geldt automatisch ook als melding.”²⁴

Het grootste verschil in beide voorbeelden is dat in het tweede geval de levering ook onder de WWM valt, die ook toegepast wordt op bevriende landen en in het eerste geval uitsluitend onder de IUW, waarbij geen sprake is van vergunningplicht naar bevriende landen.

De Israëliëse luchtvaartmaatschappij El Al meldde tot voor enkele jaren geleden alle doorvoer, om niet zelf uit te hoeven zoeken of een vergunning al dan niet verplicht was.²⁵ In één geval had een El Al vliegtuig ‘militaire voorraden’ aan boord. De Nederlandse regering stelde toen dat er niets mis mee was aangezien het om elektronische apparatuur, laserapparatuur, medische goederen en medicijnen ging en niet om wapens waar wel een meldplicht voor geldt.²⁶ Dat betekende niet dat er geen wapens aan boord waren, er waren geen *kleine* wapens, die immers - indien ze afkomstig zijn van een bondgenoot - uitsluitend meldplichtig zijn. Inmiddels is de meldplicht zeer duidelijk en geldt (eventueel in de vorm van een consent tot doorvoer of een consent tot invoer²⁷) voor alle doorvoer van militaire goederen. Daarmee is één onduidelijkheid opgelost.

De wetgeving was zelfs zo ingewikkeld dat er per abuis een forse fout insloep. Wapenexporten naar landen binnen de EU vielen door de nieuwe wet, onbedoeld, buiten de wapenexportcontrole. Dit is opgelost in de wijziging van september 2004, waarin deze handel wel weer uitdrukkelijk onder de IUW is gebracht.²⁸ Het had overigens geen praktische gevolgen; bedrijven bleven naar verluidt gewoon vergunningen voor wapenaanvoer aanvragen.

²⁴ Doorvoercontrole, <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=33374>.

²⁵ Van de Bunt, p. 11.

²⁶ Kamervragen Karimi, ingezonden 7 augustus 2003, Tweede Kamer 2003-2004, aanhangsel 41, pp. 91-92.

²⁷ In verschillende publicaties wordt gemeld dat doorvoer zonder overlading nergens wordt gemeld en zodoende niet te controleren is. Zie: evaluatie Van de Bunt; Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamer 2002-2003, 22 054, nr. 73, p. 2, 21 juli 2003; en Rekenkamerrapport: ‘Gebruik van grenscontroles bij Terrorismebestrijding,’ Tweede Kamer Vergaderjaar 2005–2006, 30 315 nr.2.

Rekenkamer. Echter het consent tot invoer gaat over goederen die worden doorgevoerd zonder overlading.

²⁸ Middels artikel 1 van de laatste versie van artikel 7 van de In- en Uitvoerwet. Toelichting bij ‘Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 september 2004, nr. WJZ 4059678.

De Nederlandse wapenexportcontrole (gericht op de *uitvoer*) controleert de export van zogenoemde strategische goederen. Dat zijn de wapens op de militaire lijst en goederen voor tweërlei gebruik (*dual-use*). Dual-use goederen zijn van de doorvoerregeling uitgesloten, omdat ze al gecontroleerd worden in het kader van een EU-verordening op dit gebied.²⁹ Ook valt doorvoer van zogenoemde niet-strategische exporten³⁰ niet onder de regeling. Binnen de Nederlandse wapenexportcontrole wordt daarbij soms wel controlerend opgetreden. Vooral vrachtwagens die door het Nederlandse leger zijn afgestoten worden gecontroleerd.

In verband met de controle op wapendoorvoer en de vergunning- en meldplicht daarvan zijn verschillende vragen van belang: gaat het om uit- of invoer uit bevriende landen; hoe snel worden de goederen doorgevoerd; worden de producten bewerkt; wat voor soort wapens zijn het; en wat is het land van eindbestemming? De antwoorden op deze vragen bepalen of een vergunning noodzakelijk is. Bij snelle doorvoer bestaat sinds eind 2004 altijd een meldplicht.

De controle is moeilijk omdat de controlerende instanties geen zicht hebben op de snelle doorvoer, "met name [...] de doorvoer zonder overlading of overlading op dezelfde vervoersmodaliteit", aldus onderzoekers van Van de Bunt.³¹ In een recent rapport van de Rekenkamer wordt deze leemte in de controle mogelijkheden ook benadrukt. De Rekenkamer stelt dat de WWM expliciet de bevoegdheid uitsluit "om bijvoorbeeld een vervoermiddel te onderzoeken. Volgens de douane kan zij daarom in veel gevallen alleen controleren op wapens en munitie als bij een fiscale of accijnscontrole verdenkingen ontstaan in deze richting."³² De douane heeft wel de taak voor die controle te zorgen. Ze is immers belast met fiscale en niet-fiscale taken. De fiscale taken zijn het heffen van invoerrechten en accijnzen, de niet-fiscale betreft het opsporen van mensenhandel, handel in zeldzame dieren, drugs en wapens. Met andere woorden de douane kan een deel van haar taken niet uitvoeren.

Capaciteit en risicoanalyse

Als reden voor het achterwege blijven van controle op wapendoorvoer worden zowel de beperkte mogelijkheden als het heersende controleregime bij de douane genoemd. Aan de capaciteit ligt het niet; de douane heeft aangegeven dat ze daarover voldoende beschikt. Van de organisaties die bij de controle zijn betrokken

²⁹ '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, 22/06/00 en de gewijzigde regeling 458/2001, 06/03/01.

³⁰ Bij niet strategische goederen gaat het om goederen en diensten die niet specifiek militair zijn, zoals militaire voertuigen, vliegtuigen en helikopters, aanleg van infrastructuur, maar die gezien hun eindbestemming militair aangewend zullen worden. Een recent voorbeeld zijn de via het Verenigd Koninkrijk aan Nepal geleverde politie vliegtuigen, zie brief Campagne tegen Wapenhandel Aan de leden van de Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, 3 maart 2005; en 'Nepal: Military assistance contributing to grave human rights violations,' Amnesty International, 15 juni 2005.

³¹ Van de Bunt, p. 14

³² Rekenkamerrapport, Tweede Kamer 2005–2006, 30 315 nr.2.

heeft alleen de FIOD/ECD aangegeven dat ze meer personeel nodig heeft.³³ De FIOD/ECD werkt nauw samen met de douane en levert informatie die voor opsporing van belang is. Na een evaluatie van de doorvoerregeling in 2003 stellen onderzoekers echter: “Gelet op de prioriteitenstelling van de douane aangaande controle op doorvoer en de mogelijkheden (qua capaciteit en beschikbare informatie) om doorvoer te controleren is het de vraag hoe vaak de vergunningplicht in de praktijk zal worden opgelegd voor snelle doorvoer.”³⁴ Het Tweede-Kamerlid van GroenLinks Karimi vat de huidige prioriteitenstelling na een werkbezoek samen: “Hoewel de douane haar best heeft gedaan ons zo goed mogelijk over de gang van zaken op Schiphol te informeren, konden wij niet anders dan constateren dat de wapenexport en de doorvoerproblematiek weinig prioriteit hebben. Wapenexporten vanuit Nederland worden wel goed gecontroleerd maar het probleem zit vooral bij de doorvoer en daarop vindt nauwelijks controle plaats. Wat er in een vliegtuig op doorreis zit, is niet interessant.”³⁵ Ook het rapport van de Rekenkamer wijst op de gebrekkige prioriteitenstelling. Dit rapport wijst echter ook op de aansturing door de betrokken ministeries, die onvoldoende of zelfs helemaal afwezig is.³⁶ Dat is niet nieuw: ook in 2002 werd dit al geconstateerd.³⁷ Die situatie blijkt in 2005 onveranderd. Bovendien voldoet de risicoanalyse van de douane niet. Enigszins cryptisch stelt de Rekenkamer:

“Het probleem lijkt niet te liggen bij zendingen waarbij op de aangiften al staat aangegeven dat het om strategische goederen en/of wapens gaat. Het gaat eerder om het gebruik van bijvoorbeeld deklading. In dat geval is voorkennis van groot belang. Hierbij is de douane aangewezen op samenwerking met andere handhavingdiensten zoals de FIOD-ECD.”³⁸

Bedoeld wordt dat het risico vooral ligt in die gevallen waarbij in de aangifte niet of niet juist staat aangegeven wat precies de lading is.³⁹ Zo is het bekend dat sommige malafide verzenders/exporteurs termen als “onderdelen” of “elektronica” gebruiken om de aanwezigheid van militaire goederen te camoufleren. Bovendien is

³³ De klacht dat ze niet kan voldoen aan de gestelde taken wegens personeelsbeleid is vaker te horen geweest. Zie bijvoorbeeld: Robert van de Roer, ‘ECD succesvol tegen wapenhandel ondanks amateurisme’, NRC-Handelsblad 18 januari 1992.

³⁴ Van de Bunt, p. 15.

³⁵ Farah Karimi, ‘Doorvoer aan banden; Een notitie over wapendoorvoer naar Israël via Schiphol’, GroenLinks, september 2002, p. 4.

³⁶ De Rekenkamer schrijft: een “conceptkaderovereenkomst tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EZ voorziet in afspraken over de volgende punten:

* beschrijving van de wederzijdse verantwoordelijkheden;

* indicatie van punten die in nadere afspraken en de handhavingplannen dienen te worden uitgewerkt;

* afspraken tussen beide departementen over concrete aansturing (inclusief informatieverplichting) en verantwoording (over de handhaving).

De concrete afspraken over de te leveren prestaties door de Douane dienen nog nader uitgewerkt te worden.” Rekenkamer, 2005, p. 25.

³⁷ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, 25 oktober 2002, Tweede Kamer, 2002-2003, 22 054, nr. 64, p. 1.

³⁸ Rekenkamer, p. 39.

³⁹ Email van Rekenkamer aan Campagne tegen Wapenhandel, 25 oktober 2005.

de uitgestrektheid van de haventerreinen een handicap bij een goede controle.⁴⁰ Er zijn wel voorbeelden dat de douane wapenleveranties heeft gemeld. Zo heeft de Rotterdamse douane in 2002 het ministerie van Economische Zaken twee maal in kennis gesteld van doorvoorzendingen van wapens naar Israël.⁴¹

Zelf zegt de douane dat ze in het verleden nauwelijks geïnteresseerd was in de ontvanger en afzender van geïmporteerde of geëxporteerde goederen, tegenwoordig verzamelt de douane zoveel mogelijk informatie over zijn "klanten".⁴² Hierdoor ontstaat een zogenoemd klantbeeld, waarbij de goederenbewegingen van deze klanten in kaart worden gebracht en geanalyseerd. Afwijkende patronen en onregelmatigheden in de goederenbewegingen van een bepaalde klant kunnen aanleiding zijn tot nader onderzoek. Dit gebeurt via een administratieve of fysieke controle.⁴³ De Rekenkamer meldt dat drie gevallen van ongeoorloofde invoer van wapens, munitie en strategische goederen zijn geconstateerd.⁴⁴ Bij een omvangrijk voorval wordt uitgebreid stil gestaan:

"Op 7 juli 2004 ontving de KMar een melding, dat een schip, varend onder Jordaanse vlag, op 9 juli aan de Containerkade in Vlissingen zou gaan aanmeren. Het schip was afkomstig uit een Franse haven, alwaar het schip door de Franse autoriteiten de toegang was geweigerd. Omdat er geen bankgarantie aanwezig was, werd door het scheepsagentschap de KMar in kennis gesteld. Op 8 juli ontving de KMar een melding van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), dat op 12 juli een marineschip aan de Containerkade zou komen te liggen, dat geladen was met munitie. De munitie zou per trein naar Duitsland worden vervoerd. Op 9 juli arriveerde het Jordaanse vrachtschip in Vlissingen. Bij de controle bleken verschillende onregelmatigheden: de reisdocumenten kwamen niet overeen met de bemanningslijst en er waren bemanningsleden aan boord die niet de indruk gaven zeelieden te zijn. Tevens zou het schip voor twee weken voor reparatie in de haven blijven. Uit een door de douane ingesteld onderzoek bleek dat bemanningsleden in het bezit waren van een naam en een adres op de treinroute voor de munitie. De KMar weigerde daarop de gehele bemanning de toegang. Hierop verliet het schip Vlissingen, met als bestemming een Duitse haven. De KMar stelde de Duitse autoriteiten in kennis, waarna ook in Duitsland de gehele bemanning de toegang werd geweigerd. De KMar stelt dat de weigering plaatsvond in het kader van het terrorismebeleid."⁴⁵

De vangst was mogelijk door het ontbreken van een bankgarantie en een forse dosis geluk. Mogelijk had dit te maken met andere voorvallen in 2004. Eerder werden raketmotoren van Iraakse Al Samoed raketten – met kort bereik - op een Rotterdamse schroothoop gevonden. De motoren werden door Jordaanse schroothandelaren via

⁴⁰ Rekenkamer, p. 43

⁴¹ Kamervragen Karimi (GroenLinks) over wapendoorvoer/export naar Israël, ingezonden 8 oktober 2002, Tweede Kamer 2002-2003, aanhangels, nr. 361. In datzelfde jaar werd een keer een adhoc-vergunningplicht opgelegd voor een zending naar Israël.

⁴² <http://www.belastingdienst.nl/9229237/v/index.htm> (oktober 2005).

⁴³ <http://www.belastingdienst.nl/9229237/v/index.htm> (oktober 2005).

⁴⁴ Rekenkamer, p. 43.

⁴⁵ Rekenkamer, p. 37.

Turkije naar Rotterdam vervoerd.⁴⁶ In januari 2004 werd uraniumoxide, eveneens afkomstig uit Jordanië, in Rotterdam gevonden.⁴⁷ Schepen onder Jordaanse vlag verdienden het inmiddels om enigszins argwanend te worden bekeken.

In de aanloop naar de nieuwe wetgeving werd regelmatig gesproken over de rol die de inlichtingendiensten bij de opsporing van wapenzendingen zouden kunnen spelen.⁴⁸ Veel is daarover echter niet bekend. De AIVD besteedt sinds 2001 geen aandacht meer aan wapendoorvoer in zijn jaarverslagen. In dat jaar stelde de dienst:

“De BVD (inmiddels AIVD) heeft onderzoek gedaan naar de mogelijke betrokkenheid van Nederland bij illegale of politiek ongewenste wapentransacties. Nederland is immers een belangrijk transitoland en speelt als zodanig een voorname rol bij de distributie en doorvoer van diverse soorten goederen, met name via de luchthaven Schiphol en de havens van Rotterdam en Amsterdam. Daarbij komt dat bij illegale wapenhandel veelal gebruik wordt gemaakt van omleidingroutes via derde landen, verandering van eindbestemming, valse eindgebruikerverklaringen, vage omschrijvingen van de goederen of valse vervoersdocumenten en wapenhandelbemiddelaars (‘brokers’). Het BVD-onderzoek heeft geen concrete aanwijzingen opgeleverd, dat vanuit of via Nederlands grondgebied omvangrijke wapenstromen richting spanningsgebieden of embargolanden zouden plaatsvinden.”⁴⁹

Na deze geruststellende woorden is niets meer van de AIVD vernomen in het wapendoorvoer-dossier. Dat is opmerkelijk, aangezien er wel degelijk problemen met de doorvoer van strategische goederen zijn geconstateerd.

“Gebleken risico’s van strategische goederen en wapens.

In de afgelopen jaren is uit berichten duidelijk geworden dat het exporteren van strategische goederen naar risicogebieden zoals Pakistan (de zaak Henk S. in verband met leveranties zonder vergunning), Irak (de zaak Frans van A. in het kader van mosterd- en zenuwgas) en Ivoorkust (wapens), daadwerkelijk voorkomt. Het illustreert het belang van goede controle op het vervoer van strategische goederen voor veiligheid in de wereld.”⁵⁰

Bovenstaande Jordaanse poging tot munitie doorvoer kan daar aan toegevoegd worden.

Controle wordt bemoeilijkt doordat ladingpapieren eenvoudig te vervalsen zijn. Het rapport *Transito* uit 1995 geeft een lange lijst voorkomende methoden voor

⁴⁶ Security Council Distr.: General, 27 August 2004, zie:

http://www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/quarterly_reports/s-2004-693.pdf. Of het bij de scheepslading munitie ook over te verschroten goederen of wapensmokkel ging is bij de auteur onbekend.

⁴⁷ Zie ook: Kamervragen Koenders (PvdA), ingezonden 28 april 2004, Tweede Kamer 2003-2004, Aanhangsel 1706, p. 3617; Edith M. Lederer, ‘U.N. experts find 20 engines used in banned Iraqi missiles in Jordan scrapyards,’ Associated Press, 9 juni 2004; en VROM, januari 2004, <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=8936>

⁴⁸ Martin Broek, ‘Doorvoer van wapens via Nederland’, Novib, mei 2001.

⁴⁹ Jaarverslag Algemene Veiligheids en Inlichtingen Dienst 2001. Zie tevens antwoord 5 op Kamervragen 28 november 2000.

⁵⁰ Rekenkamer, p. 14. In het geval van Slebos en Van Anraat gaat het (gedeeltelijk) om goederen die via het Nederlandse grondgebied werden doorgevoerd. Daar waar Ivoorkust wordt genoemd gaat het vermoedelijk om de steun van Guus van Kouwenhoven aan Ivoiriaanse rebellen, dat valt buiten het bestek van dit rapport, wel moet notie worden genomen van het feit dat de Rekenkamer deze voorbeelden aanhaalt in een pleidooi voor betere grensbewaking.

malversaties.⁵¹ In haar eindrapport doet de parlementaire enquêtecommissie Bijlmerramp in 1999 verschillende aanbevelingen voor 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.” Juist daarom is de inzet van de ECD en de inlichtingendiensten van zo’n groot belang. De commissie bepleit dat “in internationaal kader een betere regeling opgezet wordt voor de beschikbaarheid van alle benodigde ladingpapieren.”⁵²

In Nederland wordt een systeem van in- en uitvoer meldingen gehanteerd dat volledig is geautomatiseerd. Aan dit geautomatiseerde bestand zijn ook risicoprofielen verbonden. Uit interne studies van de douane blijkt dat fysieke controles niet zijn uitgevoerd, op momenten dat deze wel hadden moeten plaatsvinden en dat een vereiste evaluatie van de dekking door de gehanteerde profielen niet is uitgevoerd.⁵³

Voor de invoer van wapens en munitie zitten in het systeem drie profielen. Deze leidden in 2004 tot 446 opdrachten voor fysieke controles, waarvan er 343 zijn uitgevoerd. In drie gevallen betrof het de ongeoorloofde invoer van wapens, munitie of strategische goederen. Wel werden 200 andere bevindingen gedaan, wat bij de Rekenkamer tot de vraag leidt of de risicoprofielen hun doel bereiken. Medio 2004 waren er voor de controle op uitvoer 50 risicoprofielen. Deze leidden in 2004 tot 21 opdrachten, waarvan er 10 werden uitgevoerd. In geen van die 10 controles werd iets gevonden dat met het risicoprofiel samenhangt. Deze lage score betekent niet dat er geen risico is, maar dat de risico profielen mogelijk niet voldoen. De Rekenkamer stelt dan ook dat: “Uit deze resultaten volgt dat de wijze waarop nu het risico wordt afgedekt voor verbetering vatbaar is.”⁵⁴

Internationale vergelijking

“Regels voor doorvoer zijn volstrekt gebruikelijk in andere lidstaten,” stelde staatssecretaris van Economische Zaken Van Gennip anderhalf jaar terug in een brief aan de Tweede Kamer.⁵⁵ Een opmerking die kennelijk is bedoeld als geruststelling voor het bedrijfsleven. De realiteit is alleen iets complexer. In de eerste helft van 2002 inventariseert de EU-Raadswerkgroep COARM (conventionele wapenexport) de regelgeving voor doorvoer van militaire goederen via EU-grondgebied. In het daaropvolgende jaar verschijnt een Nederlandse inventarisatie van de

⁵¹ 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 Controle Dienst, 12 maart 1996.

⁵² Aanbevelingen 12-14, Eindrapport Parlementaire Enquête Bijlmerramp.

⁵³ Rekenkamer, p. 39.

⁵⁴ Rekenkamer, p. 39, 43. Een vraag die ook op grond van de Nederland binnengesmokkelde vuurwapens gesteld kan worden. “Elk jaar worden duizenden vuurwapens Nederland binnengesmokkeld. Naar schatting zijn er zo’n 100.000 illegale vuurwapens in ons land. Jaarlijks komen zo’n 90 mensen door vuurwapengeweld om het leven, zo vat het Algemeen Dagblad dit probleem samen, ‘Wapenhandel heeft vrij spel,’ AD, 20 september 2005.

⁵⁵ Toelichting bij ‘Regeling van de staatssecretaris van Economische Zaken van 29 september 2004, nr. WJZ 4059678’.

doorvoerregelingen van de dan vijftien EU-landen (minus de Benelux).⁵⁶ Uit beide inventarisaties blijkt dat de wet- en regelgeving voor doorvoer zeer uiteenloopt. In een aantal lidstaten is voor iedere doorvoertransactie van militaire goederen een vergunning vereist (Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden). In Duitsland geldt deze vergunningplicht alleen voor hele wapensystemen. Controle op doorvoer naar Israël valt hier echter buiten, omdat deze via Amerikaanse bases in Duitsland loopt. Portugal kent geen specifieke wetgeving voor doorvoer van militaire goederen. In het merendeel van de EU-lidstaten is de vergunningplicht bij doorvoer beperkt tot transacties waarbij de goederen worden uit- of overgeladen, en het transportmiddel (veelal vliegtuig of schip) verlaten (o.a. België). In Scandinavië is de controle op doorvoer het strengst. Zelfs het doorgaans soepele Frankrijk heeft strengere regels dan Nederland. Alleen militaire goederen die korter dan zes uur op Frans grondgebied verblijven worden uitgesloten van een vergunningplicht, die ook voor doorvoer uit NAVO- en EU-landen geldt.

Samenwerking binnen de Europese Unie heeft slechts een minimaal effect voor de controle op doorvoer van strategische goederen, zolang de huidige situatie blijft bestaan waarbij een Europese benadering – behalve dan voor goederen voor tweërlei gebruik – is uitgesloten.

Inmiddels is doorvoer wel opgenomen in de ontwerpversie van de herziene gedragscode rond wapenexporten, waarin staat dat zowel voor ‘transit’ (doorvoer) als ‘transshipment’ (overslag) vergunningen moeten worden aangevraagd.⁵⁷ Tot nu voldoet slechts een beperkt aantal Europese landen aan deze eis. De gedragscode brengt hierin weinig verandering, omdat de tekst stelt dat vergunningen alleen nodig zijn daar waar de wetgeving van nationale lidstaten hier om vraagt. De “Europese” code blijkt hier voor 25 verschillende opvattingen vatbaar. Al eerder werd duidelijk dat een Europese afstemming er niet zou komen: “Dit werd door de lidstaten om politieke en praktische redenen niet haalbaar geacht. Achtergrond daarvoor is de sterk uiteenlopende nationale wet- en regelgeving van de lidstaten op dit terrein en het zeer grote aantal doorvoorzendingen dat dagelijks de grenzen van de lidstaten passeert.”⁵⁸

Er wordt door de opname van doorvoer in de gedragscode wel meer draagvlak gecreëerd om het onderwerp hoger op de agenda te krijgen. Dit is – bescheiden – winst. Meer controle is niet alleen de wens van hen die bezorgd zijn over de doorvoer van conventionele (kleine) wapens. Ook op een heel ander gebied van de exportcontrole van strategische goederen, namelijk de proliferatie van

⁵⁶ In het rapport Van de Bunt is het recentste en meest volledige overzicht opgenomen, zie bijlage 3. Andere bronnen op dit gebied zijn: 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 en ‘Current national arms export policies of the 15 EU Member States’, SIPRI website (3 oktober 2005).

⁵⁷ Draft European Union Code of Conduct on exports of military equipment, annex 1, 7817/05, 28 juni 2005.

⁵⁸ Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 25 oktober 2002, Tweede Kamer 2002-2003, 28600 V, nr. 7.

massavernietingswapens (WMD), wordt gepleit voor meer middelen om doorvoer te controleren. Zo pleiten het secretariaat van de Europese Raad en de Europese Commissie in het kader van de strijd tegen verspreiding van massavernietingswapens, voor extra controle op transshipment en transit.⁵⁹ Goederen voor de productie van WMD komen voor op zowel de lijsten van vergunningplichtige militaire als dual-use goederen. De opname van goederen die vallen onder een 'catch-all' in de doorvoerregeling wijst erop dat controle van goederen voor massavernietingswapens verscherpt wordt.

De conceptversie van de gedragscode geeft aan dat een gezamenlijk EU-beleid op dit gebied nog niet door iedereen gewenst wordt. Daarmee blijft in de praktijk de oude situatie bestaan.

België heeft zijn doorvoerregeling onlangs aangepast als onderdeel van een algehele wetsherziening. Doorvoer valt in België sinds deze wijziging onder de bevoegdheden van de gewesten.⁶⁰ Het Belgische Forum voor Vredesactie reageert verbolgen op een voorstel van minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid, Moerman, om te bestuderen of controle op de doorvoer van wapens van EU-lidstaten via België niet moet vervallen. De minister geeft als voorbeeld dat een schip met wapens uit een andere EU-lidstaat voor de Verenigde Arabische Emiraten lang in de haven van Antwerpen moest blijven liggen, omdat Vlaanderen de eindbestemming negatief beoordeelde vanwege een verouderd rapport. De wapens mochten uiteindelijk naar hun bestemming. "Als men ervan kan uitgaan dat in alle EU-landen de Europese normen worden toegepast, dan is voor dat soort doorvoer logischerwijze geen bijkomende Vlaamse vergunning nodig."⁶¹ Volgens de Vlaamse vredesorganisatie klopt dit niet.⁶² Het beleid van verschillende EU-lidstaten gaat dan wel uit van dezelfde gedragscode wapenexporten, maar deze wordt in de praktijk verschillend geïnterpreteerd.

Een goed voorbeeld hiervan is de doorvoer van wapentechnologie naar Eritrea via Antwerpen. 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 beschikken over dit type tanks. De zending heeft een directe relatie met de oorlog. Door de leverantie kunnen tanks snel van nieuwe motoren, nachtkijkers en

⁵⁹ Defence - First Joint Report, Appendix 15: Further memorandum from the Foreign and Commonwealth Office, februari 2005, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/145/145we18.htm>

⁶⁰ Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen, zie: http://nl.wikipedia.org/wiki/Bijzondere_Wet_op_de_Hervorming_van_de_Instellingen

⁶¹ 'Moerman wil doorvoervergunning wapens kwijt', De Standaard, 4 mei 2005.

⁶² '20 aanbevelingen voor een strenge wapenexportregulering in Vlaanderen', Forum voor Vredesactie, september 2005. Nadien is de zorg over de herziening van het regime op de controle van doorvoer sterk toegenomen. Het Vlaams Vredes Instituut een adviesraad van het Vlaamse Parlement heeft er een onderzoeksopdracht voor uitgezet.

warmtebeeldapparatuur, die eveneens deel uitmaken van de zending, worden voorzien. De containers zijn per spoor vanuit Duitsland via Winschoten naar Antwerpen vervoerd,⁶³ terwijl de voertuigen direct van Duitsland naar Antwerpen gaan.⁶⁴ Bij de Antwerpse douane bestaat er geen enkele twijfel over dat de goederen onder de wapenexportrichtlijnen het land niet uitmogen. In Nederland ligt dat anders. Toenmalig 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”,⁶⁵ maar moet zeven maanden later toegeven dat het inderdaad om wapens gaat.⁶⁶ Het blijkt in deze kwestie van groot belang dat de Belgische douane de gevolgen van deze Nederlandse nalatigheid kon voorkomen. Het ging om een levering die overduidelijk niet voldeed aan de Nederlandse wapenexportrichtlijnen en er was geen (doorvoer) vergunning voor de levering aangevraagd. België functioneerde hier als poortwachter bij de buitendeur en bleek in die hoedanigheid een cruciale functie te vervullen. Bij militaire exporten die wel aan alle verplichtingen voldoen is controle tijdens de verschillende vervoersschakels een extra waarborg voor een verantwoorde wapenexportpolitiek.⁶⁷ Die visie wordt onderstreept door Bart De Smet, assistent Officier van Justitie in Antwerpen. Hij stelde tijdens een inleiding dat het achterwege blijven van controle op intracommunautaire wapenhandel tot frauduleuze handelingen leidt.⁶⁸ In een geschreven versie stelt hij dat eindbestemmingen moeilijk gecontroleerd kunnen worden, omdat een verzoek tot onderzoek door de Belgische overheid aan een buitenlandse regering opgevat kan worden “als een inmenging in binnenlandse aangelegenheden, wat repercussies kan hebben op de politieke en economische samenwerking met deze regering.” Sinds er een interne Europese markt is kan België niet meer optreden tegen ongeoorloofde wapenleveringen binnen de Europese Unie, zo stelt De Smet.⁶⁹

Een ander voorbeeld is de verscheping van tweedehands legergoederen van Nederland naar de Democratische Republiek Congo die door de Belgische douane werd gestopt.⁷⁰

Een van de meest besproken wapenleveranties van België (meer specifiek Wallonië) van de laatste jaren is de export van geweren naar Nepal. Duitsland wilde de geweren niet leveren. België wel. Theoretisch is het mogelijk dat de Belgische geweren via Rotterdam verscheept zijn naar Nepal.⁷¹ Mochten de geweren via

⁶³ ‘Wapenhandelaar dagvaardt Belgische staat’, De Morgen 12 februari 1999.

⁶⁴ Antwoord op Kamervragen Van Ardenne-van der Hoeven, 26 april 1999, Tweede Kamer 1999-2000, nr. 1048.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Algemeen Overleg Wapenexportbeleid, 9 november 1999.

⁶⁷ De containers hebben België inmiddels verlaten, zonder dat duidelijk is waar ze zijn gebleven.

⁶⁸ 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, 6 december 2001.

⁶⁹ Bart De Smet, ‘Wetgeving en praktijk van de strategische exportcontrole in België’, 6 december 2001.

⁷⁰ Zie voor meer informatie hoofdstuk 5, m.n. onder ‘Bedrijfjes in Nederland’ en de rol van de EL-ACP.

⁷¹ “In Europa is het [Rotterdam, JB] absoluut de belangrijkste wapenoverslaghaven. Dat komt vooral door de ligging, lekker dicht bij de Belgische FN-wapenfabrieken bijvoorbeeld”, zo stelt de Britse wapenhandelanalist

Nederland verscheept zijn dan moet dit bekend zijn, omdat voor deze doorvoer een consent nodig was. Nederland heeft een strenge politiek op het gebied van handvuurwapens en het ligt voor de hand dat Den Haag eerder de Duitse dan de Belgische lijn gevolgd zou hebben in zo'n geval, maar Nederland laat een beoordeling waarbij het gebruik van de Nederlandse vervoersinfrastructuur in het geding is over aan België. Vanzelfsprekend gaan hierdoor Belgische belangen (dat van producent FN Herstal bijvoorbeeld) zwaarder wegen. Dit afschuiven van verantwoordelijkheden is opmerkelijk aangezien er geen eenduidig EU-wapendoorvoer- en ook –exportbeleid bestaat. Voor een beoordeling van de praktische uitwerking van de Nederlandse controle op doorvoer is deze informatie van groot belang, maar ze wordt niet vrijgegeven. De Nederlandse Rekenkamer noemt het gebrek aan Europese harmonisatie een probleem:

“Een beperking van het systeem van de grenscontroles op het gebied van wapens en munitie is het gebrek aan harmonisatie tussen de lidstaten. Dit brengt met zich mee dat wapens en munitie op een legale manier binnen de EU gebracht kunnen worden door gebruik te maken van landen die minder strenge regels hanteren. Eenmaal binnen de EU kunnen, bij gebrek aan controle, deze wapens zich min of meer vrijelijk bewegen tussen lidstaten.”⁷²

Met de nieuwe regels valt alle doorvoer van militaire goederen in principe onder de controle van de Nederlandse overheid, door vergunningplicht of de mogelijkheid een vergunningplicht op te leggen (ad-hoc). Dat is een grote stap vooruit. Maar niet alle veranderingen betekenen een verscherping van de regelgeving. De strengste controle vindt plaats bij de langzame doorvoer. Doordat de termijnen voor snelle doorvoer zijn verdrievoudigd⁷³, valt in de nieuwe regelgeving veel minder doorvoer onder de categorie langzame doorvoer.

Ook de daadwerkelijke controle laat nog veel te wensen over. Ministeries geven geen of onvoldoende aansturing, de risicoanalyse van de douane is niet afdoende en de voor de opsporing onmisbare ECD stelt dat ze over onvoldoende middelen beschikt. Bovendien wordt lading die het vervoersmiddel niet verlaat in de praktijk alleen gecontroleerd als er verdenkingen op fiscaal of accijnsgebied zijn.

Paul Beaver. Joeri Boom, 'Wapenhaven', Groene Amsterdammer 17/02/99. Zie ook de aanzienlijke hoeveelheden handvuurwapens die Rotterdam officieel passeren in 1998, tabel 5.4. De verscheepte hoeveelheid betekent dat een grote leverancier gebruik maakt van de haven. Overigens was FN-Herstal een van de belangrijkste gebruikers van Schiphol voor doorvoer van wapens. (zie tabel 5.2., p. 149 in Explosieve Materie (Papieren Tijger, 2003).

⁷² Rekenkamer rapport, p. 25.

⁷³ De oorspronkelijke zeven en veertien dagen, zijn nu omgezet in respectievelijk twintig en 45 dagen. Deze nieuwe termijnen zijn overgenomen uit de in Europees verband vastgelegde regels voor doorvoer van dual-use goederen.

2 Omvang, kosten en baten van doorvoer

Dit hoofdstuk gaat voor een belangrijk deel over alle doorvoer. Dat is van belang om een beter beeld te krijgen van de omvang van de doorvoerstromen en de invloed die controle daarop heeft. In discussies over de verscherpte controle worden vaak de negatieve effecten op de Nederlandse doorvoerfunctie als belemmering genoemd.

Nederland speelt een belangrijke rol in de internationale handelsstromen.⁷⁴ 'Nederland distributieland' is een feit en geen holle slagzin. Rotterdam is de grootste haven van Europa en Schiphol een belangrijk kruispunt in het wereldwijde luchttransport. Jaarlijks verwerkt Schiphol bijna 1,2 miljoen ton aan goederen, terwijl in de Rotterdamse haven ruim 350 miljoen ton wordt verscheept.⁷⁵ Het opzetten van grote infrastructurele werken zoals de Betuwelijn en de tweede Maasvlakte benadrukt de grote rol die de transportsector in de Nederlandse economie heeft. Handel is een essentieel bestanddeel van de Nederlandse economie. Om de benaming 'Mainport to Europe' te behouden moet de verkeersinfrastructuur regelmatig worden versterkt en uitgebreid. Nederland importeert en exporteert goederen, maar ook doorvoer is voor Nederland van toenemend belang.

Tabel 3.1: Een globaal overzicht van handelsstromen

Omschrijving goederen stroom	Waarde in € miljard	Jaar
Export*	258	2004
Import*	228	2004
Wederuitvoer*	105	2004
Zuivere doorvoer met overlading **	150	2001
Zuivere doorvoer zonder overlading***	+/- 120	

* CBS gegevens

** 'De maatschappelijke betekenis van doorvoer', TNO Inro

*** Schatting op grond van een TNO Inro schatting dat 16% van het totale volume internationale transport via Nederland bestaat uit zuivere doorvoer zonder overlading.

Informatie over doorvoer

Ondanks het belang van doorvoer voor de Nederlandse economie, zijn gegevens over doorvoer vreemd genoeg moeilijk te achterhalen. Ook officiële Nederlandse onderzoeksinstituten!!! hebben het verschijnsel maar gedeeltelijk in kaart gebracht. Zelfs op

⁷⁴ "Rotterdam was in 2000 de grootste haven ter wereld, met een vrachtbehandeling van 322 miljoen ton (Port of Rotterdam 2002). Schiphol was in 2001 met 1,2 miljoen ton per jaar de veertiende luchthaven op het gebied van vrachtvervoer en met 39 miljoen passagiers per jaar de negende op het gebied van passagiersvervoer. Voor een deel dankt Nederland deze sterke positie aan de gunstige ligging, maar het onderscheidt zich daarnaast door voldoende aantrekkingskracht uit te oefenen op multinationals om Nederland te kiezen voor een distributiecentrum of Europees hoofdkantoor. Tevens heeft Nederland geïnvesteerd in nieuwe technologieën op het gebied van transport en distributie." 'Nederland handelsland: het perspectief van de transactiekosten,' Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, rapporten aan de regering nr. 22, SDU, Den Haag, 2003.

⁷⁵ Macro Economische Verkenningen (MEV) 2006, p. 82.; en Eurostat yearbook 2004, the statistical guide to Europe, pp. 217-218.

Tabel 3.2: **Overslag in de belangrijkste Europese havens, 2004** (x miljoen ton)

Rotterdam	352,
Antwerpen	152,
Hamburg	114,
Marseille	94,
Le Havre	76,
Amsterdam/IJmond	73,
Algeciras	61,
Genoa	55,
Londen	53,
Bremen	52,
Duinkerken	51,
Wilhelmshaven	45,
Barcelona	39,
Zeebrugge	31,
Sealand Seaports	30,
Bron: Port of Rotterdam	

macroniveau is nauwelijks bekend wat de omvang van de doorvoer is. Voor export zijn deze cijfers wel voorhanden. Nederland exporteert per jaar goederen ter waarde van ruim 250 miljard euro.⁷⁶

Zelfs de officiële wapenexporten zijn grotendeels bekend. Het gaat hierbij om exportvergunningen ter waarde van gemiddeld zo'n 650 miljoen euro per jaar in de periode 1998-2004, oftewel 0,26% van de totale export. Naast totaalcijfers worden ook steeds meer details, zoals afzonderlijke exportvergunningen, over wapenexporten openbaar. De wapenexporten worden gecontroleerd op grond van de wapenexportrichtlijnen van Nederland en de Europese Unie en zijn in grote lijnen en gedeeltelijk in detail bekend.⁷⁷

Terwijl over de export van wapens steeds meer bekend is, stuit gericht onderzoek naar de doorvoer van wapens al snel op barrières, zelfs voor de overheid, zo blijkt uit een brief hierover aan het parlement.

“Het bleek echter onmogelijk om hierover voldoende informatie te vergaren. Een theoretische informatiebron is de jaarlijkse vertrouwelijke rapportage van de lidstaten van de OVSE inzake in- en uitvoer van kleine wapens. Aan de landen wordt tevens gevraagd om te melden of er bij de gerapporteerde transacties sprake is geweest van doorvoer via derde landen. Deze informatie wordt slechts sporadisch verstrekt, zodat uit de OVSE-rapportage nauwelijks informatie valt te ontleen inzake de functie van landen als doorvoerlocatie. De voorziene uitbreiding van de meldplicht zal in ieder geval meer inzicht opleveren over de aard en omvang van doorvoorzendingen over Nederlands grondgebied.”⁷⁸

Ook over doorvoer van andere goederen dan wapens zijn amper gedetailleerde gegevens beschikbaar en ontbreken vrijwel alle details; ook de macro-economische omvang is nauwelijks in kaart gebracht.⁷⁹ Tabel 3.1 geeft slechts een globaal overzicht. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geeft wel de financiële omvang van wederuitvoer in zijn statistieken, maar “het CBS definieert wederuitvoer als de goederen die via Nederland vervoerd worden en daarbij (tijdelijk) eigendom

⁷⁶ In-, uit- en wederuitvoer van goederen naar waarde; goederenindeling volgens SITC-indeling; kwartaalcijfers. 2002-2004; kw I 2002 - kw I 2005 Gewijzigd op 22 juli 2005, CBS.

⁷⁷ De daadwerkelijke uitvoer kan niettemin afwijken van de waarde van de exportvergunning, bijvoorbeeld doordat niet alle leveringen waarvoor vergunningen zijn gegeven, ook gerealiseerd zijn. Van de zogenaamde gerealiseerde uitvoer van strategische goederen zijn geen recente cijfers openbaar. Ook op het gebied van exportvergunningen zijn veel gegevens niet beschikbaar, die noodzakelijk zijn voor de interpretatie van het Nederlandse wapenexportcontrolebeleid. Zie bijvoorbeeld: Frank Slijper, ‘Analyse Nederlandse wapenexportvergunningen 2004,’ Campagne tegen Wapenhandel, oktober 2005.

⁷⁸ 2002-2003, 22 054, nr. 73.

⁷⁹ De meest recente CBS statistieken over doorvoer behelzen 1996, Dr. B. Kuipers et al, ‘De maatschappelijke betekenis van doorvoer; een onderzoek naar de zuivere doorvoer van goederen door de Nederlandse zeehavens,’ TNO Inro, 26 november 2003, p. i.

worden van een ingezetene, zonder dat hier een industriële bewerking plaatsvindt. Dit zijn onder andere goederen die door Nederlandse distributiecentra worden ingeklaard en uitgeleverd aan andere (Europese) landen.” Dat is een andere definitie dan die wordt gehanteerd voor de controle op wapendoorvoer, die uitdrukkelijk niet in Nederlandse handen komt.⁸⁰ Voor wederuitvoer met een relevante industriële bewerking wordt door het CBS een andere term gehanteerd: ‘binnenslands geproduceerde uitvoer.’ Hier valt een groot deel van de importen onder, aangezien voor veel binnenlandse productie eerst goederen ingevoerd moeten worden. “Zowel voor de wederuitvoer als voor de binnenslands geproduceerde uitvoer geldt dat de goederen (tijdelijk) eigendom moeten zijn van een Nederlandse ingezetene. Is dat niet het geval, dan is sprake van doorvoer, die in de nationale rekeningen noch tot de uitvoer noch tot de invoer wordt gerekend.”⁸¹ Cijfers over de financiële omvang van wederuitvoer zijn zo alleen bruikbaar voor een inschatting van de omvang van de Nederlandse doorvoer, maar wederuitvoer van wapens zoals door het CBS gedefinieerd valt geheel onder de wapenexportregelgeving en niet onder de doorvoerregeling, vanwege de overdracht aan een Nederlands ingezetene. Voor de doorvoer van wapens is een ander soort doorvoer van belang. Deze wordt vaak niet overgeladen, niet binnen het Nederlandse douanestelsel gebracht of tijdelijk eigendom van een ingezetene.

TNO Inro (gespecialiseerd in verkeer en transport, logistiek en distributie, en ruimtelijke ordening en milieu) stelt dat het belang van doorvoer zonder overlading een afzonderlijk onderzoek rechtvaardigt.⁸² Dat is niet alleen van belang voor het zeehavenbeleid, maar ook voor inzicht in de totale doorvoerstromen waarop de In- en Uitvoerwet zich richt. Voor deze doorvoer gebruikt de organisatie de term ‘zuivere doorvoer’. Met zuivere doorvoer wordt bedoeld doorvoer die niet van eigenaar wisselt.⁸³ In 2001 bestond 40 procent van alle inkomende vracht (in tonnage) via Nederlandse zeehavens uit ‘zuivere inkomende doorvoer’ en bijna de helft van de uitgaande uit ‘zuivere uitgaande doorvoer,’ beide zonder overlading.⁸⁴ (Doordat over doorvoer zonder overlading vrijwel geen gegevens bestaan, wordt in het vervolg met zuivere doorvoer bedoeld: doorvoer met overlading, die niet van eigenaar wisselt. Als doorvoer zonder overlading wordt bedoeld, dan wordt dit uitdrukkelijk vermeld).

⁸⁰ E-mail ministerie Economische Zaken, 25 augustus 2005.

⁸¹ ‘Waarom wordt er verschil gemaakt tussen binnenslands geproduceerde uitvoer en wederuitvoer?’ CBS, <http://www.cpb.nl/nl/general/org/afdelingen/conj/faq/vraag160.html> (okt. 2005)

⁸² TNO Inro, 26 november 2003, 9.

⁸³ Zeehavens akers van de economie, Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2004; en De maatschappelijke betekenis van doorvoer. Een onderzoek naar de zuivere doorvoer van goederen door de Nederlandse zeehavens,’ SEO, maart 2004.

⁸⁴ TNO Inro, 26 november 2003, p. i.

Doorvoer in de Nederlandse economie

Bij wederuitvoer gaat het om goederen met een waarde van meer dan 100 miljard euro per jaar. Dat betekent 40 procent van de Nederlandse export en bij zuivere doorvoer met overlading om een hoeveelheid in de orde van grootte van 150 miljard euro.⁸⁵ Nederland is dozenschuiver, zo typeerde oud-staatssecretaris Wijn van Economische Zaken Nederland.⁸⁶ “Aan iedere euro wederuitvoer wordt door Nederlanders ongeveer 10 eurocent verdiend,” zo stelt het Centraal Planbureau (CPB).⁸⁷ Op grond van de wederuitvoer vloeit dus 10 miljard euro per jaar naar Nederland toe. In 2004 nam de wederuitvoer met 20 procent toe. In de *Macro-economische verkenning 2006* stelt het CPB dan ook:

“Ondanks de trage groei van de binnenslands geproduceerde uitvoer nam de totale uitvoer van fabrikaten vorig jaar met maar liefst 9,4% toe. Dit moet vooral worden toegeschreven aan een spectaculaire stijging van de wederuitvoer van fabrikaten, van maar liefst ruim 20%. Nederland maakte zijn naam van distributieland dan ook helemaal waar. Distributie en transport waren de activiteiten die vorig jaar bepalend waren voor het herstel van de economie. Vooral door de opkomst van China zagen Schiphol en de Rotterdamse haven de aan- en afvoer van goederen flink toenemen, wat resulteerde in een topjaar voor beide mainports.”⁸⁸

‘Made in Holland’-export nam in 2004 af – en de verwachting is dat dit de komende jaren zo blijft – waarmee het aandeel wederuitvoer groeit. In 2004 was wederuitvoer goed voor een kwart van de economische groei.⁸⁹

De zuivere doorvoer groeit een stuk trager dan de wederuitvoer. Dat heeft te maken met de rol van Nederland binnen de interne Europese markt. Veel goederen worden via Nederlandse distributie centra (EDC’s) naar het Europese achterland doorgevoerd. De goederen komen daarbij in bezit van de EDC’s en komen daarmee als wederuitvoer in de statistieken.⁹⁰

De toegevoegde waarde uit zuivere doorvoer had in 2001 een waarde 2,1 miljard euro. De toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie is laag; per euro zuivere doorvoer, wordt 1,5 eurocent winst gemaakt. De toegevoegde waarde van zuivere doorvoer is een 0,5 procent van de Nederlandse economie. Ook al gaat het hier om een grote hoeveelheid lading, door de geringe toegevoegde waarde van ‘zuivere doorvoer,’ wordt gesteld dat het beperken ervan nauwelijks effect heeft op de Nederlandse economie als geheel. “De doorvoer is geen krachtige bron van

⁸⁵ Dit cijfer is tot stand gekomen door samenwerking tussen het CBS, de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en TNO Inro.

⁸⁶ ‘Nederland wordt dozenschuiver,’ NRC Handelsblad 04/10/02.

⁸⁷ <http://www.cpb.nl/nl/general/org/afdelingen/conj/faq/vraag160.html>. MEV noemt als marge op de wederuitvoer, het deel van de uitvoerwaarde dat Nederlandse werknemers en kapitaalverschaffers verdienen, gemiddeld genomen om en nabij 10%, p. 84.

⁸⁸ Macro Economische Verkenning 2006, p. 25.

⁸⁹ MEV, p. 84 en tabel 3.7: Bijdragen aan de BBP-groei, 2002-2006,’ p. 88.

⁹⁰ TNO Inro iii.

ationale economische groei voor de toekomst – uit de hier uitgevoerde analyse blijkt eerder het tegendeel,” stelt TNO Inro met enige slagen om de arm.⁹¹ Overigens is de havensector het daarmee niet eens. Deze sector komt tot de conclusie dat doorvoer de positie van de haven een gunstiger concurrentiepositie oplevert, doordat doorvoer zorgt voor een grotere dekking van de vaste kosten en de kosten van dienstverlening in en om de haven. Hierdoor kan de dienstverlening fijnmaziger worden.⁹² Dit wordt overigens niet ontkend door TNO-Inro.⁹³

De doorvoer legt echter ook een groot beslag op de haven. TNO zegt hierover: “Om te voorkomen dat maatschappelijk waardevolle functies in de knel komen door de verwachte doorgaande groei van doorvoer is een beleid op doorvoerstromen gewenst.”

Van de goederenstromen via zee en de lucht bestaat een vijfde uit doorvoer zonder overlading.⁹⁴ De scheepvaart is voor uitgaande en inkomende doorvoer het belangrijkste vervoersmiddel voor doorvoer met overlading.⁹⁵ Deze activiteit legt daarom een groot beslag op de Rotterdamse haven. Een vergelijking met wederuitvoer, 10 procent meerwaarde, laat zien hoe gering de toegevoegde waarde van zuivere doorvoer is.

De sterkste groeiende vervoermodaliteiten voor doorvoer zijn weg- en luchttransport. Het resultaat hiervan is dat Schiphol steeds meer gaat kampen met ruimtegebrek. De meerwaarde die deze grote aanslag op de capaciteit van de Nederlandse vervoersinfrastructuur oplevert is dan relatief gering.

Veel, maar hoeveel?

Naast de officieel geregistreerde wederuitvoer en een benadering van de omvang van de zuivere doorvoer is het gissen naar de omvang van de doorvoer zonder overlading. De helft van alle goederen die de Europese Unie binnenkomen gaan via de havens van Rotterdam en Amsterdam, zo stelt de Nederlandse ambassade in Canada.⁹⁶ En de douane stelt dat een kwart van alle in- en exporten van de Europese Unie via Nederland lopen.⁹⁷ Overdreven of niet, het staat buiten kijf dat Nederland als vervoersknooppunt in Europa een belangrijke rol speelt en dat het over astronomische hoeveelheden goederen gaat.

⁹¹ TNO Inro, p. xvi, xxi. Zie voor een discussie hierover: De maatschappelijke betekenis van doorvoer, TNO en de 2nd opinion bij dit onderzoek van SEO. Havenstuk.

⁹² Zeehaven: ankers van de economie, juni 2004, p. 18.

⁹³ TNO Inro, p. xxi.

⁹⁴ Gemeten in lading ton kilometers. Voor vervoer over de weg en spoor is dit niet bekend. Voor vervoer via de binnenvaart betreft het 21%. Tabel B2.1: Procentuele verdeling van ladingtonkilometers in vervoersmarkten, TNO Inro, p. 119.

⁹⁵ Respectievelijk 46 en 53 procent van de waarde en 27 en 86 procent gemeten in tonnage.

⁹⁶ ‘The Netherlands: Gateway to Europe,’ http://www.mfa.nl/ott/trade_and_commerce/the_netherlands (4 oktober 2005).

⁹⁷ <http://www.belastingdienst.nl/9229237/v/index.htm>

De EU-landen zijn in 2003 goed voor 2,1 biljoen – ofwel 2.100 miljard - euro aan importen en 2,4 biljoen euro aan exporten van goederen.⁹⁸ Een kwart hiervan betekent goederen met de kolossale waarde van ruim een biljoen euro die Nederland passeren. Dat is 16 procent van alle goederen die wereldwijd worden geëxporteerd en geïmporteerd. De Nederlandse import, export en wederuitvoer samen zijn goed voor 591 miljard euro. In 2001 kwam zuivere doorvoer bij benadering op 150 miljard euro.

Voor de doorvoer zonder overlading is de omvang in lading ton kilometers door Nederland bekend. Het gaat om 16 procent van de internationale handel via Nederland.⁹⁹ Met een grove schatting op basis van de gemiddelde waarde van alle internationale Nederlandse handel kan je stellen dat deze 16 procent neerkomt op een bedrag van minimaal 120 miljard euro.¹⁰⁰

Welke toegevoegde waarde wordt gecreëerd door doorvoer zonder overlading met een waarde van ongeveer 120 miljard is niet bekend. Het gaat om minder dan 1,5 procent van de totale omvang (aangezien het om minder economische handelingen gaat dan bij doorvoer met overlading). De verdiensten zitten in kleine posten zoals havengelden en luchthavenbelasting voor internationaal vrachtvervoer. Bovendien wordt een deel van de doorvoer zonder overlading door Nederlandse reders, transporteurs en carriers uitgevoerd. In ieder geval is dit minder dan 1,8 miljard euro, maar vermoedelijk slechts een fractie hiervan. In totaal komen we dan op minder dan 3,9 miljard euro uit.

Grove benadering meerwaarde en omvang doorvoer wapens			
Soort zuivere doorvoer	Omvang <i>x € miljard</i>	Meerwaarde <i>x € miljard</i>	Gemiddeld volume wapens in handelstromen,
Met overlading	150	2,1	Wereld: 0,7%
Zonder overlading	120	1,8	EU: 0,5%
	Totaal	3,9	Nederland: 0,26%
Omvang wapendoorvoer <i>x € miljard</i>		Meerwaarde uit wapens op basis gemiddelde van 1,5% over alle goederen stromen binnen zuivere doorvoer met overlading.	
		<i>X € miljoen</i>	
270 x 0,7%		1,9	3,9 x 0,7% = 27,3
270 x 0,5%		1,4	3,9 x 0,5% = 19,5
270 x 0,26%		0,7	3,9 x 0,26% = 10,1

⁹⁸ World Development Indicators, tabellen Table 4.5 | Structure of merchandise exports en Table 4.6 | Structure of merchandise imports, <http://www.worldbank.org/data/wdi2005/wditext/Section4.htm>. Bij verder gebruik van deze gegevens is de 25% die door de Douane wordt genoemd gehanteerd en niet de 50% die door de Nederlandse ambassade in Canada wordt genoemd.

⁹⁹ Dat zijn internationale bilaterale vervoerstromen en doorvoer.

¹⁰⁰ Vanzelfsprekend kan dit cijfer alleen als indicatie gezien worden. Gezien het feit dat doorvoer zonder overlading redelijk gelijk verdeeld is over zee-, lucht- en binnenvaartvervoer, is er wel een reden om aan te nemen dat de waarde ongeveer de gemiddelde waarde heeft.

Deze berekening is een grove indicatie van de omvang van de winsten uit wapendoorvoer. Een groot aantal gegevens ontbreken. Dat de meerwaarde van zuivere doorvoer zonder overlading lager ligt dan 1,5 procent is bijvoorbeeld zeer aannemelijk. Ook is het onduidelijk of overslag van wapens een grotere meerwaarde creëert dan de overslag van gemiddelde goederen. Bovendien bestaat er geen inzicht in de samenstelling van de precieze handelsstromen.

Het wereldhandelsvolume in goederen bedraagt ongeveer 5,2 biljoen euro.¹⁰¹ Het aandeel militaire goederen hierin is zo'n 0,7%. Voor Europa was dit in 1999 0,5 procent.¹⁰² Voor Nederland maken militaire goederen 0,26 procent van de gehele export uit.¹⁰³

De grootste onduidelijkheid betreft de handelstromen die Nederland passeren. Je kunt niet voetstoots aannemen dat Nederland een gemiddelde hoeveelheid wapens via zijn grenzen laat passeren, of dit nu een internationaal Europees of nationaal gemiddelde is. In 1999 noemde militair analist Beaver Nederland echter wel een schakel in de internationale wapenoverslag, een opmerking die op een hoge wapendoorvoer duidt. Nederland Gateway to the World is meer dan een reclame slogan; in 1994 gingen via Schiphol wapens naar 92 verschillende landen en voor de Verenigde Staten – de grootste wapenexporteur in de wereld – is Nederland een doorvoerhaven, zeker voor Israël. Eerder werd al gewezen op de doorvoerfunctie die Rotterdam heeft voor kleine wapens.¹⁰⁴ Het ligt niet voor de hand dat grote klanten van Rusland, zoals India en China, hun wapens via Nederland krijgen. Al is ook dit niet uit te sluiten, wapenstromen lopen niet altijd via voor de hand liggende routes. Chili kreeg in 1994 bijvoorbeeld Zuidkoreaanse wapens via Amsterdam.¹⁰⁵ Bart De Smet merkte op dat in België in 2001 twee aanvoerlijnen opvielen: wapens uit het Midden-Oosten en Rusland met bestemming Frankrijk, die vervolgens naar Afrika werden geëxporteerd en wapens uit Hamburg die via Antwerpen eveneens eindigden in Afrika.¹⁰⁶ Volledige en betrouwbare overzichten over wapenstromen binnen de internationale handel ontbreken en daardoor is bovenstaande berekening vooral illustratief en indicatief bedoeld.

Als we aannemen dat de Nederlandse doorvoer wel representatief is voor de wereldhandel als geheel dan gaat het om een bedrag tussen de 10 en 30 miljoen euro dat in Nederland aan wapendoorvoer wordt verdiend. Dat is een gering bedrag, ook als het om een veel te lage schatting zou gaan.

In omvang lijkt het wel om een serieuze hoeveelheid te gaan. Bij dezelfde aanname van representativiteit gaat het om een waarde van tussen een half en twee miljard. Het zou dan minimaal gaan om een hoeveelheid vergelijkbaar met door de

¹⁰¹ Wereldbank 'World Development Indicators,' tabel 4.5.

¹⁰² http://www.state.gov/t/vc/rls/rpt/wmeat/1999_2000/

¹⁰³ Jaarrapport wapenexportbeleid 2004, p. 18.

¹⁰⁴ Zie voor meer informatie: Doorvoer van wapens via Nederland (Novib 2001); Nederland distributieland ook voor wapens (Papieren Tijger, 2003); Eric Vrijzen, 'Hypocriet transport,' Elsevier 6 december 1997; Joost Oranje, 'Kind aan huis; Schiphol als tweede thuishaven voor Israël,' NRC-Handelsblad 5 december 1998; Joeri Boom 'Wapenhaven,' Groene Amsterdammer 17 februari 1999; Hilbrand Rozema, 'Scannen en bidden tegen Wapenhandel,' Nederlands Dagblad 21 april 2004; en noot 71.

¹⁰⁵ Explosieve Materie (Papieren Tijger, 2003), p. 148.

¹⁰⁶ Bart De Smet, 'Wetgeving en praktijk van de strategische exportcontrole in België', 6 december 2001.

overheid gefiatteerde, officiële wapenexporten. Op deze 'normale' wapenexporten vindt een veel strengere controle plaats.

Er is wel beleid maar basisgegevens ontbreken. De controle vindt dus plaats op een goederenstroom waarvan over de aard en omvang veel niet bekend is. De Nederlandse regering maakt zich er voorlopig gemakkelijk vanaf. Op de vraag of de Nederlandse regering enig idee over de omvang van de zuivere doorvoer heeft, geeft ze het volgende antwoord:

"Het overzicht van de afgegeven doorvoervergunningen zoals opgenomen in de Jaarrapporten over het wapenexportbeleid geeft in combinatie met de maandelijke overzichten van doorvoermeldingen die op de website geplaatst zullen worden een beeld van de doorvoer van militaire goederen waarop de doorvoerbepalingen van het In- en uitvoerbesluit strategische goederen van toepassing zijn."¹⁰⁷

Dit betekent dat het inzicht bestaat uit gemelde doorvoer en dat verder geen gegevens beschikbaar of gezocht zijn. Dat is verrassend en kan alleen tot de conclusie leiden dat er niet veel belang aan wordt gehecht, de goederen zijn hier maar even en het precies in kaart brengen is te kostbaar. Voor meer inzicht is een stevig en deskundig onderzoek vereist, waarin zowel controle instanties als vervoerseconomen een rol zouden moeten spelen.

Het bedrijfsleven en de kosten van wapendoorvoercontrole

Ook al is er nauwelijks aandacht voor de totale omvang van alle doorvoerstromen. Bij het totstandkomen van de regeling voor de doorvoer van wapens hebben de belangen van de vervoerders zwaar meegewogen. Dit terwijl het gewicht ervan niet duidelijk was. Het vermijden van vertragingen kreeg prioriteit en er mocht geen oneigenlijk beroep gedaan worden op bedrijven in de nieuwe regelgeving. De regering stelde dat een algemene vergunningsplicht bonafide vervoerders administratieve handelingen oplegt, terwijl de controlemogelijkheden niet toereikend zijn. 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 voormalig staatssecretaris Wijn.¹⁰⁸ Vrijwel automatisch ging het medeleven naar de bedrijven. Het bleek al snel dat het met de administratieve lasten wel meevalt. Het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten wilde in 2002 niet eens een advies uitbrengen, omdat het college inschatte dat de omvang van de te verwachten lasten beperkt zal blijven.¹⁰⁹ Dit argument was wel jarenlang gebruikt om het instellen van controle op doorvoer te vertragen.

¹⁰⁷ Schriftelijke inbreng nr. 22 054, Wapenexportbeleid, verslag van een Schriftelijk overleg, maart 2006 (nog ongedateerd).

¹⁰⁸ Algemene Beraadslaging, 26 september 2000.

¹⁰⁹ Besluit van 19 augustus 2002, Staatsblad 2002, nr. 449.

Eerder werd al gewezen op de twijfels over de maatschappelijke en economische betekenis van doorvoer voor Nederland. Dat betekent niet dat individuele bedrijven uit de transportsector geen groot belang kunnen hebben bij doorvoer. Het commentaar vanuit de haven op eerdergenoemde rapporten over de maatschappelijke waarde van doorvoer spreekt wat dit betreft boekdelen. Wat zijn de kosten en baten van controle op doorvoer?

Administratieve lasten

Er zijn twee typen bedrijven in Nederland die met de regeling geconfronteerd kunnen worden:

- bij meldplicht: vervoerders, expediteurs, cargadoors (scheepsbevrachters), reders en dergelijke;
- bij vergunningplicht: exporteurs en handelaren in militaire goederen.

Daarnaast krijgen ook buitenlandse bedrijven die handelen in wapens met de regeling te maken. In de categorie vervoerders betreft het bijna 18.000 bedrijven en in de categorie exporteurs 239.¹¹⁰ Op basis van 150 meldingen en vergunningen per week leidt dit in de berekeningen van Economische Zaken tot 267 duizend euro aan administratieve lasten per jaar voor de sector, waarvan iets meer dan helft eenmalig is, namelijk voor het uitzoeken of men met de regeling te maken krijgt. Twee jaar later zijn deze kosten opnieuw berekend en komt de toenmalige staatssecretaris tot een andere som. De kosten per jaar zijn 35.000 euro en de eenmalige kosten bedragen 225.000 euro. Voortschrijdend inzicht heeft er toe geleid dat lang niet alle 18.000 bedrijven bij wapendoorvoer betrokken zijn. 'Alle bedrijven uit de sector' zijn vervangen door een inderdaad veel duidelijker gegeven: bedrijven die naar verwachting *daadwerkelijk* met de regeling zullen worden geconfronteerd. Het gaat bij de categorie vervoerders om 35 bedrijven en in de categorie exporteurs om 150.¹¹¹ Deze laatste groep viel bovendien al onder de wapenexportregelgeving.

De kosten voor de bedrijven zijn daarmee te verwaarlozen. De kosten voor de overheid lopen hoger op. De kosten van de containerscanners voor de Maasvlakte en Schiphol bedragen ongeveer 15 miljoen euro.¹¹² De scanners in de Rotterdamse en Amsterdamse haven en op Schiphol moeten ondermeer vracht controleren op verborgen wapens. Er wordt overwogen ook in Aruba een containerscan te zetten. De strijd tegen het terrorisme leidt ook in andere delen van het Koninkrijk tot een

¹¹⁰ Het gaat daarbij om spoorwegen (10), goederenvervoerders over de weg (exclusief verhuisbedrijven, 9.920), vracht- en tankvaart (zee en binnenwater, 3.450), sleep- en duwvaart (binnenwater, 265), vervoer door de lucht (170), expediteurs, cargadoors, en bevrachters (1.875) en koeriersdiensten (2.085). Staatsblad 2002, nr. 449.

¹¹¹ Toelichting bij 'Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 september 2004, nr. WJZ 4059678'.

¹¹² De Voorjaarsnota 1999, 3 mei 1999; Ministerie van Financiën: Beheersverslag 1999; en Miljoenennota, 1998, post 04.01 Personeel en materieel Belastingdienst.

verscherpte controle.¹¹³ De douane is enthousiast over het gebruik van de scanners. “Er worden mobiele scans gebruikt op Schiphol en in de Amsterdamse en Rotterdamse haven. De containerscan op de Maasvlakte heeft een capaciteit van twintig containers per uur. In vergelijking met het uitpakken van een container levert het gebruik van de scanapparatuur een enorme tijdsbesparing op. Daarnaast is deze vorm van controle bijzonder effectief en kan fysieke controle worden beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is,” zo wordt op de website van de douane gesteld.¹¹⁴

De douane is overigens ook een overheidsdienst die inkomsten genereert. Van alle invoerrechten komt 30 procent voort uit wederuitvoer, dat is volgens de *Macroeconomische Verkenningen* van 2005 ruim voldoende voor alle douanetaken.¹¹⁵ Air Cargo Netherlands pleit voor meer geld voor de douane, zodat ze sneller en efficiënter lading kan verwerken. Een andere optie die de brancheorganisatie van de luchtverladers aanbood was dat de verladers zelf zouden gaan scannen.¹¹⁶

In 2004 werden 75.000 containers gescand, dat was meer dan de geplande 67.000¹¹⁷. Het is echter nog altijd een fractie van de containers die Nederland passeren. Alleen al in Rotterdam zijn dat er zo’n 20.000 per dag.¹¹⁸ Momenteel gaat dus – alleen al op basis van de Rotterdamse cijfers - nog geen 1 procent van de containers door de scan. En dit zijn alleen containers die overgeladen worden; de containers die door de haven gaan zonder overgeladen te worden op een andere vervoermiddel worden niet gecontroleerd. De verscherpte controle is een positieve ontwikkeling. Dat is geen luxe, maar een plicht en een noodzaak. De Nederlandse overheid is verplicht deze taak zo goed mogelijk uit te voeren, zonder het bedrijfsleven nodeloos op kosten te jagen.

De maatschappelijke betekenis van doorvoer wordt tot nu toe vooral afgemeten aan de toegevoegde waarde die ze heeft voor de economie. Daarnaast worden ook milieuaspecten meegewogen. Dat ligt voor de hand: ruimtebeslag en congestie op de aan- en afvoerroutes hebben duidelijk gevolgen voor de economie en het milieu. Doordat de strijd tegen het terrorisme aan belang toeneemt, wordt ook duidelijk dat doorvoer een negatieve maatschappelijke betekenis kan hebben die met een veranderde veiligheidsbeleid samenhangt. In hoofdstuk 2 werd al gewezen op het feit dat doorvoer ook een bron van zorg is binnen de EU, daar waar het controle op (ongeoorloofde) doorvoer van (onderdelen van) massavernietingswapens betreft. Dit kan betekenen dat de prioriteitsstelling nog meer komt te liggen op inkomende

¹¹³ Gemeenschappelijke verklaring over intensivering van de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk bij de bestrijding van internationaal terrorisme, Vierde voortgangsrapportage, juni 2004.

¹¹⁴ Over de Douane: ogen, oren, computers en scans, <http://www.belastingdienst.nl/9229237/v/index.htm>

¹¹⁵ Macro Economische Verkenningen 2005, p. 161.

¹¹⁶ ‘Exportscan douane: ACN: Exportscan bedreigt concurrentiepositie Schiphol’, 8 maart 2004.

¹¹⁷ Rekenkamer, p. 43.

¹¹⁸ ‘Rotterdam breaks through 350 million barrier’, Port of Rotterdam, 3 februari 2005, http://www.portofrotterdam.com/news/UK/Pressreleases/2005/HBR_30122004_02.asp.

lading,¹¹⁹ zowel voor Nederland als de Europese Unie. Bijvoorbeeld op de bijna tien miljoen containers die jaarlijks via Nederland per binnenvaartschip het Europese achterland ingaan.¹²⁰ Deze veiligheidsbenadering is echter vooral gericht op de veiligheid in de EU en is daarom niet helemaal te vergelijken met een strengere controle op wapenuitvoer naar de rest van de wereld. Gezien het feit dat de kosten voor zowel de douane als het bedrijfsleven gering zijn en dat de economische meerwaarde van de snelle doorvoer ook niet hoog zijn, kunnen meer inspanningen op dit gebied verricht worden. Vooralsnog lijkt de prioriteit echter vooral op het gebied van preventie van terroristische aanslagen op de Westerse wereld te liggen.

Container Security Initiative

Het is duidelijk dat de verscherpte controle na de aanslagen op het Pentagon en het World Trade Center van 11 september 2001 gevolgen heeft voor het controlebeleid op de doorvoer in Nederland. De ministeries van Justitie en Financiën hebben de samenwerking geïntensiveerd om de beveiliging van de burgerluchtvaart waar nodig aan te scherpen. Economische Zaken en Financiën hebben de intentie uitgesproken om de samenwerking bij controle op doorvoer te intensiveren. De aandacht voor wapenbezit op Schiphol richt zich vooral op wapenbezit bij passagiers en niet op wapens in de vracht.¹²¹ De nadruk ligt daarbij niet alleen op de interne veiligheid in Europa, maar ook op de veiligheid van goederenstromen naar de VS. Het primaire doel is om de veiligheid in Nederland, de Europese Unie en de VS te waarborgen en niet het onder controle brengen van internationale wapenstromen. In 2002 stelden onderzoekers dat de controle vooral op ingaande stromen wordt gericht en niet op uitgaande.¹²² Het thema wapendoorvoer kan daarom gemakkelijk een bijzaak worden.

Op Schiphol is de controle flink opgevoerd. In de woorden van een beveiligingsmedewerker: "Sinds 11 september 2001 zijn de maatregelen behoorlijk verscherpt. Bij alle Amerikaanse vliegtuigen die op Schiphol landen, moeten we een catering-check uitvoeren. Al het eten, de drank, het bestek moet je controleren op explosieven, wapens en andere verdachte voorwerpen."¹²³

Zo'n verscherpte controle vereist de VS van zijn handelspartners. Zo komen de VS en Nederland in juni 2002 overeen dat Rotterdam als eerste haven gaat samenwerken met de Amerikaanse douane in het zogenaamde *Container Security Initiative* (CSI). "Deze belangrijke en eerste overeenkomst in Europa zal een

¹¹⁹ Kamervragen Van Fessem (CDA), Tweede Kamer 2003-2004, aanhangsel 435, p. 935.

¹²⁰ In 2000 werden 9 miljoen containers via de binnenvaart doorgevoerd, TNO Inro, p. 6.

¹²¹ http://www.justitie.nl/nieuws/50603Uitbreiding_aanpak_illegale_wapens.asp;
<http://www.perssupport.anp.nl/Home/Persberichten/Actueel?itemId=64032>; en
http://www.mindf.nl/nieuws/nieuwsberichten/120603_preventief_fouilleren.html

¹²² E.R. Kleemans, M.E.I. Brienens 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.

¹²³ <http://security-online.nl/productnieuws.php?pnr=3272>

belangrijk middel zijn om de veiligheid te vergroten van Nederland, de Verenigde Staten en het wereldwijde handelssysteem in zijn geheel”, schrijft de Amerikaanse douane in een persbericht.¹²⁴ De toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken, Van Gennip, verklaarde in december 2003 dat extra controle op doorvoer naar de VS plaatsvindt en het voor de hand ligt dat vaker “een container met bestemming VS zal worden opgemaakt of door een scan gehaald.”¹²⁵

In 2001 hadden bijna 300.000 containers **in Rotterdam** een bestemming in de VS. De extra controle van deze containers doet een onevenredig groot beroep op de beperkte mogelijkheden containers te scannen. Maar om de VS te plezieren, is meer controle kennelijk mogelijk, waar dat anders al snel op veel ‘problemen’ stuit. De Amerikanen zijn bovenmatig tevreden over Rotterdam. Dit kan voordelen hebben, aldus de verzekeraar voor de scheepvaart, Lloyds: “Als de Nederlandse haven een bevoorrechte status kan hebben bij samenwerking met de VS, dan kan dit goed zijn voor de zaken.”¹²⁶ De extra controle heeft indirect economische voordelen, de keuze is dan gemakkelijk gemaakt.

Controle is dus prima mogelijk als de achterliggende redenen daarvoor belangrijk genoeg worden geacht, zoals de bestrijding van het terrorisme of handelsvoordeel. Mensenrechtenoverwegingen en regionale veiligheid elders in de wereld zijn echter ook zwaarwegende redenen voor extra controles, of zouden dat moeten zijn. Ook hier moeten veiligheidsbelangen veel zwaarder gaan wegen. Het ligt voor de hand een benadering van doorvoer integraal aan te pakken waarbij zowel veiligheid binnen de EU, de VS als de rest van de wereld een gelijkwaardige rol moet spelen.

Maatschappelijke betekenis?

De kosten en baten voor het bedrijfsleven zijn moeilijk te bepalen. Ten eerste is er slechts een beperkte groep van 35 bedrijven direct betrokken bij de doorvoer van wapens. Deze bedrijven halen een (beperkt) deel van hun omzet uit wapendoorvoer. Het gaat waarschijnlijk om een relatief beperkte waarde van hooguit 27 miljoen euro, zoals eerder betoogd.

De Nederlandse overheid investeert in middelen om de afhandeling van vracht soepel te laten verlopen en daarbij kost de controle de overheid geld. Al wordt tevens gesteld dat de inkomende accijnzen uit alleen wederuitvoer al voldoende zijn om alle douanetaken te betalen.

Doorgaans worden in de beoordeling van de waarde van doorvoer alleen de gevolgen voor de economie en het milieu in ogenschouw genomen. Andere maatschappelijke kosten, zoals de betrokkenheid bij wapen-, drugs- en

¹²⁴ US Customs persbericht, ‘Rotterdam Seaport Joins U.S. Customs Container Security Initiative Against Terrorism; Rotterdam Becomes First Global Mega-Port to Sign On’, 25 juni 2002.

¹²⁵ Verslag van een Algemeen Overleg, vastgesteld 5 december 2003, Tweede Kamer, 2003-2004, 22 054, nr. 79, p. 7.

¹²⁶ Lloydslist.com, ‘Wealth of inspections a check on port’s containers volumes’, 24 juni 2002.

mensensmokkel spelen een bijrol. Dit is inderdaad van een ander niveau, aangezien opsporing en sancties de meest aangewezen middelen zijn hier iets tegen te doen. Het is daarom niet vreemd dat TNO Inro het 'afgeleide aspecten' noemt. Niettemin zijn opsporing en sancties, samen met een gedegen wet- en regelgeving wel van belang voor een verantwoordelijke positie van Nederland in de wereld. Controle heeft ook een belangrijke maatschappelijke betekenis; en die is breder dan de controle op wapenexporten alleen.

Dat dit haalbaar is toont het Container Security Initiative aan. Hier is het om economische redenen noodzakelijk verscherpte controle uit te voeren, omdat het land van afname dit eist. Voor andere bestemmingen moet de risicoanalyse en de prioritering bij de douane ook verscherpt worden, waarbij de verantwoordelijkheid bij de betrokken ministeries behoort te liggen. De extra controle op lading met bestemming Verenigde Staten of inkomende doorvoer met de EU als eindbestemming, moet er niet toe leiden dat de controle op andere uitgaande goederenstromen verslapt.

Hoewel het laatste woord over de maatschappelijke kosten en baten nog niet is gesproken¹²⁷ nopen de kwalijke effecten van ongecontroleerde wapenverkopen de overheid tot strengere controle. Die controle heeft effecten op de afhandelingsnelheid van de overslag van lading en dus ook op de concurrentiepositie van 'Nederland distributieland'. Aan de andere kant bieden technische mogelijkheden, zoals de containerscan ook kansen om die nadelen (deels) teniet te doen. De gevolgen voor de economie van het eventueel gedeeltelijk wegvallen van zuivere doorvoer lijken vooralsnog, op basis van wetenschappelijk onderzoek door TNO Inro, veel kleiner dan doorgaans wordt aangenomen.

Voor een goede beoordeling van Nederland als wapendoorvoerland is het allereerst van belang dat gegevens over wapendoorvoer openbaar worden gemaakt. Een beeld van de totale doorvoerstromen mag daarbij niet ontbreken.

¹²⁷ CPB website 6 oktober 2005 in het kader van Welvaart en Leefomgeving. Zie ook inleiding.

3 Informatie regering en parlement

Over doorvoer van goederen via Nederland ontbreekt een duidelijk overzicht. Maar over wapendoorvoer is vrijwel niets bekend. De gegevens moeten bij elkaar gesprokkeld worden uit verschillende bronnen. Parlementariërs kunnen nog gebruikmaken van vertrouwelijke inzage. Voor anderen is er nauwelijks informatie beschikbaar.

Een deel van de feiten over doorvoer kunnen uit twee overheidsbronnen worden afgeleid: a) er is een rapportage van vergunningplichtige doorvoer in het jaarlijks uitkomende rapport *Nederlands wapenexportbeleid* en b) gegevens over doorvoer in overige Kamerstukken (notities bij wetswijzigingen, beleidsdocumenten, en Kamervragen).

Jaarrapport

Doorvoer wordt sinds 2002 opgenomen in de jaarverslagen wapenexportbeleid. In de vorm van een overzicht met vergunningen voor doorvoer. Aangezien maar een deel van de wapendoorvoer vergunningplichtig is gaat het hierbij om een klein aantal orders met een gemiddelde waarde van 2 miljoen euro per jaar (tabel 4.1). Immers, snelle doorvoer is uitgesloten van een algemene vergunningplicht en deze kan alleen ad-hoc worden opgelegd. Goederen die worden doorgevoerd naar andere EU-landen worden van een vergunningplicht uitgesloten. Op de lijst staan alleen die goederen die:

- a) niet in Nederlands bezit komen, en
- b) die vallen onder een ad-hoc opgelegde vergunningplicht, of
- c) langer dan 20/45 dagen in Nederland verblijven, of
- d) een economische relevante bewerking ondergaan, en
- e) niet uit een EU-lidstaat komen of er naar toe gaan, en
- f) niet komen uit of gaan naar een bondgenoot of bevriend partnerland, behalve als het kleine wapens betreft.

Er staat meer niet dan wel in de lijst. Het huidige overzicht gaat vrijwel geheel over de distributie van vizekijkers uit de Verenigde Staten door een Nederlands bedrijf.¹²⁸ De kijkers gaan naar Rusland, Qatar en Turkije. De Europese bestemmingen van dezelfde kijkers worden niet gemeld. Door de beperkingen is het nauwelijks een serieuze bron van informatie te noemen.

Leveringen van en naar andere Europese landen blijven buiten beeld. Leveringen van grote wapensystemen die snel worden doorgevoerd zien we ook niet terug in het overzicht. Dat blijft een vreemde zaak, gezien de invloed die deze wapens op de veiligheid in grote gebieden kunnen hebben. Een lijst met meldingen,

¹²⁸ Zie Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 2 maart 2005, Tweede Kamer, 2004-2005, 22054, nr. 86 en maandrapportages januari 2004 tot april 2005; en Tweede Kamer, 2002-2003, 22 054, nr. 73, p. 2.

zowel in het kader van de In- en Uitvoer Wet als Wet Wapens en Munitie, zou een grote verbetering betekenen. Daar valt dan alle legale doorvoer van militaire goederen onder.

Tabel 4.1: Doorvoer vergunningen 2002 – april 2005

Afgiftedatum	SGP	Cat	Goederen omschrijving	D/T	Verl.	V/N	U/D	Datum aanvraag	Land van bestemming	waarde (€)
04-4-2005	ML1d	A10	Vizierkijkers met toebehoren	D	N	N	3	29-3-05	IJsland	50.000
26-4-2005	ML1d	A10	Vizierkijkers met toebehoren	D	N	V	3	15-4-05	Kazakstan	50.000
18-1-2005	ML1d	A10	Vizierkijkers alsmede delen en toebehoren daarvoor	D	N	D	3	3-1-25	Kroatië	89.000
16-12-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers alsmede delen en toebehoren daarvoor	D	N	N	3	15-12-04	Roemenië	100.000
14-10-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers	D	N	N	3	23-6-04	Bulgarije	25.000
14-10-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers	D	N	N	3	20-9-04	Zuid-Afrika	34.000
20-9-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers, alsmede delen en toebehoren daarvoor	D	N	N	3	16-9-04	Zwitserland	200.000
19-8-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers alsmede delen en toebehoren daarvoor	D	N	N	3	15-7-04	Andorra	50.000
2-8-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers alsmede delen en toebehoren daarvoor	D	N	V	3	30-7-04	Turkije	30.000
27-7-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers	D	N	N	3	10-6-04	Kazachstan	50.000
25-6-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers en toebehoren	D	N	N	3	13-5-04	Kroatië	34.000
22-6-2004	ML15d	A10	Vizierkijkers en toebehoren	D	N	N	3	16-6-04	Noorwegen	202.000
21-6-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers alsmede toebehoren daarvoor	D	N	V	3	21-6-04	Rusland	500.000
7-6-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers en delen en toebehoren daarvoor	D	N	N	3	1-6-04	VS	422.440
25-5-2004	ML1d	A10	Vizieren en delen en toebehoren daarvoor	D	N	N	3	21-5-04	Noorwegen	300.000
14-5-2004	ML1d	A10	100 stuks vizierkijkers en toebehoren	D	N	N	3	6-4-04	Qatar	100.000
3-3-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers en toebehoren daarvoor	D	N	V	3	26-2-04	VS	158.642
10-2-2004	ML1d	A10	Vizierkijkers en toebehoren	D	N	N	3	29-12-03	SLOVENIË	64.000
2003		A10							Estland	*100.000
		A10							Kroatië	90.000
		A10							Noorwegen	80.000
		A10							Oekraïne	120.000
		A10							Polen	50.000
		A10							Roemenië	60.000
		A10							Saoedi-Arabië	50.000
		A10							Slowakije	80.000
		A10							VAE	100.000
		A10							VS	70.000
		A10							Zwitserland	200.000
		A10							Estland	100.000
		A10							Kroatië	90.000
		A10							Noorwegen	80.000
		A10							Oekraïne	120.000
2002		A02							Polen	50.000
		A10							Israël	1.460.000
		A10							Andorra	100.000
		A10							Estland	50.000
		A10							Hongarije	70.000
		A10							Letland	30.000
		A10							Litouwen	70.000
		A10							Noorwegen	250.000
		A10							Oekraïne	150.000
		A10							Polen	30.000
		A10							Roemenië	20.000
		A10							Rusland	150.000
		A10							Slovenië	60.000
		A10							Slowakije	100.000
		A10							Tsjechië	20.000
	A10							Zuid-Afrika	250.000	

Totaal waarde vergunningen 2002 tot en met april 2005

6.639.082

Verantwoording bij de tabel: De tabel is samengesteld uit twee soorten data: 1) de maandoverzichten Nederlandse wapenexportvergunningen (2004-2005) en 2) de bijlagen 'Doorvoer van militaire goederen per land van bestemming' uit de rapportages Nederlands wapenexportbeleid 2002, 2003 en 2004. In de maandoverzichten 2004 komen meer doorvoer meldingen voor dan in het jaarrapport. Deze tabel sluit voor 2004 aan op de jaarrapportage 2004 (Dat betekent dat een aantal meldingen uit de maandoverzichten hier niet is opgenomen, het betreft alle verleningen van eerdere vergunningen). Verder is gebruik gemaakt van informatie van het ministerie van EZ om onduidelijkheden te verbeteren, email 25/11/05.

N.b.1: In het jaarrapport 2004 worden afzonderlijke vergunningen per land niet meer opgenomen, maar per land gegeneerd. In de maandoverzichten zijn deze afzonderlijke vergunningen wel terug te vinden in groter detail dan over de periode 2002-2003.

* Vanaf 2003 betreft de waarde een afronding.

Omvang op hoofdlijnen

De circa zestien afgegeven vergunningen per jaar uit tabel 4.1 leveren slechts een beperkt beeld op van de bekende wapendoorvoer via Nederland. Er zijn bij de overheid veel meer gevallen van doorvoer bekend, maar deze gegevens blijven ondanks de toegenomen transparantie rond wapenexporten bij wapendoorvoer tot op heden vertrouwelijk. Er zijn een aantal uitspraken die erop wijzen dat het nog steeds om een groot aantal meldingen gaat. De duidelijkste uitspraak komt van de minister Bot van Buitenlandse Zaken. Hij stelde in oktober 2005 dat het gaat om tientallen verzoeken tot doorvoer per week.¹²⁹

Het ministerie van Economische Zaken noemt het totaal aantal meldingen in een berekening van de kosten voor het bedrijfsleven. In 2002 verwachtte staatssecretaris Wijn 150 meldingen en vergunningen per week. Deze schatting werd gebaseerd op "de ervaringen met het aantal (doorvoer)consenten op grond van de Wet Wapens en Munitie per week + 50."¹³⁰ Onder die 50 vallen 30 à 40 'gewone' wapenexportvergunningen. Deze moeten van het totaal worden afgetrokken. Er blijven dan altijd nog 100 meldingen in het kader van de WWM en 10 à 20 doorvoermeldingen in het kader van de IUW over. Twee jaar later komt Economische Zaken met weer andere getallen. Per week worden dan nog vier doorvoermeldingen verwacht.¹³¹ Dat wijkt flink af van de uitspraken van minister Bot en eerder Wijn. Dit terwijl er juist is besloten alle doorvoer van militaire goederen meldplichtig te maken.

Parlementair debat en Kamervragen leidden wel tot extra gegevens. Deze zijn weergegeven in tabel 4.2. In de periode 1 januari 2001 tot 1 april 2003 zijn er in totaal 88 verplichte meldingen gedaan. Dat is drie per maand. De cijfers voor 1997 en 1998 liggen een stuk hoger. Deze zijn gebaseerd op de WWM en daaronder vallen ook consenten uit of naar andere EU-landen via Nederland doorgevoerde wapens. Het

¹²⁹ Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld 20 oktober 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 075, nr. 3.

¹³⁰ Motie van toelichting bij 'Besluit van 19 augustus 2002, houdende de zesentwintigste wijziging van het In- en uitvoerbesluit strategische goederen (wederuitvoer van strategische goederen)', 19 augustus 2002.

¹³¹ Toelichting bij 'Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 september 2004, nr. WJZ 4059678.

gaat in 1997 om honderd zendingen per maand voor Schiphol en zeven voor Rotterdam.

Tabel 4.2: Uit openbare bron bekende aantallen vergunningen, consenten en meldingen wapendoorvoer

Soort	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
1) Verplichte meldingen/consenten kleine en lichte wapens.	197 (9-10/97) 86	131		57	31 (1/02 – 3/03)		
2) Meldingen naar Israël (in geen enkel geval meldplichtig).					24 (9/02 – 4/03)		
3) Meldingen naar Israël (aantal meldplicht onbekend).			22	113	58 1-10/02	23 1-6/03	
4) Wapenzendingen uit Israël naar andere landen via NL.			15 (10/2000 – 10/2002)				
5) Minimaal aantal vergunningplichtig.					17	16	18

Toelichting en bronvermelding:

- 1)
 - De 197 uit 1997 zijn leveringen via Schiphol; de 86 meldingen uit Rotterdam. (Zie Explosieve Materie, 2003).
 - De 131 zijn meldingen bij de rivierpolitie van Rotterdam, zie tabel 5.4.
 - 1/1/01 – 31/12/01 Het betroffen 57 meldingen met een meldingsplicht. (Van de Bunt, p. 12). De meldingen worden gecategoriseerd als meldingen 'Israël en andere landen'.
 - 1/1/02 – 1/4/03 Deze meldingen hebben allemaal betrekking op snelle doorvoer van z.g. 'kleine en lichte wapens'. (waarvan 20 in Rotterdam, 1 Maastricht en 10 Schiphol). Niet alle meldingen op Schiphol zijn bij de CDIU bekend. (Van de Bunt, p. 11).
- 2)
 - 22/8/02 – 25/4/03 Meldingen van El Al waarbij in geen enkel sprake was van een meldingsplicht (geen kleine wapens). (Van de Bunt, p. 12).
- 3)
 - 1/1/00 – 31/12/00 Meldingen doorvoer tussen VS en Israël via Schiphol, 22 (Vragen Karimi, Ingezonden 6 september 2002).
 - 1/1/01 – 31/12/01 Meldingen doorvoer tussen VS en Israël via Schiphol, 113 (Vragen Karimi, Ingezonden 6 september 2002). (Vragen Karimi, ingezonden 16 december 2002).
 - 1/1/02 – 27/9/02 Meldingen tussen VS en Israël via Schiphol, 58 (Vragen Karimi, Ingezonden 6 september 2002).
 - 1/1/03 – 30-6/03 (eerste helft 2003) Er zijn in totaal 23 meldingen ontvangen van doorvoer van wapens naar Israël. Kamer vertrouwelijk gerapporteerd antwoorden op vragen over doorvoerregeling voor strategische goederen, Karimi, toegestuurd op 1 juli 2003 nr. 2020314150). Geen vergunningplichtige goederen (wel military ordnance op vrachtbrieven) (Schriftelijke vragen Karimi, 7 augustus 2003, 2020315750). Het gaat hier om de snelle doorvoer van niet-meldplichtige militaire goederen.
- 4)

1/10/00 – 18/11/02 Via Schiphol zijn in totaal 166 doorvoorzendingen van militaire goederen naar Israël aangemeld. Rotterdam niet bekend tussen 1/10/00 – 1/1/02. (Vragen Karimi, Ingezonden 8 oktober 2002).

1/10/00 – 18/11/02 15 meldingen op Schiphol van wapenzendingen vanuit Israël naar derde landen Vragen Karimi, Ingezonden 8 oktober 2002).
- 5)

Zie tabel 4.1.

Israël

Eén vergunning wijkt af van de rest. Het gaat hier om de levering van militaire voertuigen die de Verenigde Staten uit Duitsland via Nederland naar Israël wilden vervoeren. Dit waren voertuigen waarvan de douane opmerkte dat ze niet naar de VS, maar naar Israël gingen. Toen bij navraag bleek dat de Amerikaanse regering

daarvoor toestemming had gegeven verstrekte Nederland alsnog een vergunning. Met andere woorden: er is een ad-hocvergunningplicht opgelegd, waardoor de levering ook in het overzicht van vergunningplichtige doorvoer is opgedoken, alleen omdat het niet geheel volgens de regels is gehandeld. Niet de levering zelf en het bestemmingsland bepalen of het wordt opgenomen, maar een formele gang van zaken. Leveringen met dezelfde aard en bestemming die wel volgens de regels worden uitgevoerd worden niet openbaar.

Nederland houdt wapenexporten van bondgenoten alleen tegen als hiermee een internationaal wapenembargo wordt geschonden of als de wapens een andere dan de officiële eindbestemming hebben.¹³² De restrictieve wapenexportpolitiek van Nederland tegenover Israël wijkt voor bondgenootschappelijke belangen. In een motie van GroenLinks, SP, PvdA en D66 wordt deze inconsistente uitvoering van het Nederlandse wapenexportbeleid bestreden.¹³³

Opmerkelijk is ook het aantal leveringen naar Israël. Het gaat om leveringen met wapens die niet-meldplichtig zijn en zich dus tot op heden aan de openbaarheid onttrekken. Het aantal vergunningplichtige gevallen van doorvoer is laag. Van de 58 leveringen in 2002 staan er maar twee in het overzicht van vergunningplichtige doorvoer. Dat betekent dat er 56 wapenzendingen plaatsvinden zonder dat een vergunning noodzakelijk is.

Een groot deel van de aandacht rond doorvoer richt zich op Israël en de relatie met de Verenigde Staten. Dat blijkt ook uit de informatie die in bovenstaande tabel wordt weergegeven. Dat heeft te maken met de speciale relatie tussen Israël, Nederland en de Verenigde Staten; de mensenrechtenschendingen in het Palestijns/Israëlische conflict en het restrictieve wapenexportbeleid van Nederland ten opzichte van Israël.¹³⁴ Bovendien heeft de aandacht rond de doorvoer van wapens voor een belangrijk deel te maken met het neerstorten van de El Al Boeing op de Bijlmeer in 1992. Aan boord van dit vliegtuig waren wapens. Of deze scherpe focus op Israël terecht is, is echter de vraag. In 1994 waren België, Oostenrijk, Tsjechië én Israël de belangrijkste gebruikers voor wapendoorvoer van Schiphol. Bij de bestemmingen gaat het om de voor de hand liggende bestemmingen, zoals de Verenigde Staten (128 zendingen) en Engeland (72), maar ook om Ecuador (51), Colombia (41), Guatemala (38), Zwitserland (44) en België (43). Inzoomen op Israël (19) leidt ertoe dat andere belangrijke gevallen van doorvoer buiten beeld blijven.¹³⁵

¹³² Vragen van Karimi (GroenLinks) over wapendoorvoer via Nederland naar Israël, ingezonden 16 december 2002, Tweede Kamer 2002-2003, nr. 595.

¹³³ Motie van het lid Karimi c.s., Tweede Kamer 2002-2003, 22054, nr. 68.

¹³⁴ Hoewel hier veel op af te dingen is gezien: de materieelsamenwerkingsprogramma's tussen Nederland en Israël; de levering van componenten via andere kanalen; het leveren van dual-use goederen die voorheen onder militaire goederen vielen; het importeren van wapens van de Israëlische defensie-industrie en de daaruit voortvloeiende compensatie afspraken voor de Nederlandse industrie; militaire samenwerkingsprogramma's; en de hier aan de orde zijnde doorvoer.

¹³⁵ Aangezien Kamervragen en verslagen van Kamerdebatten een belangrijke informatiebron zijn, leidt ook dit onderzoek aan dit euvel.

Transparantie

Bovenstaande cijfers en gegevens geven geen totaalbeeld van de doorgevoerde wapens. Dat geldt zelfs voor de cijfers uit 1997 en 1998, die zich baseren op de WWM en doorvoer van de overige militaire goederen buiten beschouwing laten (tabel 4). GroenLinks-Kamerlid Karimi reageert geschrokken na inzage van vertrouwelijke stukken, “omdat daaruit blijkt dat de doorvoer veel omvangrijker is” dan zij tot dan toe voor mogelijk heeft gehouden.¹³⁶ Gezien de beperkingen en de al genoemde problemen bij de douane gaat het hier ook om een indicatie en heeft ook Karimi lang niet alles gezien. Gedeeltelijk is dit het gevolg van bewust beleid tot nu toe:

“Bij de opstelling van de onderhavige regeling was het uitgangspunt, dat het onrealistisch is om een volledig inzicht te willen verkrijgen in de doorvoer van wapens en militaire goederen via Nederlands grondgebied. Alhoewel zulks theoretisch mogelijk is, zou dit gepaard gaan met een administratieve belasting voor zowel uitvoerders als gebruikers die onevenredig hoog is.”¹³⁷

Staatssecretaris voor Economische Zaken Van Gennip zegde in april 2005 toe dat: “de informatie over elke stroom goederen, klein of groot, daarbij (in de volgende jaarrapportage, of via de website) beschikbaar komt. Dat betekent dat het verzoek (...) om informatie in het kader van de meldplicht snelle doorvoer al is ingewilligd.” Deze informatie betreft het land van herkomst, het type wapen en het land van bestemming.¹³⁸ Daarnaast zou het ministerie ook informatie verstrekken over de financiële waarde die de zendingen vertegenwoordigen.¹³⁹ Gezien de ervaringen uit het verleden kan dit problemen opleveren over het aantal wapens, die voor het controleren van de wapenexport veel belangrijker is. Het maakt immers een groot verschil of er één of vijf tanks worden doorgevoerd, vijf of vijfhonderd geweren. In het jaarrapport Wapenexportbeleid 2004, dat in oktober 2005 verscheen, stond deze informatie nog niet vermeld, maar dit komt vermoedelijk later. Dat is onlangs nog eens beloofd. Ook zou dan gehoor worden gegeven aan het verzoek om aantallen doorgevoerde wapens te geven.¹⁴⁰ Pas dan krijgen we meer inzicht in de doorvoer.

¹³⁶ Buitenlandse Zaken, 03/12/02, Tweede Kamer 28-2042; en Buitenlandse Zaken, 05/12/02, Tweede Kamer 30-2171. De Volkskrant heeft een WOB-verzoek ingediend om deze informatie, maar dit is niet gehonoreerd. (Tweede Kamer 2002-2003, 28 600 V, nr. 49).

¹³⁷ 2002-2003, 22 054, nr. 73.

¹³⁸ Wapenexportbeleid, Tweede Kamer 19 april 2005, TK 74-4537.

¹³⁹ Verslag van een schriftelijk overleg, 2 maart 2005, Tweede Kamer, 2004-2005, nr. 86, p. 23.

¹⁴⁰ Schriftelijke inbreng nr. 22 054, Wapenexportbeleid, verslag van een Schriftelijk overleg, maart 2006 (nog ongedateerd).

4 Mythen, aanwijzingen en feiten

Er is nauwelijks overzichtelijke informatie voorhanden over de feitelijke doorvoer van wapens. Dit gekoppeld aan het gegeven dat Nederland een handels- en doorvoerland is, kan al snel leiden tot allerlei spookverhalen.

Zo kwam enige jaren geleden de gerenommeerde Small Arms Survey (SAS) in Genève naar buiten met een schokkend cijfer over de export van kleine wapens door Nederland. Nederland zou behoren tot een van de grootste leveranciers van kleine wapens in de wereld.¹⁴¹ Volgens de SAS had dit te maken met de doorvoer. Volgens de beheerder van de VN-database, waarop de SAS zich baseerde, staat hierin echter helemaal niets over doorvoer.¹⁴² De SAS heeft zich kennelijk vergist in de Nederlandse wapenexporten. Hoewel het SAS-verhaal regelmatig opduikt kan het naar het rijk der fabelen verwezen worden. Informatie over Nederlandse wapendoorvoer kan helaas niet eenvoudigweg uit openbare statistieken gehaald worden.

Een ander verhaal is in de wereld gebracht door Hubert Sauper, maker van de film *Darwin's Nightmare*. De film toont de effecten van de globalisering in de Tanzaniaanse stad Mwanza aan het Victoriameer, waarbij de vangst en export van nijlbaars centraal staan. Een belangrijke rol spelen de Ilyusjin-29 transportvliegtuigen. Ze komen met zwaar geronk over het meer aan vliegen en vertrekken weer met nijlbaarsfilet voor de Europese consument (koppen en graten blijven achter voor de lokale bevolking). De vraag is echter waaruit de lading bestaat bij aankomst in Mwanza. De film is vertoond op een aantal filmfestivals met een toelichting van de filmmaker. "(...) Sauper investigates how Mwanza assumes a role in the globalized arms trade run by Dutch and Czech weapons mills", aldus een toelichting bij een festival in Chicago.¹⁴³ Tijdens het Nederlandse documentaire filmfestival IDFA beweerde Sauper dat het vliegveld Maastricht een belangrijke rol speelt bij de transporten van wapens naar Afrika via Mwanza. Oekraïense Ilyusjins zouden deze transporten voor hun rekening nemen.

In de film zelf worden geen concrete aanwijzingen gegeven voor Nederlandse betrokkenheid bij wapensmokkel. De rol van Mwanza als doorvoerhaven is gebaseerd op een aantal kwesties van wapensmokkel uit het verleden. Een van de piloten in de film vervoerde wel vracht voor Nederlandse militairen naar Kabul,

¹⁴¹ Small Arms Survey 2003.

¹⁴² SAS deed zijn uitspraak op grond van de Comtrade database, <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>. Comtrade zegt zelf dat doorvoer niet is opgenomen, e-mail COMTRADE aan Campagne tegen Wapenhandel, 18 november 2005.

¹⁴³ Robert Keser, 'The 3rd Chicago International Documentary Film Festival, "The governments will be forgotten but the masterpieces will remain," <http://www.brightlightsfilm.com/48/docfest.htm> .

maar dat heeft weinig met wapensmokkel te maken. In de film worden ook leveringen vanuit Mwanza naar Angola genoemd, die in 2001 en 2002 speelden.¹⁴⁴

Wapensmokkel is een veel voorkomend fenomeen, en het beeld dat in de film wordt opgeroepen brengt dit penetrant in beeld. Sauper heeft zijn kritiek op Nederland nooit kunnen onderbouwen met concrete bewijzen. Dat neemt niet weg dat er steeds meer *aanwijzingen* zijn dat er inderdaad wapens via Nederland worden getransporteerd.¹⁴⁵

Amnesty International komt ook met een opvallende vingerwijzing naar Nederland als doorvoerhaven. Op basis van interviews met bedrijven en douanebeambten stelt Amnesty dat:

"The DC8 cargo aircraft used for the shipments by Africa International Airways was registered in Swaziland and maintained in South Africa. In addition, Amnesty International has testimony from participants pointing to the involvement of other arms brokers and business intermediaries based in Israel, the Netherlands and the Turks and Caicos Islands."¹⁴⁶

¹⁴⁴ 'Plane Carrying Arms Detained at Tanzanian Airport,' People's Daily, 5 oktober 2001; Richard Mgamba, 'Arms Spiral a Threat to Tanzania's Security,' The EastAfrican, 10 juni, 2002; Richard Mgamba, 'Dar Officials Accused of Abetting Arms Racket,' The EastAfrican, 24 juni, 2002.

¹⁴⁵ Zowel de Campagne tegen Wapenhandel als Pax Christi Nederland hebben bij Sauper navraag gedaan, maar nooit antwoord gekregen. Verder zoek- en spitwerk kan zijn stellingen gedeeltelijk onderbouwen. Ter illustratie hieronder drie voorbeelden. Een Boeing 707-366 (SU-AVZ) van Air Memphis landde op 6 november 2003 op vliegveld Maastricht, net als een McDonnell Douglas DC-8-62H(F) (ZS-OSI) van African International Airways in november 2002, op 19 januari 2003 en 28 maart 2005. Deze beide vliegtuigen werden door African International Airways uitgeleend aan Duane Egli's International Air Services. Egli is een beruchte Belgisch-Kongolese zakenman en een bekende wapensmokkelaar. Hij heeft inmiddels de Amerikaanse nationaliteit en woont in Miami. Georges Timmerman, 'Handelaar in de dood' voorziet Grote Meren nog altijd van wapens,' De Morgen, 5 juli 2005; en spottersites.

Een McDonnell Douglas DC-8-62AF (9G-MKK) landde op 7 december 2003 op Schiphol, evenals een McDonnell Douglas DC-8-62H(F) (9G-MKG) in september 1999. Beide vliegtuigen waren in dienst van MK Airlines. MK Airlines vliegt vooral op Afrikaanse bestemmingen, ondermeer in opdracht o.a. Togo's Africa West Air, dat in juni 2003 wapenvluchten organiseerde voor de Mayi-Mayi rebellen in Zuid-Kivu. Ostend Airport/Wapengebonden activiteiten (Laatst bijgewerkt op 13 december 2005), http://users.skynet.be/cleanostend/clos_nl.htm

Een DC-8 van Johnson Air landde op 2 juni 2004 op Schiphol en op 10 augustus 2005 op Maastricht. In beide gevallen ging het om de 9G-PEL. Volgens de Association for a Clean Ostend was de 9G-LAD van Johnson Air (eerder) betrokken bij wapensmokkel naar Liberia.

¹⁴⁶ Onderstreping auteur. 'Democratic Republic of Congo: arming the east,' Amnesty International AFR 62/006/2005, 5 juli 2005. In de bijbehorende noot 65 van het rapport worden interviews in 2003 met medewerkers van bedrijven en Britse douane beambten genoemd. De informanten hebben vermoedelijk anonimiteit bedongen. <http://www.amnestyusa.org/news/document.do?id=24D93B64A71CEE078025702E0052BDA1> Overigens kunnen de gegevens uit noot 61 van hetzelfde rapport betreffende Platinum Air Cargo hier aan toegevoegd worden om de door Amnesty opgetekende verklaringen uit bovenstaande bronnen te onderbouwen. Daaruit blijkt dat Platinum betrokken was bij de vluchten met wapens naar Kigali. Platinum heeft een afdeling in Nederland. Dit Platinum AC is gevestigd in Rozenburg (NH). Platinum kreeg met ingang van 11 december 2002 een nieuwe directie. Dat wil zeggen: deze wordt nu gevormd door Sky Plus B.V., gevestigd aan hetzelfde adres en met dezelfde directeur als voorheen Platinum AC had. Sky is ook enig aandeelhouder van Easy Cargo B.V. Sky adverteert in Peru onder Sky (plaatsnam) en is agent voor Silo's Airlines, Peru. Dosiernummers KvK Platinum Air Cargo, 34180432; Sky Plus, 34160895; Easy Cargo B.V., 34182897. Een aantal aanwijzingen wordt in het vervolg van dit rapport verder uitgewerkt naar de Nederlandse situatie. Ook de informatie uit noot 145 verstrekt de aanwijzingen.

Het gaat hierbij om wapentransporten die tussen juli 2002 en juni 2003 (mogelijk langer) vanuit Albanië naar Kigali, Rwanda plaatsvonden. De geleverde wapens belandden bij rebellen in Oost-Congo. Maar ook Amnesty blijft vaag en geeft geen concrete aanwijzingen.

Toch is een groot aantal gevallen van wapendoorvoer over Nederlands grondgebied wel goed gedocumenteerd. De grootste bekende Nederlandse wapendoorvoer zending is die van 633 oude NAVO-tanks die in 2001 naar Afrika werden doorgevoerd. De Italiaanse justitie kwam het transport op het spoor tijdens een jacht op een groep wapenhandelaren die de tanks wilde verschepen.¹⁴⁷ En ook was er de *case* die in hoofdstuk 2 werd vermeld van de tankmotoren voor Eritrea die door de Belgische douane werden tegengehouden. Deze zaken komen toevalligerwijs aan het licht en het zijn buitenlandse instanties die verder transport een halt toeroepen en daarmee wapentransporten naar crisis- en oorlogsgebieden voorkomen.

Het zijn veelal buitenlandse bronnen die deze zaken in de openbaarheid brengen. In Nederland zelf wordt nauwelijks onderzoek gedaan naar de schimmige praktijken rond wapendoorvoer. Dat is opmerkelijk, want er bestaan her en der toch vermoedens dat er nogal wat wapens via Nederland worden doorgevoerd. In 2003 sloegen, bijvoorbeeld, twee politiecommissarissen alarm dat: "Nederland in tal van opzichten een logistiek paradijs is voor criminelen."¹⁴⁸ Beiden vreesden de opening van de Betuwelijn waardoor nog meer drugs en wapens vanuit Nederland Europa in zullen gaan.

En er zijn meer bronnen (van buiten de overheid) waaruit geput kan worden. Zo is er een onderzoek uit 2002 van Van de Bunt waarin wordt gesteld dat Nederland een transitoland is voor de georganiseerde criminaliteit, onder meer voor wapensmokkel.¹⁴⁹ Een specialist van Ernst & Young stelt in een onderzoek naar criminele activiteiten in de transportsector dat een voorbeeld hiervan "het verhullen is van de werkelijke inhoud van de lading ter dekking van criminele gedragingen, zoals drugstransporten, import/export van strategische goederen (...), het binnen of buiten de grenzen brengen van chemische wapens (...)."¹⁵⁰

Nieuw beleid op dit gebied richt zich vooral op binnenkomende goederen. Het laatste voorbeeld daarvan is de reactie van de regering op een rapport van de Rekenkamer over de lekke grensbewaking. De regering, bij monde van minister Verdonk, wil voorkomen dat personen en goederen Nederland via kleine

¹⁴⁷ Harry Prins, 'Europeanen voeren schijnheilige politiek in West-Afrika,' Trouw 13 mei 2000.

¹⁴⁸ 'Nederland paradijs voor criminelen,' Het Parool, 6 november 2003.

¹⁴⁹ E.R. Kleemans, M.E.I. Brienens en H.G. van de Bunt, juni 2002.

¹⁵⁰ Kees van de Wiel, 'Criminaliteit binnen de transport- en logistieke sector: maatschappelijk probleem,' Security & integrity News, september 2003, nr. 8. In hoofdstuk 5 'Nederland distributie land, ook voor wapens,' uit Explosieve Materie noem ik meer bronnen die hier aanwijzingen voor hebben.

grensposten binnenkomen.¹⁵¹ Het lijkt alsof de nadruk vooral komt te liggen op een restrictief vreemdelingenbeleid, en niet op een restrictieve controle op in- en uitvoer van wapens.

Er worden signalen uit de lucht geplukt en aanwijzingen genoemd, maar het blijkt moeilijk om harde bewijzen voor illegale wapenhandel boven water te krijgen. In Darwin's Nightmare spelen Illusjin-29's de hoofdrol. Ondanks de onbewezen stellingen geeft de film veel inzicht in de werkwijze van de 'vrije' jongens die met deze vliegtuigen de wereld overgaan en is daarmee een leidraad voor verder onderzoek. De vrije jongens komen voor een groot deel – maar niet uitsluitend - uit Oost-Europa. Ooit opgeleid als militair vrachtpiloot in de voormalige Sovjet-Unie hebben ze nieuw emploti gevonden als een soort cowboys in het wilde westen van de luchtvaartbranche. Ze zijn gespecialiseerd in het vliegen op moeilijk bestemmingen, zoals kleine vliegveldjes in de bossen of afgelegen bases met weinig faciliteiten. Bij voorkeur wordt gevlogen over gebieden die niet onder de dekking van radarstations vallen. Ook worden vluchten dikwijls 's nachts of zonder radar uitgevoerd om de kans op ontdekking te verkleinen. Die vaardigheden hebben ze niet nodig voor een tussenstop op een Nederlandse luchthaven. Dat is minder spannend, maar niet minder essentieel in het logistieke traject. Ook in Nederland landen de Ilyusjins regelmatig. Het afgelopen jaar landden Illusjin-29 toestellen op de vliegvelden van Eindhoven, Maastricht en Schiphol. Dat hoeft uiteraard niet te betekenen dat ze ook ingezet worden bij wapentransporten.

In België zijn deze aanwijzingen veel vaker onderzocht door NGO's en justitie.¹⁵² De luchthaven van Oostende heeft er een slechte naam door gekregen. Algemeen directeur Vanspauwen van vliegveld Oostende-Brugge stelde echter in maart 2005 in een vakblad dat de luchthaven schoon schip had gemaakt en speelde en passant Nederland de zwarte piet toe.

"Vanspauwen maakt korte metten met de suggestie dat 'zijn' luchthaven een vergaarbak is van oude toestellen en luchtvaartmaatschappijen met twijfelachtige reputaties. "Het idee bestaat inderdaad dat hier alles kan en alles mag. Dat beeld is gegrond op een achterhaalde situatie waarin personen met duistere achtergronden gehuisvest waren op de luchthaven. Enkele jaren geleden is hier echter schoon schip gemaakt. Die mensen hebben niets meer met onze activiteiten te maken." De luchthavendirecteur doelt ondermeer op Afrikaanse en Belgische tussenhandelaars die de luchthaven gebruikten om wapens te vervoeren. Oostende-Brugge werd geregeld in één adem genoemd met internationale wapenhandel. Volgens de echte criticasters van Oostende-Brugge Airport was de luchthaven zelfs een spil in het wapenverkeer en werden oorlogshaarden in Afrika gevoed dankzij de aanvoer van wapens via Oostende. Vanspauwen erkent dat de luchthaven terecht negatief in het nieuws is geweest, maar is er tevens van overtuigd dat

¹⁵¹ Persbericht ministerraad, Ministerie van Justitie: Vreemdelingenzaken en Integratie, 'Meer toezicht bij kleine lucht- en zeehavens,' 3 februari 2006 http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2006/02february/03/0-42-1_42-75974.jsp.

¹⁵² Een groot deel van dit artikel is geschreven op basis van Belgische informatie.

in de huidige situatie geen sprake meer is van troebele praktijken. "Dat is allemaal verleden tijd", stelt Vanspauwen. "Daar wil ik aan toevoegen dat hier geen vliegtuigen mogen landen die op andere luchthavens ook niet welkom zijn. De vliegtuigen die hier landen worden ook op bijvoorbeeld Schiphol of Zaventem toegelaten. Sterker nog, niet zo lang geleden mocht een DC-8 van de Rwandese maatschappij Silverback hier niet komen. Dat toestel kon vervolgens wel gewoon op Schiphol terecht."¹⁵³

Over Silverback later meer.

Bedrijfjes in Nederland

In 1999 vloog een Boeing 707 (EL-ACP) wapens vanuit Bulgarije en Slowakije naar Harare in Zimbabwe, waar ze werden overgeladen op een vliegtuig met bestemming Oost-Congo. Daar werden de wapens geleverd aan Zimbabwaanse troepen die over grens in de Democratische Republiek Congo vochten. Een betrokken piloot klapte uit de school tegen Oxfam: "Meestal bestond de lading uit gloednieuwe AK's met munitie. Ze waren allemaal verpakt in plastic zakken en in goede staat. Het is een routine klus voor ons. We weten dat er een oorlog gaande is. Maar we zijn niet betrokken. We zijn slechts ingehuurde piloten."¹⁵⁴

Het transport werd volgens de Britse krant *The Guardian* georganiseerd door een groep Nederlandse wapenmakelaars. Het vliegtuig was in dienst van Trans Balkan Cargo Service, een bedrijf op Schiphol dat luchtvrachtvervoer verzorgd en vliegtuigen verhuurd. Trans Balkan huurde het vliegtuig van Air Cargo Plus (ACP, nu Cargo Plus Aviation). In Oostende werden de zaken voor Trans Balkan gerund door de Nederlander Herbie Proost. ACP wist volgens *The Guardian* van niets en reageerde woedend: "Er is tegen ons gelogen. Ik was echt over de rooie. Het vliegtuig was besmet," stelde een medewerker van ACS in de Britse krant. "Het is bedrijfspolitiek om nooit wapens te vervoeren."¹⁵⁵ Een paar maanden later was het alweer raak. *The Guardian* kwam er met de Britse organisatie Saferworld achter dat een volgende leverantie werd gepland met hetzelfde vliegtuig. De goederen zouden bestaan uit "technical equipment and industrial machinery" die van Bratislava in Slowakije naar de Zimbabwaanse defensie-industrie zouden gaan.¹⁵⁶ TransBalkan is nog steeds op Schiphol gevestigd en heeft al acht jaar dezelfde directrice – dus ook al in 1999 en 2000.¹⁵⁷

De EL-ACP werd vooral gefotografeerd door spotters in België. De Boeing 707 werd ook gespot in Maastricht op 2 april 1999. Op dat moment vloog hij

¹⁵³ 'Oostende-Brugge Airport: Boeing 747-luchthaven aan de Noordzee,' *Luchtvaartnieuws*, 26 maart 2005, <http://www.luchtvaartnieuws.nl/airports/oostende.asp>.

¹⁵⁴ David Pallister, 'Britons involved in arms running,' *The Guardian* 15 april 2000.

¹⁵⁵ David Pallister, *The Guardian*, 15 april 2000. Ook Amnesty rapporteerde de levering: "In mid-April 2000 the London-based *Guardian* newspaper reported Zimbabwe had used TransBalkan Cargo Service, an Amsterdam-based company, to import arms from Bulgaria, for on-ward transfer to its forces in the DRC. Zimbabwe was expected to use the same company to import more arms from Slovakia," *Democratic Republic of Congo: Killing human Decency*, AI Index: AFR 62/007/2000, 31 mei 2000.

¹⁵⁶ *Idem*.

¹⁵⁷ Uitsluitend Kamer van Koophandel, dossier nr. 34102833 (8 februari 2006).

hulpgoederen naar Kosovo, aldus de spotters. Het was niet lang voordat het vliegtuig ingezet werd voor het ontduiken van een wapenembargo.

Eerder al kwam een andere kwestie met een Nederlandse connectie in de Britse pers.¹⁵⁸ Het ging om luchtvaartmaatschappij Avistar¹⁵⁹ die eind jaren negentig verschillende vluchten naar Sudan uitvoerde om Slowaakse wapens te leveren. Sudan viel destijds onder een wapenembargo van de Europese Unie. In 1998 werd een Boeing 707-328C van Avistar (5B-DAZ)¹⁶⁰ in Engeland geladen met 40 ton militaire goederen voor Unita-rebellen in Angola. De vrachtbrieven gaven aan dat het om tweedehands kleren, voertuigen en onderdelen daarvoor ging. De Britse douane geloofde het. In feite ging het om legerkleding, een pantservoertuig, radioapparatuur en andere legergoederen, aldus een anonieme journalist. De goederen bleken tweedehands materiaal te zijn dat door het Nederlandse leger was afgestoten.¹⁶¹ De Nederlandse levering was eerder door de Belgische douane tegengehouden, maar ging zo alsnog, via Engeland, naar Angola, waartegen een wapenembargo liep. Wederom stopten de Belgen aanvankelijk Nederlandse goederen die via België zouden worden getransporteerd. Later vonden ze via een andere weg toch hun bestemming.¹⁶²

Op 7 februari 1999 vertrok dezelfde Boeing 707 uit Bratislava, Slowakije, voor een missie naar Sudan. De bemanning kreeg het vliegtuig echter niet omhoog en het toestel verongelukte. Het was de laatste vlucht van het vliegtuig dat eerder minimaal vijf vluchten op Sudan uitvoerde met wapens. Alweer waren het niet de bevoegde instanties, maar was het een ongeluk dat de smokkel aan het licht bracht. In tenminste één geval waren de wapens officieel bedoeld voor Tsjaad, maar volgens de Britse krant *The Observer* en bemanningsleden was dit een dekmantel. Een bemanningslid zegt: "Na het landen in Khartoem stond het Sudanese leger ons al op te wachten op de landingsbaan. Ze laadden een aantal lange groene kratten uit en vertrokken. Ik neem aan dat de wapens voor eigen gebruik waren, maar evenzogoed

¹⁵⁸ Mark Honingsbaum, Antony Barnett en Brian Johnson-Thomas, 'British pilot flies arms to Sudan,' *The Guardian*, 14 maart 1999.

¹⁵⁹ Avistar was vanaf 26 april 1996 eigendom van Orange Delta Aircraft Marketing. Op 25 februari 1997 ging Avistar failliet. Orange (dat bestond van 28 februari 1989 tot 21 oktober 2003) was vanaf de oprichting ook eigenaar van United African Cargo Carriers (UACC). Dit bedrijf verdween op 15 januari 2002. Oude handelsnamen van UACC waren Nile Safaris Aviation en Avistar Cyprus, beide namen verdwenen op 3 juli 2000 uit het handelsregister. Bronnen: Uitsneden Kamer van Koophandel, dossier nr. 10147028, 10147042, 10147039 (8 februari 2006).

¹⁶⁰ Het vliegtuig verongelukte in Bratislava (zie verderop) en wordt nu stukje bij beetje van zijn onderdelen ontdaan. Huidig registratienummer: 9G-ROX. In de jaren tachtig was het vliegtuig drie jaar in dienst van Nile Safaris. De eigenaar van de 5B-DAZ Barrett-Jolly heeft een geschiedenis als wapenvervoerder, in 1994 vloog hij al wapens naar Angola en Zuid-Jemen. In 1996 naar een warlord in Noord-Afghanistan, zie Clean Ostend, 13/12/05. Voor een uitgebreide geschiedenis van de 5B-DAZ, zie: JetPhotos.net Aircraft Census database: Boeing 707-328C, 9G-ROX. De 5B-DAZ deed Nederland herhaaldelijk aan.

¹⁶¹ Fax Memorandum, Flight KJA 501, geanonimiseerd. Zie: <http://www.cleanostend.com/occidental.htm>.

¹⁶² Dit is opmerkelijk aangezien de Benelux landen vanwege het Benelux-verdrag geen binnengrenzen hebben voor wapenexporten. Kennelijk is België het niet altijd eens met wat in Nederland wel mag.

kan het de bedoeling zijn geweest ze aan iemand anders te verkopen.”¹⁶³ Elke levering in opdracht van de voormalige Slowaakse overheidswapenproducent Hermes leverde de bemanning en Robert Rossignol 55.0000 dollar op. Deze laatste is een beruchte Belgische leverancier van wapens aan Afrika en zaakwaarnemer van Occidental Airlines. Hij had het vliegtuig gehuurd van de Zwitser Dr. Waldemaar Haas die zich in de jaren negentig had ingekocht in Avistar Cyprus¹⁶⁴, een bedrijf gevestigd in het pand van de Kamer van Koophandel aan de Amsterdamse De Ruyterkade. De onderneming hield zich bezig met “het internationale transport van goederen over land, door zee en via luchtwegen”. Avistar Cyprus was in handen van dezelfde firma als Avistar, namelijk Orange Delta Aircraft Marketing in Venlo. De genoemde Nederlandse bedrijfjes zijn inmiddels allemaal verdwenen, failliet of ontbonden.¹⁶⁵ Zulke bedrijven spelen een cruciale rol bij het opzetten en organiseren van wapentransporten. Ze leiden doorgaans een tamelijk anoniem bestaan; aandacht van de media is het laatste wat ze zoeken.

Een web van relaties

Op Schiphol zit ook Platinum Air Cargo.¹⁶⁶ Naast de Nederlandse afdeling zijn er ook kantoren in Egham (VK), Oostende (België), Ontario (Canada) en Houston en Dallas (VS).¹⁶⁷ De Britse afdeling van Platinum was in 2002 en 2003 betrokken bij een serie wapenvluchten naar Rwanda. De wapens waren bedoeld voor strijdende partijen in Oost-Congo.¹⁶⁸ Het ging om een grote operatie met een serie vluchten om wapens van Oost-Europese makelij naar het oorlogsgebied te brengen. Tussen oktober en november 2002 ging het om vijf of zes vluchten vanuit de Albanese hoofdstad, Tirana.

In de periode april tot juni 2003 werden nog eens minimaal vier vluchten uitgevoerd. Elk van deze laatste vier vrachten bestond uit 40 kubieke meter wapens en munitie. Bij deze transporten ging het om ruim 3,5 miljoen 7.62mm kogels voor Kalashnikovs en 85.000 stuks 9mm pistool en/of pistoolmitrailleur-munitie. Uit documenten waarover *The Sunday Times* beschikte, bleek dat de wapens bestemd waren voor de rebellen in Oost-Congo die door Rwanda werden gesteund. De wapens kwamen uit Albanië en werden gekocht door een Israëliëse firma. Dit bedrijf contacteerde een stuwadoor in Tel Aviv die vervolgens het transport naar Centraal-Afrika regelde met African International Airways. De lading kreeg een valse eindbestemming en werd op papier eigendom van een firma op de Britse

¹⁶³ Mark Honingsbaum et al, *The Guardian*, 14 maart 1999.

¹⁶⁴ Clipper Airways/Clipper International/Avistar Airlines, *World Air News*, http://www.worldairnews.ch/EAPHomecarrier/HomeCr_Clipper.htm (op 8 februari 2006).

¹⁶⁵ Zie noot 146 en 159 over deze Nederlandse bedrijfjes.

¹⁶⁶ http://www.platinumaircargo.com/canmenu.htm?reload_coolmenus.

¹⁶⁷ Noot 61 van Kongo rapport AI, juli 2005, - zie ook noot 168.

¹⁶⁸ Congo rapport: “Amnesty International has found that three of the companies involved in these arms shipments operated from the UK – African International Airways (Crawley, West Sussex), Intavia Ltd (Crawley and Gatwick), and Platinum Air Cargo (Egham, Surrey).”

Maagden Eilanden. In Kigali werden de wapens onder strenge bewaking op het militaire deel van het vliegveld uitgeladen. Een Israëliër zag erop toe dat de bemanning in de buurt van het vliegtuig bleef.

Deze verscheping werd volgens Amnesty International uitgevoerd met vliegtuigen van Silverback Cargo Freighters. Dit bedrijf had twee DC-8's ter beschikking (de 9XR-SC en de 9XR-SD, met serie nrs. 46068 en 45956).

Een vlucht van Polen naar Rwanda werd gepland in oktober 2003.¹⁶⁹ In oktober 2003 bood Silverback aan Polen aan om raketten en grote hoeveelheden munitie naar Rwanda te vliegen.¹⁷⁰

Een vierde tranche werd volgens VN-medewerkers half 2004 vervoerd door Silverback.

Tenslotte werden beide Silverback vliegtuigen (de 9XR-SC en SD) in de periode maart-september 2004 verhuurd aan International Air Services, een bedrijf dat wordt verdacht van een wapensmokkel-operatie naar Liberia.¹⁷¹

Een van de vliegtuigen van Silverback, de 9XR-SC, werd op 28 december 2004 en daarna nog een aantal keer in januari 2005 gespot op Schiphol.¹⁷² Zo blijken ook de vliegtuigen waar daadwerkelijk wapens mee worden vervoerd in Nederland te landen.¹⁷³ Hiermee is niet gezegd dat het vliegtuig op dat moment bezig was met een smokkeloperatie, maar dat zulke 'besmette' vliegtuigen Schiphol gebruiken roept wel vragen op over de kwaliteit van de controle op dit soort vluchten. Rinkelen de alarmbellen bij douane en inlichtingendiensten wanneer zo'n vliegtuig hier landt? Het blijft gissen. Feit is dat de Silverbacks in de VS niet meer mogen landen. Ook in Oostende waren de vliegtuigen van Silverback niet welkom.¹⁷⁴ Het bedrijf verklaart zelf dat de Belgische overheid deze stap heeft gezet om de bevolking voor te spiegelen dat ze let op de veiligheid van het vliegverkeer. "Nederland verleende zijn bedrijf wel het groene licht om de regelmatige vluchten te onderhouden," verklaart Silverback directeur Innocent Mupenzi tegenover een Rwandese krant.¹⁷⁵ Zo wordt Nederland zelfs gebruikt door Silverback om haar positie te verdedigen.¹⁷⁶ Silverback wordt vanwege veiligheidsredenen - net als 91 andere maatschappijen -

¹⁶⁹ Noot 74-76 van Congo rapport AI, jail 2005; en John Swain en Brian Johnson-Thomas, 'British-based airline fuelled Congo terror,' The Sunday Times, 3 jail 2005.

¹⁷⁰ Sunday Times, "You want missiles? Pick up the phone", 12 October 2003. Moses Kirundi, de commerciële directeur van Silverback, noemde een prijs van £48,000-72,000 om de munitie vanuit Polen te transporteren. "We zijn ervaren in het transporteren van gevaarlijke goederen," zei Kirundi.

¹⁷¹ http://www.aertransport.org/spooled/atdb_registrations_91.html.

¹⁷² http://www.airliners.net/search/photo.search?&specialsearch=CARGO&countrysearch=-%20Amsterdam%20-%20Schiphol%20%28AMS%20%2F%20EHAM%29&keywords=9XR&keywrange=all&nr_of_rows=21&first_this_page=15&page_limit=15&sort_order=photo_id+DESC&nr_pages=2&engine_version=6.0.

¹⁷³ Zie ook noot 145.

¹⁷⁴ Zie citaat van Oostende directeur Van Vanspauwen p. 42.

¹⁷⁵ Silver Bugging, 'Blacklisted Airline to sue Belgium,' The New Times (Kigali), 2 September 2005.

¹⁷⁶ Het tweede Silverback vliegtuig (9XR-SD) wordt in Europa niet gespot. In 2003 werd het vooral opgemerkt in Johannesburg (november), waar het ook december en oktober 2005 werd gezien; In de VAE en Dubai in november 2005; Addis Ababa in december 2005 en Kigali op 14 januari 2005, verschillende spotterssites.

inmiddels geweed van Europese vliegvelden. Een groot aantal van deze luchtvaartbedrijven wordt ook genoemd in de literatuur over wapensmokkel.¹⁷⁷

Er is een web aan bedrijfjes met afdelingen in verschillende landen die elkaar vliegtuigen huren of verhuren. Van Platinum naar Silverback en van Silverback naar Nederlandse vliegvelden.

Een ander voorbeeld van het gebruik van Nederlandse vliegvelden door bedrijven die betrokken zijn bij illegale wapenhandel zijn de vluchten van het luchtvaartbedrijf Ducor uit Bulgarije. Naar de handel en wandel van dit bedrijf startte de Verenigde Naties een onderzoek. Tussen juni en augustus 2002 verscheepte deze carrier acht illegale ladingen wapens naar Liberia, waartegen op dat moment een wapenembargo van zowel de Verenigde Naties als Europese Unie van kracht was.¹⁷⁸ Ducor was volop betrokken bij illegale wapentransporten. In de periode dat de grootschalige wapenleveranties plaatsvonden, namelijk in juli 2002, landde een vliegtuig van Ducor ook in Maastricht.¹⁷⁹ De VN legde de directeur van Ducor een reisverbod op en de carrier zelf ging failliet. De eigenaar Duane Egli verplaatste na de onderzoeken zijn activiteiten naar veiliger oorden: Sharjah in de Verenigde Arabische Emiraten. Egli woont momenteel in de VS en heeft een Amerikaans paspoort.

Tabel 5.1: Bij wapenleveranties betrokken vliegtuigen in Nederland

Reg. Nr.	Data in Nederland	Maatschappij	Betrokken bij	Periode operatie
EL-ACP	02/04/99	ACS (met Nederlander Cornelis Schonk)	Oost-Kongo	nov 1999 - mrt 2000
3C-QRQ	18/11/02, 14/02/03, 16/03/03, 26/04/03, 23/05/03,	Ducor World Airlines	Liberia	mrt 2003
5B-DAZ	28/06/95, 03/12/95,	Avistar	Sudan, Angola,	Sudan: 1997 Angola: 1998
EL-AJO	5/1990, 01/06/95, 8/1999, 04/09/99,	Liberia World Airlines	Burundi	1995 - 1996*
EX-049	15/07/05, 03/08/05, 26/07/05, 27/06/05, 15/06/05	Reem Air	Rwanda	december 2004
EX-054	20/07/05, 18/07/05, 13/07/05, 11/07/05, 11/04/05, 05/04/05	Reem Air	Rwanda	december 2004
9XR-SC	03/01/05, 06/01/05	Silverback Cargo	Oost-Kongo	Liberia

¹⁷⁷ Comission regulation (EC) nr . . ./., maart 2006, “establishing the Community list of air carriers which are subject to an operating ban within the Community referred to in Chapter II of Regulation (EC) No 2111/2005.” GST Aero Air company, Phoenix Aviation, Reem Air, Silverback, Air Boyoma, ATO-Air, Business Aviation, Doren Air Cargo, Great Lakes Business Company, Trans Air Cargo Services, Uhuru Airlines, Jetline Inc., Aerolift, Co, ltd, Air Leone ltd, en African International Airways ltd worden genoemd in een of meer van de volgende bronnen: AI Index: AFR 62/008/2005 (Public); Human Rights Watch on Angola: zie http://www.hrw.org/portuguese/reports/angopor/entirebook-10.htm#P2126_449214; OSTEND AIRPORT/WAPENGEBONDEN ACTIVITEITEN (Laatst bijgewerkt op 16/08/2005) ; en Peleman the Logistics (noot 8, p. 299)

¹⁷⁸ Noot 185 van Kongo rapport AI, juli 2005.

¹⁷⁹ http://www.airliners.net/search/photo.search?airlinesearch=Ducor%20World%20Airlines&distinct_entry=true.

(Vh N990CF)		Freight	(Rwanda)	okt –nov 2002, apr - jun 2003, medio 2004
----------------	--	---------	----------	--

Bronnen: OSTEND AIRPORT/WAPENGEBOONDEN ACTIVITEITEN (Laatst bijgewerkt op 16/08/2005 en 13/12/2005), http://users.skynet.be/cleanostend/clos_nl.htm; AI Index: AFR 62/008/2005 (Public) <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR620082005>; Britons involved in arms running, David Pallister, April 15, 2000, *The Guardian*.

Gegevens over vliegtuigbezoek komen van: Planespottter.org, planepicture.net, airliners.net, myaviation.net en jetphotos.net.

* De EL-AJO nam een lading militaire uniformen mee naar Burundi, verborgen onder hulpgoederen. In 2000 zou het vliegtuig wederom ingezet worden voor humanitaire operaties.

Het is onduidelijk of er tijdens de landingen van Ducor in Nederland wapens aan boord waren. Luchtvervoerders die betrokken zijn bij wapentransporten landen in elk geval op de vliegvelden van Amsterdam, Eindhoven en Maastricht.

De vele functies van vrachtvliegtuigen

Een militair vrachtvliegtuig met een goed getrainde bemanning kan gebruikt worden voor het smokkelen van wapens, maar ook voor humanitaire vluchten of voor het vervoer van militair materieel voor bijvoorbeeld VN-vredesmachten of NAVO-operaties in oorlogsgebieden.¹⁸⁰ Zo maakt Pratt & Whitney op de volgende manier reclame voor z'n motoren in het C-17 Globemaster militaire transportvliegtuig. "Some days you fight terror. Some days you fight hunger," is de tekst die over een C-17 die in Atjeh arriveert is afgedrukt.¹⁸¹ Iets vergelijkbaars geldt voor de C-130 Hercules, waarschijnlijk het bekendste westerse militaire transportvliegtuig. Het toestel transporteert zowel personeel als vracht naar de plek van bestemming, of die nu moeilijk toegankelijk is of niet, overdag of 's nachts. De vliegtuigen zijn ontworpen voor extreme condities.

Een flexibel inzetbaar vliegtuig is militair wenselijk en dat is ook wat de vliegtuigen zo geschikt maakt voor wapensmokkeloperaties. Zeker met de juiste bemanning. Een bedrijfje uit Burundi, dat ooit betrokken was bij grootscheepse wapensmokkel, adverteerde met de volgende tekst over hun manager operaties: "Mike's uitzonderlijke ervaringen tijdens operaties zijn vooral waardevol voor humanitaire organisaties en in situaties waar het mogelijk is dat het vliegtuig onder vuur komt te liggen."¹⁸² Een Britse piloot vertelde dat hij zowel AK-47 geweren vloog als medische goederen van Unicef.¹⁸³ De grote transportvliegtuigen wisselen van bestemming naar het aanbod.

¹⁸⁰ Website Federation of American Scientists (3 februari 2006), '101 THINGS (You always wanted to know about the C-130),' http://www.fas.org/man/dod-101/sys/ac/docs/101_Things.htm#_Toc455889182.

¹⁸¹ Aviation Week & Space Technology (AW&ST) 22-29 augustus 2005.

¹⁸² Geciteerd in Johan Peleman, 'The logistics of sanctions busting: the airborne component,' In ANGOLA'S WAR ECONOMY, The role of oil and diamonds, Jakkie Cilliers and Christian Dietrich (editors), Published in South Africa in 2000 by the Institute for Security Studies, Pretoria, South Africa.

¹⁸³ David Pallister, the Guardian 15 april 2000.

Die vermenging van taken zien we ook op de vliegbasis Eindhoven, waarvandaan de meeste Nederlandse militaire transporten vertrekken: vluchten met hulpgoederen voor de aardbevingslachtoffers in Pakistan en naar door de tsunami getroffen landen, maar ook voor het vervoer van vracht voor Nederlandse militairen in het buitenland. Onlangs noemde *de Defensiekrant* 2005 een recordjaar voor vliegbasis Eindhoven. In totaal werd ruim 8,2 miljoen kilo vracht vervoerd; in 2004 was dat nog maar 6,6 miljoen. Dat heeft vooral te maken met de Nederlandse deelname aan de International Security Assistance Force (ISAF) en Operation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan, en de Stabilisation Force Iraq (SFIR). De Defensiekrant meldt vooral vluchten met Nederlandse vliegtuigen en één Antonov-225 vlucht voor Pakistan¹⁸⁴, maar spotters in de regio Eindhoven melden een komen en gaan van Oost-Europese vliegtuigen. In 2004 schrijft een spotter enthousiast dat het Nederlandse leger exotische maatschappijen met zeldzame vliegtuigen chartert. Een jaar later mogen de maatschappijen nog exotisch zijn, zeldzaam zijn de vliegtuigen zeker niet meer (tabel 5.2). Tussen april en juli 2005 ziet een spotter tientallen Ilyusjin-76's voorbijkomen.¹⁸⁵

Niet alleen voor militair transport, ook voor wapenhandelaren zijn de vliegtuigen uit de voormalige Sovjet-Unie steeds belangrijker, zo meldt Johan Peleman, een gerespecteerd Vlaams onderzoeker op dit gebied, al in 2000.¹⁸⁶ Een aantal maatschappijen die gebruikt worden om wapens voor het Nederlandse leger te vervoeren waren in het verleden betrokken bij wapensmokkel.

Ook hulporganisaties zijn raar genoeg weinig kieskeurig als het om de keuze van carriers gaat (zie bijvoorbeeld tabel: 5.3). Het zou zinnig zijn als zowel overheden als hulporganisaties weigeren gebruik te maken van zulke vliegtuigen voor het vervoer van hun spullen. Nu landen in Eindhoven vliegtuigen die eerder bij wapensmokkel betrokken waren.

Tabel 5.2: Onvolledig overzicht (Oosteuropese) vliegtuigen op vliegveld Eindhoven

Datum	Carrier	Type Vliegtuig	Registratie
20/04/05	Georgian National Airlines	ILyusjin Il-76T	4L-MMB, n.b.
02/08/05, 01/04/05, 25/08/04,	Azal Cargo Air Company/Azerbajian Cargo	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ15, (cn 1033417569)
03/04/05 (1)	Azer. Airlines/ Azal Cargo Air Company	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ16 (cn 1023412411)
11/04/05, 21/09/04	Silk Way Airlines	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ19, (cn 0053460820)
12/07/05	Silk Way Airlines	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ26, (cn 1033416525)
19/08/05, 27/07/05	Silk Way Airlines	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ31, (cn 1013405184)
03/04/05 (1), 10/09/04, 20/08/04	Silk Way Airlines (Azerbajian Cargo)	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ40, (cn 1043419632)
27/10/05, 16/06/05, 19/04/05, 11/04/05	Silk Way	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ41 (cn 1093420673)
26/10/05, 03/08/05, 02/04/05 (2)	Silk Way	ILyusjin Il-76TD	4K-AZ55, (cn 20534-20680/92-10)
08/10/04 (ook twee maal in Maastricht, 2003, 2005)	Jet Line Int.	ILyusjin Il-76T	ER-IBF, (cn 0073410300)
11/07/05	Atlant-Soyuz Airlines	ILyusjin Il-76TD	EW-78763
03/05/05	Atlant-Soyuz Airlines	ILyusjin Il-76TD	EW-78779, n 0083489662)

¹⁸⁴ 'Recordjaar voor Vliegbasis Eindhoven,' Defensiekrant, 26 januari 2006, p. 12.

¹⁸⁵ Informatie komt van spotters website <http://www.airliners.net/>.

¹⁸⁶ 'The logistics of sanctions busting: the airborne component,' Peleman, p. 303.

04/08/05, 26/07/05	Untitled Reem Air	Ilyusjin Il-76TD	EX-46, (cn 0013428831)
03/08/05, 15/07/05, 26/07/05, 27/06/05, 15/06/05	Reem Air	Ilyusjin Il-76T	EX-49*, n.b.
18/07/05, 11/07/05, 11/04/05, 05/04/05 (2)	Reem Air	Ilyusjin Il-76TD	EX-54*, (cn 1033414480)
02/08/05, 18/07/05, 12/07/05, 16/06/05	Reem Air	Ilyusjin Il-76TD	EX-64, n.b.
17/08/05, 27/07/05, (2), 19/07/05, 15/06/05	Turkmenistan Airlines	Ilyusjin Il-76TD	EZ-F427, (cn 1033418620)
17/08/05 (3)	Aviacon Zitotrans	Ilyusjin Il-76TD	RA-76386, (cn 1033418600)
11/07/05, 17/07/05	Atlant Soyuz Lines	Ilyusjin Il-76TD	RA-76783, (cn 0093498974/75-04)
02/08/05	Aviacon Zitotrans	Ilyusjin Il-76TD	RA-76807, (cn 1013405176)
19/07/05 (2)	Aviacon Zitotrans	Ilyusjin Il-76TD	RA-76842, (cn 1033418616)
28/10/05	Volga-Dnepr Airlines	Antonov An-124-100 Ruslan	RA-82044 (cn 9773054155109)
09/09/04	Volga-Dnepr Airlines	Antonov An-124-100 Ruslan	RA-82045 (cn 9773052255113)
06/04/05	Volare Airlines	Ilyusjin Il-76TD	UR-76636, (cn 0053459781)
27/10/05 (4)	Antonov Design Bureau	Antonov An-225 Mriya	UR-82060, (cn 01-01.19530503769)
04/08/03,	Antonov Design Bureau	Antonov An-124-100 Ruslan	UR-82072, (cn 9773053359136/705)
24/03/03	Antonov Design Bureau	Antonov An-124-100 Ruslan	UR-82027 (cn 19530502288/208)
18/04/05, 01/09/04	UAE	Antonov An-124-100 Ruslan	UR-ZYD (cn 19530502843)
03/08/05	African International Airways	McDonnell Douglas DC-8-62H	ZS-OZV (cn 45986/379)

Deze tabel is bedoeld ter illustratie van het bezoek van een civiel militair vliegveld in een tijd dat Nederland betrokken is bij twee militaire conflicten. Vooral gericht op vliegtuigen uit de republieken van de voormalige Sovjet-Unie en in het bijzonder de Ilyusjin-29. De tabel toont nog eens aan dat vliegtuigen ‘veelzijdig’ gebruikt worden, naast de in de tekst genoemde gebruikers ook de grootste wapenexporteur van Rusland, Rosoboronexport. Nederland maakte minimaal 12 maal gebruik van drie Reem Air vliegtuigen, niet alleen van de elders in de tekst genoemde twee.

*) Is direct betrokken geweest bij wapensmokkel operatie, zie tabel 5.1.

- 1) Brengt militaire goederen van Kabul naar Eindhoven.
- 2) Transport voor Ministerie van Defensie. Aviacon Zitotrans transporteert hulp goederen en wapens voor o.a. het Russische bedrijf Rosoboronexport (zie: http://www.aviacon.ru/about_en.php)
- 3) Charter voor Nederlandse luchtmacht. Vloog in februari 2005 Oxfam hulp (UK) naar Sudan.
- 4) Voor humanitaire operatie, via Keulen naar Islamabad.

Een opmerkelijk verhaal over wapensmokkel komt uit een rapport van Amnesty International over de Democratische Republiek Congo. Op 18 november 2004 besloten de regering van Bosnië en Herzegovina en de Amerikaanse commandant van SFOR, de NAVO-macht daar, toestemming te verlenen aan een wapenhandelaar om een grote partij tweedehands Bosnische wapens en munitie te kopen voor de Rwandese regering.¹⁸⁷ Europese Unie landen waren het daar niet mee eens en onder druk van de EU zag de Bosnische regering op 9 december 2004 officieel van de verkoop af.

Vanaf dat moment gebeurden er allerlei onduidelijke dingen op het vliegveld van Tuzla. Een vliegtuig dat onopgemerkt was geland, werd bij vertrek wel opgemerkt door de verkeersleiding. De vertrektijd op 11 december werd door Eurocontrol gemeld, maar later ontkende deze organisatie glashard dat er een vlucht had plaatsgevonden. Ook de Bosnische overheid en de Verenigde Staten ontkenden

¹⁸⁷ Tabel “The consignment approved for export to Rwanda included the following” in AI Kongo rapport.

de vlucht, maar volgens medewerkers van de Verenigde Naties en vliegverkeersbeambten vond de vlucht wel degelijk plaats.

De organisator van de vlucht was, volgens Amnesty International, VEGA Airlines, dat enige maanden eerder nog wapens naar Nepal bracht. VEGA is een Bulgaarse maatschappij die toestemming heeft van de Bulgaarse overheid om wapens te vervoeren. Zo'n afspraak heeft VEGA ook met de Amerikaanse overheid en de National Security Agency (NSA – een inlichtingendienst) van de VS.

VEGA schakelde de Kirgizische luchtvaartmaatschappij Reem Air in voor de vlucht vanuit Tuzla. Reem Air beschikte in 2004 over drie vliegtuigen (EX-39, EX-49 en EX54). Na de mysterieuze, door Eurocontrol ontkende, vlucht ondernam Reem Air nog drie vluchten vanuit Tuzla (14, 15 en 27 december 2004). Deze zouden als bestemming Irak hebben gehad, maar het vluchtschema wees op een andere bestemming. Bovendien kwam de lading wapens die Bosnië aan de Rwandese handelaar wilde verkopen overeen met vier vliegtuigladingen. Volgens Amnesty is een mogelijke verklaring voor deze vreemde gang van zaken dat “de Verenigde Staten betrokken waren bij een geheime operatie om wapens naar Rwanda te verschepen, geconfronteerd met politieke tegenstand van de Europese Unie.” De vliegtuigen van Reem Air werden ingezet voor bovenstaande operatie en enkele maanden later voor transport voor het Nederlandse leger. Hoewel het bij de transporten voor het Nederlandse leger ruim tien vluchten betrof, was Reem Air bij de Nederlandse luchthaven-autoriteiten verre van geliefd. Het bedrijf werd herhaaldelijk gevraagd mankementen te verhelpen, maar bleef daarbij in gebreke.¹⁸⁸

Gelukkig zijn niet alle vliegtuigen zo ‘besmet’; De Nederlandse krijgsmacht gebruikt ook vliegtuigen die voor nobeler doeleinden zijn ingezet, zoals hulpoperaties van het Rode Kruis, Oxfam etc.

Tabel 5.3: Een selectie van vliegtuigen van maatschappijen die zijn ingezet voor humanitaire taken en wapentransporten

10/05/03	Eindhoven	Jet Line International	ER-IBF	Hulp operatie in Noord-Irak. Tevens onderdeel van het netwerk van Viktor Bout en gebruikt voor wapensmokkel naar DR Kongo en Liberia.
04/01/05	Eindhoven	GST Aero	UN-76009	Sri Lanka en Indonesië. GST was op 9 december 2003 eigenaar van een vlucht zonder toestemming van Johannesburg naar Kigali door een bedrijf dat militaire transport operaties uitvoert.
15/03/05	Eindhoven	Ukraine Air Alliance	UR-CAT	Bevoorrading Dafur (truck en vracht)
24/03/05	Eindhoven	AeroCom	ER-IBE	Na problemen met de landingsrechten in Darfur vertrok het vliegtuig met enige vertraging. Aereocom was betrokken bij illegale wapenzendingen naar Liberia, maar is overgenomen door een Oekraïens bedrijf: Asterias Commercial.

Er is niets bekend van activiteiten die door de autoriteiten zijn ondernomen om vliegtuigen extra te controleren. Dat lijkt geen overbodige luxe. Bovenstaande gegevens zijn ook niet meer dan een aanzet daartoe. Het waren de opmerkingen van Hubert Sauper (maker van Darwins Nihgtmare) en Amnesty International die de auteur op dit spoor zetten van onderzoek naar Russische vliegtuigen. Militaire

¹⁸⁸ Zie noot 177, pp. 7-8.

vliegvelden ontvangen meer exotische vliegtuigen, maar onderzoek naar bezoekers op andere vliegvelden levert mogelijk een ander, maar even verontrustend beeld op. Zo'n onderzoek is zeker gewenst.

Haven van Rotterdam

Ook in de Rotterdamse haven is vervoer voor militairen van oudsher een veel voorkomende activiteit. Niet voor niets zit het Amerikaanse 'reisbureau' voor militairen en vracht (het Military Traffic Management Command, MTMC) in Cappele a/d IJssel, dicht bij de haven. Tijdens de Koude Oorlog was dit bedrijf belast met vervoer van troepen naar Europa. Na de Koude Oorlog regelt het vooral het vervoer van troepen naar de Golfregio en de wereldwijde afvoer van Amerikaanse wapenonderdelen in Europa.¹⁸⁹ De European Container Terminal (ECT) speelde hierbij een belangrijke rol in de Koude Oorlog.¹⁹⁰ Inmiddels is de ECT echter in Chinese handen gekomen, waardoor de Amerikanen nu geen of nauwelijks gebruik meer van de containerreus maken. Feit is dat tijdens de laatste Golfoorlog tegen Irak vooral gebruik is gemaakt van de Antwerpse haven voor het vervoer van Amerikaanse wapens. Toch werd ook Rotterdam voor wapentransporten gebruikt.¹⁹¹ Vooral het bedrijf Steinweg kwam in het nieuws door acties van Greenpeace tegen de transporten. Eerder kwam Steinweg negatief in het nieuws omdat het coltan-vracht afhandelt.¹⁹² Coltan wordt ondermeer gebruikt in de productie van mobiele telefoons en wordt vrijwel alleen gewonnen in de Democratische Republiek Congo, waar de opbrengsten uit de onder erbarmelijke toestanden gewonnen grondstof, vooral ten goede komen van lokale machthebbers en vaak ook gebruikt worden voor de financiering van rebellenlegers. Om die reden hebben verschillende internationale NGO's maatregelen voorgesteld om te voorkomen dat winning en gebruik van coltan bijdragen aan nog meer ellende in de Democratische Republiek Congo. Verder deed de civiel-militaire vloot van de VS, die voor de bevoorrading van de troepen zorgt, Rotterdam regelmatig aan.

Eerder in dit rapport kwamen al een aantal kwesties aan de orde waarin de haven een belangrijke rol speelde.¹⁹³ Een totaalbeeld ontbreekt echter. Het meest volledig is een door de rivierpolitie van Rotterdam vrijgegeven overzicht van in 1998 verleende doorvoer consenten (zie tabel 5.4). De daarin genoemde hoeveelheden zijn schrikbarend: genoeg om een klein leger op te zetten; tientallen miljoenen patronen

¹⁸⁹ 'Militairen vervoeren in crisis tijd; Een geheim contract tussen de KLM en de Staat der Nederlanden,' GRAM, 1988.

¹⁹⁰ 'Reforger '87; De oorlog komt naar je toe,' AMOK/WHAM, juni 1987.

¹⁹¹ Vragen Van Bommel en Van Velzen, Het mogelijk verscheppen van militaire goederen via de haven van Rotterdam,' Tweede Kamer 2002-2003, nr. 798.

¹⁹² Jeroen Cuvelier and Tim Raeymaekers, 'European companies en de Coltan trade, an update,' IPIS Rapport - september 2002; en Martin Broek, kort overzicht: Nederlandse wapenhandel naar Somalië en de Democratische Republiek Kongo (DRC), Campagne tegen Wapenhandel, augustus 2004, pp. 2-3, voor Novib.

¹⁹³ De wapens voor Eritrea, de tanks naar Afrika, de doorvoer van FN Herstal producten en de aanvoer van Iraakse munitie door een Libanees schip, zie hoofdstuk 2).

en ruim vijftigduizend handvuurwapens. De doorvoer in de Rotterdamse haven in 1998 laat echter nog veel vragen open: naar welk land werden deze wapens doorgevoerd, waar kwamen ze vandaan? Er ontstaan wel eens politieke discussies over geringere wapenstromen.

Deskundigen vermoeden al langer dat Rotterdam als uitvoerhaven dient voor het Belgische FN-Herstal, een bekende fabrikant van handvuurwapens.¹⁹⁴ Sinds de consentcijfers over 1998 zijn er vrijwel geen gegevens over wapendoorvoer in de haven (zie tabel 4.2).

Tabel 5.4: Consenten voor wapendoorvoer in de Rotterdamse haven (1998)

116 consenten doorvoer Rotterdamse haven		15 consenten vanuit andere regiokorpsen voor doorvoer via Rotterdamse haven	
Aantal	Omschrijving	Aantal	Omschrijving
40.073	Geweren van diverse kalibers	130	Granaatlichamen 81 mm
5.381	Pistolen van diverse kalibers	600	Hulzen 20 mm
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	30 mm 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	Koelwater tanks
		1	Jachtgeweer

In de linkerkolom staan de consenten die aangevraagd zijn bij het Rotterdamse hoofd van de politie. In de rechter kolom goederen die wel via de Rotterdamse haven het land uitgingen, maar waarvoor elders het consent is aangevraagd. De gegevens zijn geaggregeerd, d.w.z. dat niet duidelijk is uit hoeveel afzonderlijke leveringen, bijvoorbeeld, de rubriek geweren van verschillende kalibers' bestaat. Dit verklaart ook waarom de 116 Rotterdamse consenten evenveel rijen beslaan als de vijftien van andere korpsen.

Bron: fax Rivierpolitie Rotterdam 17/06/99, via Lopende Zaken (VPRO televisie).

Meer in het algemeen wordt Rotterdam vaak genoemd als het om wapentransporten gaat. In oktober 2002 werd in de haven van Rijeka, Kroatië, een vrachtschip aan de ketting gelegd. Volgens de Kroatische krant *Novi List* bevatte het schip motoren en reservedelen voor vliegtuigen, wapens en explosieven. Het bericht ging de hele wereld over, want het vermoeden bestond dat de aanwezige wapens bestemd waren voor Irak. De lading zou in een Sloveense haven worden overgeladen op een schip met als bestemming Rotterdam. Daar zou de lading vervolgens worden

¹⁹⁴ Joeri Boom 'Wapenhaven,' Groene Amsterdammer 17 februari 1999.

overgeladen op een derde schip dat ergens in het Midden-Oosten de goederen moest uitladen voor verder vervoer naar Irak. Voordat het schip Nederland aandeed werd het op grond van NAVO-informatie gestopt.¹⁹⁵

In 2003 schreef het *Algemeen Dagblad* dat enkele malen per jaar grondstoffen worden onderschept die bestemd zijn voor de productie van kernwapens. Er worden zelfs ontmantelde duikboten via de Rotterdamse haven geëxporteerd.¹⁹⁶ Het verhaal dook ook op in een AIVD-rapport:

“Verwervingsorganisaties deinzen niet terug voor fraude om bij grenscontrole te verhullen dat goederen bestemd zijn voor een programma voor massavernietigingswapens. De AIVD heeft gevallen geconstateerd waarbij op de vrachtbrieven 'reserveonderdelen' was vermeld, terwijl het ging om grondstoffen bestemd voor een kernwapenprogramma.”¹⁹⁷

Overigens ontkende minister Donner het bericht. Hij stelde dat er vanuit Nederland niet zulke grondstoffen worden geëxporteerd. Het woord 'doorvoer' nam hij echter niet in zijn mond.¹⁹⁸

Tot slot

Onderzoek naar doorvoer staat in Nederland in de kinderschoenen. Gegevens komen vooral uit het buitenland. Vliegverkeer wordt goed onderzocht door een aantal Belgische NGO's en organisaties als Amnesty International en Human Rights Watch. Zij verzamelen gegevens en feiten in de bestemmingslanden of de landen waar de wapens vandaan komen, veelal Oost-Europese. Ook de Verenigde Naties heeft een aantal onderzoeken naar het vervoer van wapens via vrachtvliegtuigen gedaan. Het gaat hierbij om grootschalige onderzoeken naar een schimmige wereld. De gegevens die hieruit opduiken kunnen vervolgens vertaald worden naar Nederlandse betrokkenheid. Gedegen en structureel onderzoek naar wapendoorvoer via Nederland is bittere noodzaak zolang het mogelijk blijft om grote hoeveelheden wapens door de Rotterdamse haven te vervoeren, zonder dat er een haan naar kraait.

Wapenhandel-medewerker Brian Wood van Amnesty International ontdoet onderzoek naar wapensmokkel van zijn romantiek. Het speuren naar registratienummers, lading en bestemmingen is spannend, maar is eigenlijk een taak voor de overheid. De Britse regering zegt immers in haar buitenlands beleid dat ze de mensenrechten wil bevorderen. “Ze moet dan ook onmiddellijk een volwaardig

¹⁹⁵ Eric Watkins, 'Arrests made in BOKA Star probe,' *Lloyd's List* 31 oktober 2002 (Business & Insurance), p. 2; Daniel Williams, 'Odd Powder Found on Iraqi-Bound Ship,' *Washington Post* 26 oktober 2002, p. A19; en 'Arrest warrant for Boka Star owner,' 1 november 2002, *Journal of Commerce* online.

¹⁹⁶ Frank Renout, 'Smokkel van delen kernbom ; AIVD: Terroristen exporteren stoffen en kennis uit Nederland', *Algemeen Dagblad* 7 oktober 2003.

¹⁹⁷ 'Proliferatie van massavernietigingswapens; Risico's voor bedrijven en wetenschappelijke instellingen,' *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*, juli 2003;

¹⁹⁸ Vragen van Van Velzen, 551, Tweede Kamer, 2002-2003, aanhangsel 1179.

onderzoek starten naar de waarheid achter de wapenvluchten.”¹⁹⁹ Hij doet zijn uitspraken in het kader van de publiciteit rond een rapport over wapensmokkel die de oorlog in de Democratische Republiek Congo voedt, en waarvan ook voor dit rapport uitgebreid gebruik is gemaakt.²⁰⁰

Zulk gedegen onderzoek kan alleen maar een deel van de mistanden boven water halen. Om een grotere pakkans en betere opsporing mogelijk te maken is de actieve inzet van en onderzoek door de overheid absoluut noodzakelijk. Dit sluit aan op een oude wens van GroenLinks die wilde dat de regering onderzoek zou gaan doen naar de doorvoerproblematiek in Nederland ter voorbereiding op de evaluatie van Van de Bunt uit 2003, “omdat er sinds het verschijnen van het Transitio rapport in 1995 geen gedegen onderzoek meer is gedaan naar de doorvoer van wapens via de Nederlandse luchthavens en Schiphol in het bijzonder.”²⁰¹ Daarbij zouden ook havens als die van Rotterdam en Vlissingen allerm minst buiten beeld mogen blijven. De evaluatie is er gekomen, het overheidsonderzoek niet.²⁰² Dat kan alsnog. Gezien de vele blinde vlekken op de kaart van Nederland als wapendoorvoerland blijft het nut van zo’n diepgravend onderzoek onverminderd groot.

¹⁹⁹ The Sunday Times, 3 juli 2005.

²⁰⁰ Amnesty International, ‘Democratic Republic of Congo: arming the east,’ 5 juli 2005.

²⁰¹ Motie van het lid Karimi, Voorgesteld 28 november 2002, Tweede Kamer 2002-2003, 22 054, nr. 69.

²⁰² Niets ten nadele van het rapport Van de Bunt, maar het ‘Transito’ rapport is feitelijker en geeft veel meer inzicht. Dat kan ook niet anders als de betrokken overheidsdiensten er zelf aan meewerken.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Sinds 1996 is vooruitgang geboekt met de regelgeving rond wapendoorvoer. Zo is er bijvoorbeeld een algemene meldplicht ingesteld. De controlerende instanties krijgen daardoor, in ieder geval op papier, een beter inzicht in de wapens die Nederland passeren. Proliferatie van massavernietigingswapens en de strijd tegen het terrorisme blijken ook in het doorvoerdossier een belangrijke rol te spelen. Zorgen over het wapenexportbeleid van de nieuwe lidstaten van de Europese Unie hebben er bovendien toe geleid dat de leden die na 1 mei 2004 zijn toegetreden niet vallen onder de soepele doorvoerregeling die voor bondgenoten geldt.

Er is helaas niet alleen sprake van verbetering. Op grond van de in Europees verband overeengekomen regeling voor de export en doorvoer van *dual-use* goederen is de periode die staat voor snelle doorvoer - en waar minder controle plaatsvindt, omdat hiervoor geen vergunningplicht geldt - aanmerkelijk verruimd. Voor luchtvervoer is deze periode verruimd van 7 naar 20 dagen en voor al het andere vervoer van 14 dagen naar 45 dagen.

Naast zorgen over het gedrag van de nieuwe EU-lidstaten, blijft de politiek van vertrouwen in oude bondgenoten bestaan, ondanks alle aanwijzingen dat ook zij regelmatig een scheve schaats rijden. In België werkt men momenteel aan een op de Nederlandse lijkende doorvoerregeling, terwijl onze zuiderburen enkele malen uit Nederland afkomstige militaire goederen hebben gestopt. Om die reden zouden zij er beter aan doen om vast te houden aan hun oude regelgeving.

Wat ook niet verandert is het zwakke opsporingsbeleid van de Nederlandse controlediensten. De Rekenkamer stelde in september 2005 dat de douane niet in staat is om de uitgestrekte havengebieden effectief te controleren. Goederen die niet worden overgeslagen op een ander vervoersmiddel worden nu niet gecontroleerd. Sterker nog: de Wet Wapens en Munitie sluit dit zelfs uit. Alleen bij aanwijzingen van malversaties kan de douane ingrijpen. Overigens legt de Rekenkamer de verantwoordelijkheid voor het gebrekkige beleid vooral bij de ministeries die slecht aansturen en weinig coördinerend optreden. Sinds midden jaren negentig is alle controle op exporten en grensbewaking onder de verantwoordelijkheid gebracht van het ministerie van Financiën. Dit is een stap in de goede richting, maar dan moet ook van de implementatie werk worden gemaakt. Dat het ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie nu het initiatief neemt bij het implementeren van de grensbewaking is een breuk met dat beleid, voordat het goed en wel functioneert.

Het is opmerkelijk dat ondanks deze kritiek op het functioneren van het opsporingsbeleid, er maar één dienst is die zegt te beschikken over onvoldoende middelen, namelijk de Economische Controle Dienst (ECD). Dat is om twee redenen verontrustend. Ten eerste heeft de ECD een doorslaggevende functie binnen een beleid dat gebaseerd is op controle op grond van risicoanalyse en verdenking van malversaties. Ten tweede, omdat de tevredenheid van andere diensten niet strookt

met de geringe opsporingsresultaten, zoals wordt aangegeven door de Rekenkamer en het rapport Van de Bunt.

Van de zaken die aan het licht komen zijn er veel opgespoord dankzij werk van buitenlandse opsporingsdiensten, door speurwerk op andere terreinen of simpelweg door toevalligheden. Grotere transparantie in Nederland kan mogelijk bijdragen aan meer inzicht, maar uiteindelijk draait het bij het onder controle brengen van doorvoer om controle en opsporing. Van een goed toegerust, capabel en efficiënt opererend controle-apparaat op wapendoorvoer lijkt nu in elk geval weinig sprake.

Waar de wetgeving maar beperkt toereikend is en de aandacht van de opsporingsdiensten tekortschiet, blijkt ook nog eens dat de omvang van doorvoer door Nederland voor een belangrijk deel onbekend is. Het is opmerkelijk dat er beleid wordt gemaakt op een gebied waarvan de omvang niet eens bekend is. "Rotterdam de grootste haven," en "Nederland: 'gateway to Europe'." De kreten behoren haast tot ons nationale bewustzijn, maar de precieze omvang van alle vervoerstromen die door Nederland lopen zijn nog nooit goed in kaart gebracht. Alleen vervoerstromen die een omvangrijke meerwaarde creëren worden gemeten, daar valt de doorvoer die niet in Nederlandse handen komt (zuivere doorvoer) goeddeels buiten.

Die zuivere doorvoer levert nauwelijks meerwaarde op. Volgens berekeningen gaat het bij doorvoer met overlading om 1,5 ct. voor iedere euro vracht die vervoerd wordt. Dat betekent concreet 2,1 miljard euro bij een veronderstelde waarde van 150 miljard euro. In het geval van de doorvoer zonder overlading is dit nog minder. Deze doorvoer zonder overlading is – indicatief, op basis van het gegeven dat 16% van de internationale handelstromen bestaan uit doorvoer zonder overlading – ongeveer 120 miljard euro groot. Zuivere doorvoer in Nederland heeft daarmee een geschatte omvang van ongeveer 270 miljard euro.

Op basis van het aandeel wapenexporten in de wereldwijde en nationale exportcijfers is het aannemelijk dat wapens met een waarde tussen de 700 miljoen en 2 miljard euro door Nederland vervoerd worden. Bij een meerwaarde van 1,5 procent betekent dit dat er aan deze wapenstromen, tussen de 10 en 27 miljoen euro wordt verdiend.

De omvang van de zuivere doorvoer kan niet verwaarloosd worden en zeker voor betrokken bedrijven is ze een belangrijke economische factor, maar gezien ook het grote ruimte- en milieubeslag staat de maatschappelijke waarde van doorvoer niet buiten kijf. Controle doet afbreuk aan de snelheid van doorvoerstromen en dat is de grootste barrière voor extra controle. Aangezien de waarde van doorvoer niet zo groot is als doorgaans wordt aangenomen, kan de afhandelingsnelheid ook niet als absoluut obstakel tegen controle worden opgeworpen.

In het geval van de VS blijkt die controle immers ook zonder veel problemen mogelijk. Het Container Security Initiative is er op gericht goederenstromen naar de VS te controleren. Het gaat daarbij om driehonderdduizend van ruim acht miljoen

containers die Rotterdam jaarlijks passeren. Een goede afstemming tussen bedrijfsleven en overheid is daarbij essentieel. Dat controle plaats vindt is niet alleen voor lading met bestemming VS van belang, maar voor alle doorvoer, in het belang van de internationale rechtsorde, vrede en mensenrechten.

Ook al is de transparantie rond wapendoorvoer toegenomen, ze is nog verre van voldoende. De Nederlandse overheid rapporteert maar een heel klein deel van de doorvoer. De meldplicht (IUW) en consentplicht (WWM) leiden vermoedelijk tot een beter overzicht voor de overheid, maar in de openbaarheid wordt maar een miniem deel gerapporteerd. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft beloofd deze openbaarheid uit te breiden naar alle vergunningplichtige goederen. Het is niet duidelijk of dit beide soorten meldingen – in het kader IUW én WWM – betreft of alleen de eerste stroom.

De wapendoorvoer die de overheid tot dusver rapporteert, ter waarde van 2 miljoen euro per jaar roept vraagtekens op, aangezien landen als Turkije, Saoedi-Arabië en Rusland via Nederland vizierkijkers ontvangen. Zorgwekkender is echter de zeer geringe omvang van de vergunningen voor wapendoorvoer, en het feit dat deze allemaal afkomstig zijn van een en hetzelfde bedrijf. Gezien de enorme omvang van de doorvoer door Nederland wekt dit serieuze twijfel over de mate van naleving van en controle op de vergunningplicht.

Het is niet alleen de beredeneerde omvang van de wapenexporten die tot verontrusting leidt, maar ook een aantal concrete feiten. Op basis van onderzoek door Belgische NGO's en Amnesty International kan geconcludeerd worden dat in Nederland bedrijven gevestigd zijn die zich elders – en mogelijk ook hier – bezighouden met (illegale) wapentransporten. Ook landen met enige regelmaat vliegtuigmaatschappijen die betrokken zijn bij illegale wapenhandel op Nederlandse vliegvelden.

Opmerkelijk is dat deze vliegtuigmaatschappijen ook worden gecharterd door het Nederlandse leger voor transporten naar Irak en Afghanistan. Bizar haast is dat zelfs hulporganisaties de vliegtuigen van beruchte wapensmokkelaars gebruiken om hulpgoederen te transporteren.

Een vliegtuig dat volgens Amnesty International werd ingezet voor wapensmokkel -met gewapende groepen in Oost-Congo als uiteindelijke bestemming- werd ook door het Nederlandse leger gebruikt. Het Nederlandse bedrijf Avistar wordt genoemd in verband met wapensmokkel naar Sudan en Angola. Avistar en alle eraan gerelateerde bedrijfjes verdwenen van het toneel kort nadat de rol van het bedrijf in de Britse pers uit de doeken werd gedaan. Deze voorbeelden laten zien dat ook Nederland bij illegale wapendoorvoer betrokken is.

De schaarse gegevens uit 1998 over de wapendoorvoer in Rotterdam laten zien hoe groot de doorvoer van wapens in Nederland op dat moment was. Tienduizenden handvuurwapens en miljoenen patronen werden zonder problemen door de haven uitgevoerd. Er ontstaan schandalen om veel kleinere zaken. Hoewel de doorvoer jaren geleden plaatsvond, weten we nog steeds niet welke bestemming

de wapens hadden. Maar ook nu is de wapendoorvoer nog groot. Minister Bot had het onlangs over tientallen gevallen van wapendoorvoer per week.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat in Nederland een enorm gat gaapt in de aanwezige kennis en informatie over doorvoer. Gezien het grote belang hiervan, niet in de laatste plaats vanwege de implicaties voor de Nederlandse rol en positie binnen de internationale gemeenschap, is het zaak dat de regering serieus werk gaat maken van de informatievoorziening en ook veel meer investeert in de omvang en kwaliteit van de daaraan gekoppelde noodzakelijke controlemechanismen. Het is de taak van de overheid, niet van de maatschappelijke organisaties, de controle beter te organiseren en de openbaarheid te vergroten. Het belang van vrede en veiligheid, mensenrechten en duurzame ontwikkeling verdient een dergelijke aanpak.

Aanbevelingen

A Volledige vergunningsplicht

A.1 Overwogen zou moeten worden naast een meldingsplicht ook een algemene vergunningsplicht in te stellen voor snelle doorvoer. Nederland moet voorkomen dat de Nederlandse havens, vliegvelden, rail- en wegverbindingen bijdragen aan onveiligheid, oorlog en menselijk leed in regio's waar conflicten woeden. Onderzocht moet worden of een algemene vergunningplicht niet een grotere preventieve werking heeft dan de nu geldende meldplicht (en de mogelijkheid van ad-hocvergunningsplicht) op snelle doorvoer, gezien de bij een vergunningplicht horende sanctiemogelijkheden. Zo'n maatregel leidt bovendien tot een grotere coherentie van het Nederlandse beleid; nu gaan wapens – van al dan niet NAVO-bondgenoten of EU-lidstaten – via Nederlands grondgebied naar bestemmingen waaraan Nederland zelf geen wapens levert.

A.2 Aangezien doorvoer van wapens niet alleen een Nederlandse aangelegenheid is dient Nederland zich hard te maken voor een internationaal bindend wapenhandelsverdrag. Hierin is ook voorgesteld om internationaal bindende afspraken te maken over doorvoer van wapens zodat deze aan dezelfde criteria worden getoetst als export.

B Beleidsimplementatie

B.1 Het halverwege de jaren negentig ingezette beleid om controle op exporten en grensbewaking te centraliseren onder het ministerie van Financiën moet worden voortgezet. Een duidelijker aansturing van de controlerende diensten onder hoofdverantwoordelijkheid van Financiën, maar in samenwerking met de andere ministeries, is daartoe noodzakelijk.

B.2 Deze coördinatie is ook van belang gezien de groeiende aandacht voor ongewenste doorvoer van strategische goederen die bij kunnen dragen aan de verspreiding van massavernietingswapens, de specifieke controle op exporten naar de Verenigde Staten en ongewenste wapensmokkel naar de binnenmarkt van de Europese Unie. Deze nieuwe of uitgebreide taken, mogen niet ten koste gaan van de controle op wapendoorvoer naar landen elders in de wereld. Evenzogoed moet gezocht worden naar een effectievere controle waarbij deze aandachtgebieden elkaar complementeren en versterken. Een goede samenwerking tussen de verschillende ministeries om tot een verantwoorde afstemming te komen is daartoe een vereiste.

B.3 Naast aansturing moeten de diensten ook beschikken over voldoende capaciteit, kwaliteit, mogelijkheid en middelen. Op al deze terreinen bestaan nu structurele problemen: de ECD klaagt over te weinig middelen; verschillende diensten zeggen niet in staat te zijn alles te controleren vanwege de omvang; risicoanalyses die niet voldoen; en de doorvoer die niet gecontroleerd mag worden op basis van de Wet Wapens en Munitie. Dit alles komt de controle en de duidelijkheid, ook naar het bedrijfsleven toe, niet ten goede.

C Europese afstemming

Het streven moet erop gericht zijn een verbeterde Europese samenwerking op de controle van wapendoorvoer van de grond te krijgen. Er bestaat nu, behalve op het gebied van dual-use goederen, geen eenduidige Europees beleid op het gebied van wapendoorvoer. Aangezien Europese regelgeving op doorvoer van militaire goederen vooralsnog is uitgesloten, moet worden gekoerst op nationale regelgeving die zo uniform mogelijk is op Europees niveau, rekening houdend met de specifieke eisen en kenmerken van de betreffende landen. Een eerste voorzichtige stap is gezet door doorvoer op te nemen in de gedragscode wapenuitvoerbeleid, hoewel op een geheel vrijblijvende manier. Ook is het Europese beleid in kaart gebracht door de Nederlandse overheid. Daarom moet nu geïnvesteerd gaan worden in het verbeteren van de afstemming, waardoor bijvoorbeeld voorkomen wordt dat goederen die in het ene land worden gestopt via een derde land alsnog naar hun bestemming gaan.

D Transparantie

D.1 Rapportage van meldplichtige doorvoer moet bestaan uit alle meldingen van doorvoer. Het moet hierbij zowel gaan om:

- 1) consenten in het kader van de Wet Wapens en Munitie, als
- 2) doorvoer in het kader van de In- en Uitvoerwet.

De rapportage moet bestaan uit:

- het type wapen of omschrijving van de doorgevoerde goederen en de codering uit de lijst militaire goederen,
- omvang van de doorgevoerde zending, aantal wapens, of onderdelen
- landen van bestemming en herkomst, en
- de financiële waarde van de vracht/levering

D.2 Daarnaast is een overzicht van geweigerde doorvoer gewenst, vergelijkbaar met de *denial notifications* uit de jaarrapportage wapenexportbeleid.

D.3 Een onderzoek naar doorvoer via Nederland, zoals eerder gebeurde in het rapport 'Transito,' is dringend gewenst. Een dergelijk rapport moet zich niet beperken tot Schiphol, maar alle Nederlandse grenzen voor goederen in- en uitvoer als uitgangspunt nemen, zowel die over land, lucht als water.

E De rol van vliegtuigen en schepen

Er moet een openbare lijst komen, waarop bedrijven en vliegtuigen staan die zich bezighouden met wapenvervoer naar gebieden die onder sancties van de VN of EU vallen. Op grond van deze lijst kunnen overheden, NGO's en hulporganisaties een meer verantwoorde beslissing nemen over het gebruik van deze vliegtuigen en de betreffende maatschappijen. De huidige situatie waarbij een vliegtuig de ene dag voor een humanitaire of vredesmissie wordt gebruikt en de volgende dag voor het bewapenen van strijdgroepen moet zoveel mogelijk worden beperkt.

Bijlage 1: categorie ii en iii

Categorie indeling op grond van de Wet wapens en munitie:

Categorie II:

1. vuurwapens die niet onder een van de andere categorieën vallen,
2. vuurwapens, geschikt om automatisch te vuren,
3. vuurwapens die zodanig zijn vervaardigd of gewijzigd dat het dragen niet of minder zichtbaar is dan wel dat de aanvalskracht wordt verhoogd,
4. vuurwapens die uiterlijk gelijken op een ander voorwerp dan een wapen,
5. voorwerpen waarmee door een elektrische stroomstoot personen weerloos kunnen worden gemaakt of pijn kan worden toegebracht, met uitzondering van medische hulpmiddelen,
6. voorwerpen, bestemd voor het treffen van personen met giftige, verstikkende, weerloosmakende, traanverwekkende en soortgelijke stoffen, met uitzondering van medische hulpmiddelen en van vuurwapens in de vorm van geweren, revolvers en pistolen, bestemd voor het afschieten van munitie met weerloosmakende of traanverwekkende stof,
7. voorwerpen bestemd voor het treffen van personen of zaken door vuur of door middel van ontploffing, met uitzondering van explosieven voor civiel gebruik indien met betrekking tot deze explosieven erkenning is verleend overeenkomstig de Wet explosieven voor civiel gebruik.

Categorie III:

1. vuurwapens in de vorm van geweren, revolvers en pistolen voor zover zij niet vallen onder categorie II sub 2, 3 of 6,
2. toestellen voor beroepsdoeleinden die geschikt zijn om projectielen af te schieten,
3. werpmessen,
4. alarm- en startpistolen en -revolvers, met uitzondering van alarm- en startpistolen die:
 - a. geen loop of een kennelijk verkorte, geheel gevulde loop hebben,
 - b. zodanig zijn ingericht dat zij uitsluitend knalpatronen van een kaliber niet groter dan 6 mm kunnen bevatten, en
 - c. waarvan de ligplaats van de patronen en de gasuitlaat loodrecht staan op de loop of op de lengterichting van het wapen.

Bron: website Ministerie van Economische Zaken,
<http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=18455>

Bijlage 2 Overzicht doorvoerwetgeving EU-lidstaten, Noorwegen en Canada

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de ambassades in alle EU-lidstaten, Noorwegen en Canada gevraagd om informatie over het doorvoerbeleid van de desbetreffende regering.

Denemarken

De *jure*: Doorvoer is in Denemarken vergunningplichtig (op dezelfde wijze als reguliere in- en uitvoer). Denemarken toetst de doorvoer aan de EU CoC.

De *facto*: Geen informatie.

Duitsland

De *jure*: Alleen complete wapens, wapensystemen of munitie zijn automatisch vergunningplichtig op dezelfde wijze als export door Duitsland zelf. Op deze vergunningplicht wordt geen uitzondering gemaakt voor EU- en NAVO-landen. Doorvoer van componenten is niet vergunningplichtig.

De *facto*: Doorvoer van de VS naar Israël onttrekt zich aan de regeling, omdat deze doorvoer plaatsvindt via Amerikaanse bases in Duitsland.

Finland

De *jure*: Wapenzendingen (zowel export als doorvoer) zijn vergunningplichtig.

Onduidelijk is of ze aan de EU CoC getoetst worden.

De *facto*: Er vindt vanwege de geografische ligging van Finland weinig doorvoer plaats.

Frankrijk

De *jure*: Doorvoer is in Frankrijk vergunningplichtig (op dezelfde wijze als reguliere in- en uitvoer). Er wordt geen uitzondering gemaakt voor zendingen afkomstig uit NAVO-lidstaten.

De *facto*: Goederen in non-stop goederentreinen en goederen die korter dan zes uur op een haven of vliegveld in Frankrijk verblijven, zijn niet onderworpen aan een vergunningplicht.

Griekenland

De *jure*: Doorvoer is in Griekenland vergunningplichtig. Er wordt alleen een uitzondering gemaakt voor specifieke NAVO-operaties.

De *facto*: -

Italië

De *jure*: Italië kent een vergunningplicht voor doorvoer gelijk aan die van export. Een uitzondering wordt gemaakt voor doorvoer van en naar NAVO- en EU-landen. Italië doet de toets van de VS dus niet over.

De *facto*: Doorvoer via bases van NAVO-partners (i.c. de Verenigde Staten) wordt alleen gecontroleerd op veiligheidsrisico's voor omwonenden van de bases.

Luxemburg

De *jure*: Doorvoer is in Luxemburg vergunningplichtig, ongeacht herkomst of bestemming. Er wordt geen uitzondering gemaakt voor NAVO- en EU-lidstaten, behalve de Benelux. Tussenlandingen zijn niet vergunningsplichtig.

De *facto*: Marginale toetsing voor EU- en NAVO-lidstaten. Getoetst wordt op juistheid van documenten.

Oostenrijk

De *jure*: Doorvoer is in Oostenrijk vergunningplichtig, er wordt getoetst aan de mensenrechtensituatie in het land van bestemming, ongeacht herkomst of bestemming. Er is geen uitzondering voor NAVO- en EU-lidstaten.

De *facto*: Geen informatie.

Portugal

De *jure*: Portugal kent geen speciale regelgeving voor doorvoer.

De *facto*: -

Spanje

De *jure*: Doorvoer van militair materieel is vergunningplichtig en wordt van geval tot geval beoordeeld.

De *facto*: Spanje toets de aanvragen slechts marginaal.

Zweden

De *jure*: Doorvoer is in Zweden vergunningplichtig, ongeacht herkomst of bestemming. Er is geen uitzondering voor NAVO- en EU-lidstaten. Er zijn twee soorten vergunningen:

1. Algemene vergunningen: voor alle doorvoer van een bepaald land naar een ander land;
2. Individuele vergunningen.

De *facto*: Zweden toetst in beginsel aan de formaliteiten, er vindt geen toets plaats aan

de hand van het eigen exportbeleid.

Verenigd Koninkrijk

De *jure*: Er geldt voor doorvoer geen vergunningplicht als voldaan is aan de volgende drie eisen:

1. Goederen blijven niet langer dan 30 dagen in het VK en blijven aan boord van het schip of vliegtuig of worden via een "through bill of lading" of "through airwaybill" vervoerd;
2. De eindbestemming is in het land van herkomst vastgesteld en niet gewijzigd;
3. De goederen zijn legitiem uit het land van herkomst geëxporteerd.

De *facto*: Geen informatie.

Niet EU-landen

Canada

De *jure*: Doorvoer is in Canada niet vergunningplichtig.

De *facto*: Geen informatie.

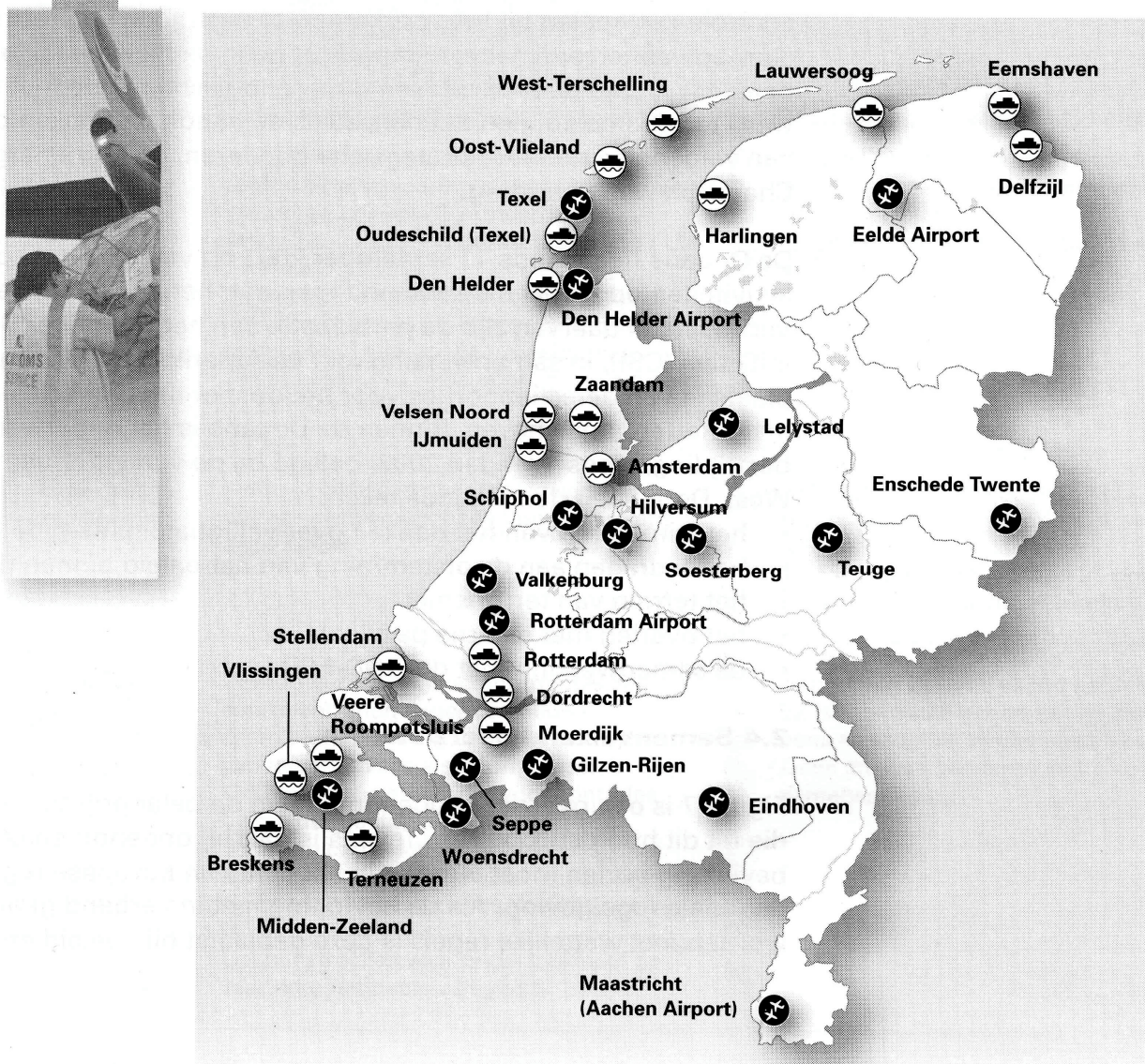
Noorwegen

De *jure*: Doorvoer is in Noorwegen vergunningplichtig, geen uitzondering voor NAVO- en EU-lidstaten. Getoetst wordt aan het nationale wapenexportbeleid; er wordt geen uitzondering gemaakt tussen export en doorvoer.

De *facto*: Geen informatie.

Bijlage 3: Plaatsen waar goederen binnengebracht mogen worden.

Plaatsen in Nederland waar goederen binnengebracht mogen worden



Namen van de luchthavens en zeehavens zijn overgenomen uit de Douaneregeling.

Bron: Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding, Rekenkamer, 28 september 2005, p.27.

Colofon

Onzichtbare Handel: Doorvoer van wapens via Nederland is geschreven door Martin Broek van de Campagne tegen Wapenhandel in opdracht van Oxfam Novib. Samen met Amnesty International, Pax Christi en Unicef is Oxfam Novib onderdeel van de internationale campagne Control Arms.

Ongecontroleerde handel in wapens draagt bij aan armoede en conflicten en leidt tot grootschalige mensenrechtenschendingen. De enige manier om de vicieuze cirkel te doorbreken, is een internationaal Wapenhandelsverdrag.

Voor meer informatie over de campagne: www.controlarms.nl