

# Analyse Nederlandse Wapenexport 2013



**Stop Wapenhandel, september 2014**

*Wendela de Vries en Mark Akkerman*

# Stop Wapenhandel

Anna Spenglerstraat 71 - 1054 NH Amsterdam - Phone +31 (0)20 616 4684 - [www.stopwapenhandel.org](http://www.stopwapenhandel.org)

Stop Wapenhandel is een onafhankelijke stichting die onderzoek doet, campagne voert en het maatschappelijk debat over wapenhandel en wapenproductie stimuleert. Deskundig, betrokken en effectief.

Stop Wapenhandel is voor haar werk afhankelijk van giften. Help mee met een gift op rekening NL11 TRIO 0390 4073 80 tnv Stop Wapenhandel te Amsterdam.

## Foto voorpagina:

*Jordaanse militairen volgen een train-de-trainerscursus in het gebruik van het Cheetah luchtdoelgeschut bij de Nederlandse landmacht. In 2013 verkocht Defensie 60 Cheetahs aan Jordanië (foto: AVRМ)*

## Colofon

Uitgave: Campagne tegen Wapenhandel, september 2014  
Geschreven door Wendela de Vries en Mark Akkerman

**Deze analyse is mede mogelijk gemaakt dankzij financiële steun van PAX en Oxfam Novib.**

## Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Nederlandse wapenhandel in perspectief	5
2. Midden-Oosten en Noord-Afrika	9
3. Overige bestemmingen wapenexport	13
4. Wapenexportvergunningen voor mensenrechtenschenders en conflictregio's: hoe is het mogelijk dat de criteria niet werken?	15

## Inleiding

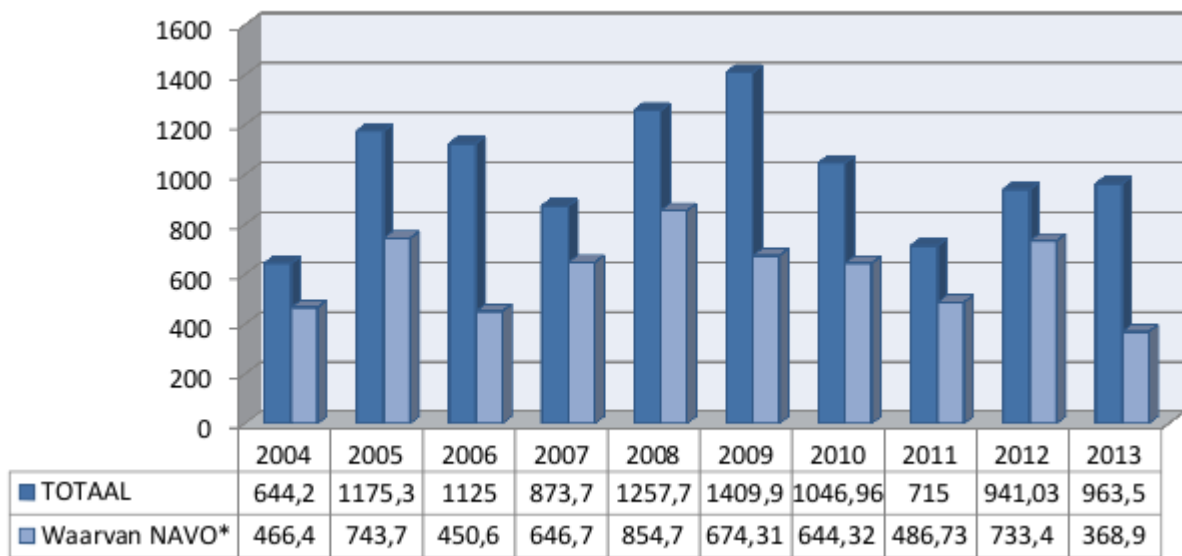
Deze tiende ‘Analyse Nederlandse wapenexport’ van Stop Wapenhandel geeft in vogelvlucht inzicht in en commentaar op de meest recente ontwikkelingen op dit gebied.

Dit rapport begint met een samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse wapenhandel in 2013. Helaas belemmert gebrek aan informatie een diepgravende analyse van uitvoer naar een aantal landen. De overheid loopt ver achter met het publiceren van maandoverzichten met individuele vergunningen voor wapenexport, wapendoorvoer en export van dual use-goederen. Over doorvoer en dual use-uitvoer is dermate weinig informatie beschikbaar dat hieraan in deze analyse geen aparte hoofdstukken gewijd kunnen worden.

Tien jaar analyse is een goed moment voor een langere terugblik. In een apart deel van dit rapport wordt de ontwikkeling van het Nederlandse wapenexportbeleid, veelal in Europees kader, sinds het einde van de Koude Oorlog geschetst. Hoe zijn criteria voor export tot stand gekomen en hoe worden deze toegepast? En wat kan verbeterd worden?

# 1. Nederlandse wapenhandel in perspectief

De totale waarde van de in 2013 afgegeven wapenexportvergunningen bedraagt 963,5 miljoen euro. Een kleine stijging ten opzichte van 2012, toen het om 941 miljoen euro ging. Daarbij dient aangetekend te worden dat in 2012 342 miljoen euro voor rekening kwam van munitie, mijnen en raketonderdelen die Defensie in Duitsland heeft laten ontmantelen. Officieel wapenexport, maar toch een ander verhaal dan normaal. Er kan dan ook gesteld worden dat de dalende lijn in de wapenexport, die na 2009 werd ingezet, in 2013 gekeerd is. In 2014 is voorsnog slechts een grote exportvergunning aan de Kamer voorgelegd: de uitvoer van rondzoekradar- en identificatiesystemen naar Maleisië voor inbouw in patrouilleschepen. De waarde van deze vergunning bedraagt ruim 43,5 miljoen euro.



*Nederlandse wapenexport 2004-2013 (vergunningen in miljoenen euro's) – bron: Ministerie van Buitenlandse Zakenn, Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2013, bijlage 2*

## INTERNATIONALE POSITIE

Wereldwijd gezien neemt Nederland in 2013 de veertiende plaats in op de jaarlijks door het Zweedse onderzoeksinstituut SIPRI gepubliceerde lijst van belangrijkste wapenexporteurs. Over een langere periode valt Nederland nog net binnen de top 10. De enigszins dalende positie is niet zozeer te danken aan een forse afname van de Nederlandse wapenexport, die zit na een daling weer in een stijgende lijn, maar eerder aan de snellere groei van wapenuitvoer uit bijvoorbeeld Italië, Israël, Spanje, Oekraïne en Zweden. Aan de kop van de lijst valt op dat Rusland het stokje van grootste wapenexporteur van de VS heeft overgenomen. Ook de Chinese wapenexport maakt een opmars door.

<b>'s Werelds grootste wapenexporterende landen</b>						
	2004-2013		2009-2013		2013	
1	VS	74.227	VS	39.081	Rusland	8.283
2	Rusland	64.655	Rusland	36.243	VS	6.153
3	Duitsland	20.414	Duitsland	8.799	China	1.837
4	Frankrijk	17.561	China	7.380	Frankrijk	1.489
5	VK	10.739	Frankrijk	7.210	VK	1.394
6	China	9.747	VK	5.516	Duitsland	972
7	Italië	6.192	Spanje	3.985	Italië	807
8	Spanje	6.185	Oekraïne	3.502	Israël	773
9	<b>Nederland</b>	6.043	Italië	3.486	Spanje	605
10	Oekraïne	5.537	Israël	3.156	Oekraïne	589
11	Israël	5.419	Zweden	2.786	Zweden	505
12	Zweden	4.828	<b>Nederland</b>	2.474	Wit-Rusland	388
13	Zwitserland	2.746	Zuid-Korea	1.320	Zuid-Korea	307
14	Canada	2.490	Zwitserland	1.211	<b>Nederland</b>	302
15	Zuid-Korea	2.116	Canada	1.197	Zwitserland	205
	Totaal alle landen	251.686		133.927		25.570

*Bron: SIPRI Arms Transfers database; getallen betreffen geen exportwaarden, maar SIPRI's 'Trend Indicator Value, die uit gaat van de relatieve waarde van de geleverde wapens*

## BELANGRIJKSTE BESTEMMINGEN

De grootste afnemer van Nederlandse wapens in 2013 was Indonesië, wat vrijwel geheel gebaseerd is op een vergunning ter waarde van 345 miljoen euro voor de uitvoer van delen, toebehoren, training en technologie voor twee fregatten, deels via de Damen-werf in Roemenië, die in Indonesië zelf in elkaar gezet worden. Met deze order handhaaft Indonesië zich in de top van de lijst van belangrijkste bestemmingen van Nederlandse wapenexport.

In 2013 bestaat de top 10 van afnemers verder uit de VS, Oman, Singapore, Duitsland, Taiwan, Algerije, Canada, China en Venezuela. Grotendeels bekende gezichten, maar met Algerije en China zijn er ook relatieve nieuwkomers. Het gaat hierbij direct om twee bestemmingen waar je vraagtekens bij kunt zetten, zie hiervoor het hoofdstuk over bestemmingen.

<b>Belangrijkste 30 bestemmingen Nederlandse wapenexport (2004-2013; in miljoenen euro's)</b>											
<b>Land</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Totaal</b>
Duitsland	88,19	383,89	76,12	70,88	157,05	148,99	71,55	56,91	375,25	48,23	1477,06
Verenigde Staten	75,35	92,71	63,54	121,52	56,34	178,28	318,18	146,84	78,17	109,88	1240,81
Indonesië	1,22	13,46	278,19	0,07	316,42	0,23	3,12	46,08	12,83	350,37	1021,99
Div. NAVO-landen/EU+	19,83	42,50	41,75	86,62	131,93	59,23	125,27	53,78	209,29	163,97	934,17
Marokko	0,13	0,18	0,04	-	-	555,00	0,60	-	10,00	-	565,95
Chili	0,55	295,62	98,46	12,22	2,04	1,77	104,51	2,48	0,77	2,21	520,63
Portugal	1,00	81,34	-	0,61	319,41	7,98	1,57	0,02	0,53	0,03	412,49
Groot Brittannië	21,18	22,62	23,49	41,64	33,12	36,08	18,66	78,01	25,31	3,31	303,42
Frankrijk	56,44	20,27	50,52	47,13	10,84	44,05	12,54	41,30	7,23	7,74	298,06
Canada	2,81	4,79	31,70	3,47	93,57	84,97	4,48	15,72	12,08	13,89	267,48
Venezuela	27,62	7,67	196,42	-	-	-	-	-	-	11,00	242,71
Griekenland	161,43	3,26	4,11	0,37	6,16	1,77	53,21	5,37	0,60	0,11	236,39
Denemarken	10,99	1,93	4,30	170,56	15,03	3,21	3,95	2,63	0,85	0,32	213,77
Oman	-	-	20,01	101,23	3,50	0,62	0,22	0,17	1,47	70,38	197,60
Turkije	3,50	12,42	43,70	2,63	20,91	66,42	9,02	7,80	4,44	9,83	180,67
Korea (Zuid)	114,97	9,75	3,88	2,78	0,99	9,29	6,01	9,26	12,09	6,22	175,24
Taiwan	5,84	21,95	9,59	2,23	8,66	19,32	27,04	31,73	7,16	30,42	163,94
Italië	21,27	32,49	40,69	23,75	3,02	9,77	1,73	14,86	4,23	1,51	153,32
Spanje	2,50	7,02	5,19	67,47	2,42	2,76	7,54	7,74	1,34	2,13	106,11
Zweden	3,98	9,73	2,88	23,05	20,51	12,12	2,70	12,98	7,80	1,66	97,41
Colombia	-	-	-	-	-	1,03	89,79	0,01	-	5,44	96,27
Singapore	0,89	0,20	1,71	0,61	1,13	0,35	0,89	29,61	2,19	53,79	91,37
Egypte	0,03	40,36	0,29	14,69	3,39	1,27	8,21	0,16	9,33	6,54	84,27
Maleisië	2,34	1,59	2,11	1,47	3,97	2,20	53,34	0,10	6,18	0,57	73,87
Japan	5,55	14,11	3,82	7,78	11,05	10,78	16,41	1,70	1,67	0,48	73,35
Noorwegen	0,33	6,60	2,09	4,89	2,13	2,93	2,48	39,48	8,53	0,80	70,26
Thailand	0,67	2,80	7,36	5,74	0,67	18,61	19,02	0,75	11,65	0,90	68,17
Jordanië	0,03	-	-	0,67	2,76	29,10	29,73	-	0,04	1,89	64,22
India	0,39	5,00	5,30	21,89	1,47	9,44	2,68	11,61	1,57	0,74	60,09
Algerije	-	-	-	-	-	-	-	-	34,08	23,73	57,81
<b>Totaal alle landen</b>	<b>644</b>	<b>1175</b>	<b>1125</b>	<b>874</b>	<b>1258</b>	<b>1410</b>	<b>1047</b>	<b>715</b>	<b>941</b>	<b>964</b>	<b>10152</b>

## TRANSPARANTIE

De transparantie over wapenexport is, zoals wij in de Analyse 2012 al schreven, de afgelopen jaren enerzijds toegenomen, doordat de meeste grotere vergunningen snel aan de Kamer bekend gemaakt worden, maar kampt anderzijds met steeds grotere vertraging in het publiceren van zogenaamde maandoverzichten van verstrekte exportvergunningen.

Over dat laatste moet nu echt de alarmklok geluid worden. Al jaren wordt door de

regering beloofd dat deze maandoverzichten sneller publiek gemaakt zullen worden. In de praktijk blijkt de vertraging alleen maar toe te nemen. Consequent worden 'technische problemen' in verband met 'overschakeling naar een ander systeem' opgevoerd als reden hiervoor. Het lijkt ons sterk dat zo'n probleem zich jaren voortsleept, zeker omdat het om relatief eenvoudig te genereren informatie gaat. Bestuurlijke onwil de precieze cijfers bekend te maken is een meer voor de hand liggende reden.

Op het moment van schrijven ontbreken de maandoverzichten 2013 voor wapenexportvergunningen en vergunningen voor dual use-exporten nog volledig. Die van doorvoer van militaire goederen zijn wel op de website van de Rijksoverheid gepubliceerd, maar nu vergunningplichtige doorvoer sinds 2012 overgeheveld is naar de maandoverzichten met afgegeven wapenexportvergunningen geven deze nog maar zeer beperkt inzicht in wat daadwerkelijk doorgevoerd is.

Het ontbreken van de overzichten van individuele vergunningen beperkt de controlerende rol van parlement en publiek in ernstige mate. Nu het Kamerdebat over het wapenexportbeleid in 2013 gepland staat voor eind september 2014, mist de Kamer belangrijke informatie om dit debat goed te kunnen voeren. Het zou zonder meer mogelijk moeten zijn de vergunningoverzichten sneller te publiceren. Een termijn van zes maanden na afgifte van de vergunning is nog altijd zeer ruim, maar zou in ieder geval garanderen dat de Kamer over alle informatie beschikt wanneer het over het wapenexportbeleid in debat gaat met de regering.



## 2. Midden-Oosten en Noord-Afrika

Diverse landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika zijn met 116,63 miljoen euro aan verstrekte exportvergunningen ook in 2013 weer belangrijke afnemers van Nederlandse wapens. Voor vrijwel alle landen in deze regio geldt dat ze kampen met interne conflicten, regionale spanningen en/of mensenrechtenschendingen, en dat leveranties op gespannen voet staan met de wapenexportcriteria. De regio verder bewapenen betekent meer olie op het vuur gooien.

Van de belofte lessen te trekken uit de desastreuze inzet van door Nederland geleverde wapens in Bahrein en Egypte tijdens de 'Arabische Lente' zien we in het vergunningenoverzicht 2013 weinig terug. Alleen voor de uitvoer van munitie naar Saoedi-Arabië werden twee vergunningaanvragen afgewezen.

Naast de leveringen aan landen die hieronder uitgebreider besproken worden, werden er ook exportvergunningen afgegeven voor Qatar (0,86 miljoen euro) en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE; 1,15 miljoen euro). Beide landen hebben autoritaire regimes en er is sprake van repressie tegen politieke oppositie. Qatar steunt radicaal-islamistische rebellen in de burgeroorlog in Syrië, terwijl de VAE volgens de VS samen met Egypte verantwoordelijk zijn voor luchtaanvallen op Libië afgelopen zomer.<sup>1</sup>

Oman kreeg twee grote wapenleveringen: een trainingssysteem en toebehoren ter bediening van een 'command and control' (C2) systeem (4 miljoen euro) en radar- en C3 (Command, Control, Communication) systemen en bijbehorende software (60 miljoen euro) voor inbouw in patrouilleschepen die in Singapore gebouwd worden.

### Algerije

Voor Algerije werd in 2012 voor het eerst sinds lange tijd een wapenexportvergunning verleend. In 2013 zette dit zich door, met twee nieuwe grote vergunningen, voor in totaal 24 miljoen euro. In het ene geval gaat het om "data management systemen" ter waarde van 3,1 miljoen euro voor de marine. In het andere geval bouwt Thales Nederland radar en 'command, control and communication' (C3) systemen voor drie in China gebouwde korvetten.

Deze vergunningen kunnen niet los gezien worden van de bewapeningsspiraal en animositeit tussen Algerije en buurland Marokko, waarbij Nederlandse bedrijven aan beide landen verkopen. In 2008 sloot Damen Schelde Naval Shipyards een order voor de levering van drie SIGMA fregatten voor een bedrag van maar liefst 555 miljoen euro.

Ook de rol die beide Noordafrikaanse landen spelen in het tegenhouden van bootvluchtelingen richting de EU lijkt te helpen in de soepele toekenning van exportvergunningen.

### Egypte

Een aanvraag voor een uitvoervergunning voor communicatiesystemen voor de Egyptische landmacht kreeg in februari 2013 nul op het rekest. In maart werd

<sup>1</sup> Amena Bakr, Defying allies, Qatar unlikely to abandon favored Syria rebels, Reuters, 20 March 2014; Reuters, U.S. Officials: Egypt And UAE Are Responsible For Libyan Airstrikes, 25 August 2014

echter wel een vergunning, ter waarde van 6 miljoen, verstrekt voor het leveren van communicatiesystemen voor met raketten bewapende marineschepen. De regering hanteerde daarbij met de aloude redenering dat “[d]e goederen zijn niet inzetbaar bij mensenrechtenschendingen”. Dat de Egyptische krijgsmacht als geheel verantwoordelijk is voor zeer ernstige mensenrechtenschendingen wordt daarbij genegeerd.

Op 21 augustus 2013 kondigde de Europese Unie een beperkt wapenembargo tegen Egypte af. Dat leidde tot het opschorten van alle Nederlandse vergunningen. Niet duidelijk is of de goederen waarvoor eerder dat jaar een vergunning verleend was op dat moment al geleverd waren.

Omdat bleek dat een aantal andere Europese landen leveringen aan de Egyptische marine wel toestonden, schreven de ministers Ploumen en Timmermans in juni 2014 echter aan de Tweede Kamer: “Het kabinet acht gedeeltelijke hervatting van de toetsing van aanvragen voor leveranties van militaire goederen aan Egypte [...] wenselijk ter voorkoming van een concurrentie-achterstand voor het Nederlandse bedrijfsleven. Ook kan de levering van militaire goederen aan de Egyptische marine bijdragen aan de maritieme veiligheid rond Egypte [lees: bijvoorbeeld tegengaan van migratiestromen richting Europa, SW], hetgeen ook in het Europese belang is. Nederland hervat daarom de toetsing van exportvergunningaanvragen voor militaire goederen voor gevallen waarin de Egyptische marine eindgebruiker is.”<sup>2</sup> Deze stap, waarbij de belangen van de Nederlandse defensie-industrie voorop gesteld werden, is welhaast onvoorstelbaar gezien de berichten die ook de afgelopen zomer over Egypte verschenen. Egypte en de Verenigde Arabische Emiraten zijn volgens de Verenigde Staten verantwoordelijk voor luchtaanvallen op Libië.<sup>3</sup> Wapenexport botst daarmee met criterium 4 van het Gezamenlijke Standpunt van de EU, dat leveringen verbiedt die strijdig zijn met de handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio.

Daarnaast concludeerde Human Rights Watch, na een lang en gedegen onderzoek, dat het optreden van veiligheidstroepen van politie en leger tegen demonstranten in de zomer van 2013, waarbij meer dan 1100 mensen omgebracht werden, waarschijnlijk betiteld kan worden als misdaad tegen de menselijkheid. “In Rab'a Square, Egyptian security forces carried out one of the world's largest killings of demonstrators in a single day in recent history,” aldus directeur Kenneth Roth van Human Rights Watch. “This wasn't merely a case of excessive force or poor training. It was a violent crackdown planned at the highest levels of the Egyptian government. Many of the same officials are still in power in Egypt, and have a lot to answer for.”<sup>4</sup>

Gezien deze ontwikkelingen rijst de vraag of de regering geen reden ziet het besluit om wapenexport deels weer toe te staan te heroverwegen. Het is onverkooptbaar met zo'n regime militaire zaken van welke orde dan ook te doen.

## Israël

Nederland voert een terughoudend wapenexportbeleid jegens Israël. Wat geleverd mag worden is meestal bedoeld voor de Israëlische militaire industrie,

<sup>2</sup> Tweede Kamer, Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2013, brief van de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken, 22054 – nr. 250, 25 juli 2014

<sup>3</sup> Reuters, U.S. Officials: Egypt And UAE Are Responsible For Libyan Airstrikes, 25 August 2014

<sup>4</sup> Human Rights Watch, Egypt: Rab'a Killings Likely Crimes against Humanity, 12 August 2014

die na verwerking de zaken weer verder exporteert. In 2013 ging het om vergunningen ter waarde van 0,16 miljoen euro in de categorieën “Militaire technologie en programmatuur” en “Onderdelen en componenten voor “overige militaire goederen.”

Het restrictieve beleid is gerechtvaardigd, gezien de onderdrukking van de Palestijnen en de militaire aanvallen op de Palestijnse gebieden, maar zou nog een stap verder kunnen gaan naar een volledig tweezijdig militair embargo, waarbij de Nederlandse krijgsmacht ook geen goederen en diensten van de Israëliëse wapenindustrie afneemt (zoals het onderhoud van F16's en Apaches door Elbit) en een einde komt aan de militaire samenwerking tussen Nederland en Israël, met name aan het gebruik van Israëliëse trainingsfaciliteiten door de Nederlandse krijgsmacht.

## Jordanië

In 2013 werd een vergunning afgegeven voor de export van pantservoertuigen naar Jordanië, ter waarde van 0,94 miljoen. Daarnaast sloot Defensie contracten met het land voor de verkoop van F-16's, Cheetah's (luchtdoelgeschut) en Flycatchers (vuurleidingssysteem). Jordanië is al jaren een grootafnemer van afgestoten Nederlands materieel: eerder gingen al vliegtuigen, pantservoertuigen en houwitsers die kant op.

Jordanië fungeert als doorvoerland voor wapens naar Syrische rebellen en ook als trainingsgebied voor opstandelingen door de CIA.<sup>5</sup> Als Jordanië verder betrokken zou worden bij de Syrische oorlog, is de aanwezigheid van zware Nederlandse wapens een extra ricicofactor voor escalatie.

De mensenrechtensituatie in Jordanië is zorgelijk.<sup>6</sup> Hoewel er in vergelijking met andere landen in de regio geen grootschalig militair vertoon tegen de demonstraties van de afgelopen jaren is vertoond, hoeft er geen twijfel over te bestaan dat het leger een steunpilaar van het autocratische regime is. Wanneer er grootschaliger verzet opkomt, valt te verwachten dat het leger een openlijkere repressieve rol gaat spelen. Het is een verkeerd signaal zo'n krijgsmacht te versterken door wapens te leveren.

## Saoedi-Arabië

In juni 2011 nam de Tweede Kamer een motie aan om geen militaire goederen meer aan Saoedi-Arabië te leveren, vanwege de enorme binnenlandse repressie en mensenrechtenschendingen.<sup>7</sup> Naast het hardhandig neerslaan van elke politieke oppositie, moeten vooral vrouwen en migranten het ontgelden.

De regering besloot de motie echter naast zich neer te leggen en blijft wapenexportvergunningen voor dit regime, dat tot de meest onderdrukkende ter wereld behoort, afgeven. Ook de inmenging in conflicten in de regio, zoals de burgeroorlog in Syrië, is blijkbaar onvoldoende om de goede handelsrelaties op het spel te zetten. In 2013 werden vergunningen verleend ter waarde van 1,81

<sup>5</sup> Lolita C. Badlor, US officials: US considers training Syria rebels, AP, 5 September 2013; Raf Sanchez, First Syria rebels armed and trained by CIA 'on way to battlefield', Telegraph, 3 September 2013; Maria Ab-Habib and Stacy Meichtry, Saudis agree to provide Syrian rebels with mobile antiaircraft missiles, Wall Street Journal, 14 February 2014

<sup>6</sup> Amnesty International, Annual Report 2013, 2014; Human Rights Watch, World Report 2014, 2014

<sup>7</sup> Tweede Kamer, Motie van het lid El Fassed, 22054 – nr . 172, 30 juni 2011

miljoen euro, met name in de categorieën “Onderdelen en componenten voor 'wapens en munitie'” en “Onderdelen en componenten voor “overige militaire goederen.” Door het ontbreken van overzichten met individuele vergunningen is niet nader te bepalen waar het precies om gaat.

## Turkije

Turkije behoort tot de vijftien belangrijkste afnemers van Nederlandse wapens in de afgelopen tien jaar. In 2013 werden voor een diversiteit aan categorieën vergunningen afgegeven voor in totaal 9,83 miljoen euro. Het ging onder meer om klein kaliber wapens en munitie. Op het eerste gezicht zijn daar vraagtekens bij te zetten, maar zolang niet bekend is voor welke specifieke goederen de exportvergunningen zijn verleend, valt hier echter niet iets definitiefs over te zeggen.

De situatie in Turkije is instabiel, waarbij premier Erdogan steeds meer macht naar zich toe probeert te trekken en steeds harder optreedt tegen oppositie, inclusief gewelddadige mensenrechtenschendingen tegen anti-regeringsdemonstranten. Een wapenstilstand met de PKK, die heel 2013 werd volgehouden, is daarentegen wel een positieve ontwikkeling.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Human Rights Watch, World Report 2014, 2014

## 3. Overige bestemmingen wapenexport

### China

Voor wapenexport naar China werden in 2013 een of meer vergunningen, voor een totale waarde van 11,85 miljoen euro, in de categorie "Onderdelen en componenten voor "wapens en munitie"" afgegeven. Dit is opmerkelijk, omdat de EU al sinds 1989 een wapenembargo tegen China hanteert. Dit embargo is nogal vaag geformuleerd, waarbij aan lidstaten wordt overgelaten te bepalen wat er wel en niet onder valt. In 2011 stond de regering ook al een levering van bevoorradingsystemen voor de marine toe. En eveneens in 2013 nam minister Ploumen onder meer de op de militaire markt actieve bedrijven NLR en Fokker mee op handelsmissie naar China.

Bij gebrek aan publicatie van de individuele vergunningen, valt niet nader na te gaan wat er precies uitgevoerd wordt. Hoe dan ook is de mensenrechtensituatie in China nog altijd ronduit slecht en lopen diverse conflicten met buurlanden over zeegrenzen en eilanden door.

### Colombia

De in oktober 2012 gestartte vredesbesprekingen tussen de Colombiaanse overheid en de strijdgroep FARC bieden hoop op een uitweg uit het al 50 jaar spelende gewapende conflict tussen deze partijen. Zolang er geen akkoord is bereikt, gaan de gevechten echter door, waarbij ook (extreem-)rechtse paramilitaire groeperingen een rol blijven spelen. Alle gewapende partijen betonen zich daarbij weinig terughoudend, wat resulteert in burgerdoden en grote aantallen mensen die op de vlucht slaan. De regering gaf eind 2013 het militair-juridische systeem grotere controle over onderzoeken naar mensenrechtenschendingen, wat de onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van dergelijke onderzoeken niet ten goede komt.<sup>9</sup>

Colombia is ondanks het slepende interne militaire conflict vond de regering het in 2013 geen probleem wapenexport ter waarde van 5,44 miljoen euro toe te staan. Het ging met name om onderdelen voor gevechtsvliegtuigen en helicopters. Extra zorgelijk gezien de omstrede inzet van helicopters in de strijd tegen FARC en in de oorlog tegen drugs.

### Indonesië

Veruit de grootste wapenexportvergunning die in 2013 werd verleend, ter waarde van 345 miljoen euro, betrof "delen, toebehoren, training en technologie voor fregatten" voor de Indonesische marine. Damen is het verantwoordelijke bedrijf. In hun brief aan de Kamer schetsen de ministers Ploumen en Timmermans een nogal rooskleurig beeld over verbeteringen inzake de mensenrechtensituatie en interne conflicten in het land. Human Rights Watch concludeerde echter dat in Indonesië "mensenrechten weinig verbetering lieten zien in 2013."<sup>10</sup> Ook werd het militaire optreden in Papua bekritiseerd.

<sup>9</sup> Amnesty International, Annual Report 2013, 2014

<sup>10</sup> Human Rights Watch, World Report 2014, 2014

Indonesië heeft de afgelopen tien jaar zijn defensiebudget verviervoudigd. Inmiddels is het opgelopen tot 7,3 miljard dollar in 2014, waarmee defensie een hoger budget heeft dan alle andere Indonesische ministeries. De militaire opbouw moet gezien worden in het licht van de Zuidoost-Aziatische wapenwedloop, waarbij de focus op militaire reactie op conflicten het zicht op diplomatieke oplossingen in de weg kan staan.

## Rusland

Rusland neemt slechts op een zeer bescheiden niveau wapens uit Nederland af. In 2013 ging het om vergunningen ter waarde van 1,17 miljoen euro, in de categorieën 'Producten voor bepantsering en bescherming' en 'Onderdelen en componenten voor "overige militaire goederen"'. Omdat de maandoverzichten met individuele vergunningen, zoals eerder al vermeld, nog altijd niet beschikbaar zijn, is niet specifiek bekend wat er geleverd is.

Nu de EU een wapenembargo tegen Rusland heeft afgekondigd, en er sprake is van een gespannen situatie in het grensgebied tussen Rusland en Oekraïne, is het van belang dat de regering parlement en publiek informeert over de details van deze exportvergunningen en over de beweegredenen om deze te verstrekken.

## Thailand

Het Thaise leger, dat half mei 2014 voor de zoveelste maal een staatsgreep pleegde, is al sinds lange tijd een belangrijke afnemer van Nederlandse wapens. In de periode 2003-2012 kocht het voor ruim 67 miljoen euro wapens in Nederland. De export in 2013 was beperkt, met een vergunningwaarde van 0,9 miljoen. Dat een deel hiervan onder de categorieën 'Klein kaliber wapens' en 'Onderdelen en componenten voor "wapens en munitie"' geeft echter wel te denken. Zolang ook in dit geval niet bekend is voor welke specifieke goederen de exportvergunningen zijn verleend, valt hier echter niet iets definitiefs over te zeggen.

Sinds de voorlaatste militaire staatsgreep, in 2006, zijn weliswaar een aantal wapenexportvergunningen geweigerd, maar de meeste werden zonder probleem verleend. De regering meent dan dat de aard van de betrokken goederen inzet bij interne repressie onwaarschijnlijk maakt. Uit de inzet van Nederlandse wapens in Bahrein en Egypte tijdens de Arabische Lente is echter gebleken dat dat soort zaken van tevoren vaak slecht is in te schatten. Bovendien versterkt elke wapenleverantie de positie van de Thaise krijgsmacht.

## 4. Wapenexportvergunningen voor mensenrechtenschenders en conflictregio's: hoe is het mogelijk dat de criteria niet werken?

In 2013 exporteerde Nederland militaire goederen naar onder meer Algerije, China, Colombia, Egypte, Indonesië, Jordanië, Oman, Saoedi-Arabië, Thailand, Turkije, Qatar en Rusland. Landen die liggen in instabiele regio's, waar het vaak met de mensenrechten niet al te nauw wordt genomen. Omdat Nederland ondanks het streven naar meer transparantie al enige jaren alleen overzichtscijfers publiceert, en slechts met zeer grote vertraging de aan de Tweede Kamer beloofde, meer gedetailleerde maandoverzichten met individuele wapenexportvergunningen, is het in veel gevallen niet mogelijk om na te gaan om wat voor militaire goederen het precies gaat. Alleen orders boven de 2.000.000 euro worden sinds kort versneld aan het Parlement vermeld, overigens inclusief de overwegingen om een exportvergunning te verlenen, wat een vooruitgang is in transparantie.

Met een toenemend aantal conflicten waarbij wapenleveranties en het verhogen van defensiebudgetten als 'oplossing' wordt aangedragen kan het belang van wapenbeperking niet genoeg benadrukt worden. Niet alleen mensenrechten en ontwikkeling, ook stabiliteit en veiligheid kunnen bij een te weinig terughoudend wapenexportbeleid in het geding zijn.

In onderstaand artikel wordt uiteengezet hoe het wapenexportbeleid zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Ook wordt uitgelegd hoe het komt dat het beleid dat ongewenste wapenexport moeten voorkomen juist de ruimte hiertoe beperken. En tenslotte wordt ingegaan op de 'western bias' in het wapenexportbeleid, dat de geloofwaardigheid van het wapenexportbeleid dreigt te ondermijnen.

### WAAROM WE WAPENS EXPORTEREN

Landen gebruiken hun wapenindustrie om de eigen krijgsmacht van wapens te voorzien. Export is daarbij noodzakelijk om de wapens betaalbaar te houden: daarmee kunnen de hoge ontwikkelingskosten van geavanceerde wapensystemen worden terugverdiend. Nederland is te klein voor een volledig zelfstandige wapenindustrie en heeft de keus gemaakt om vooral de marine-industrie in stand te houden. Dat is aardig gelukt; defensiebedrijven Damen en Thales floreren, niet in de laatste plaats vanwege een ruimhartig aankoopbeleid door de Nederlandse marine en een soepel wapenexportbeleid. Daarnaast zijn er nog enkele andere grote bedrijven in Nederland actief die hun inkomsten voor een belangrijk deel uit militaire productie halen: Stork, Fokker en TNO zijn de belangrijkste.

Economische motieven spelen ook mee, al is de bijdrage van wapenproductie aan de Nederlandse economie bescheiden; in 2010 ging het om net iets meer dan een half procent van het BNP en ongeveer 14.000 arbeidsplaatsen. Ook de

technologische spin-off is bescheiden. Er is tegenwoordig eerder sprake van generieke technologie, geschikt voor zowel civiele als militaire toepassingen.<sup>11</sup> Dat verklaart ook de waarde die bijvoorbeeld de Europese Commissie hecht aan het subsidiëren van onderzoek naar dual use technologie ter ondersteuning van de wapenindustrie.<sup>12</sup>

Voor grote wapenexporteurs als Frankrijk en Groot-Brittannië is wapenexport een instrument van buitenlandse politiek. Een wapenrelatie bekrachtigt een bondgenootschap. Omgekeerd kan het weigeren van een wapenexportvergunning een relatie schaden; het is een politiek signaal dat er iets niet in orde is met het beleid van het ontvangende land. Voor een handelsland als Nederland is vooral dat tweede van belang; het goed houden van relaties kan een argument zijn om een niet al te restrictief wapenexportbeleid te voeren. Krijgen mensenrechten toch de overhand en wordt een vergunning geweigerd, dan moet er diplomatiek reparatiewerk worden verricht. In 2012, nadat de Tweede Kamer zich had uitgesproken tegen de verkoop van tweedehands Leopard tanks aan Indonesië, bood minister Hennis van Defensie in Jakarta haar excuses aan voor dit democratisch genomen besluit. Dat was beslist nuttig voor de relaties van wapenbedrijven Damen en Thales, die in datzelfde jaar een exportvergunning verwierven voor verkoop van fregatten en wapensystemen aan Indonesië ter waarde van 345 miljoen euro.

## EEN LESJE GESCHIEDENIS

Wapenbedrijven die willen exporteren moeten al sinds de jaren '40 van de vorige eeuw toestemming vragen bij het ministerie van Economische Zaken. In de jaren '70, onder het kabinet Den Uyl, ontwikkelden toenmalig minister Van der Stoel (Buitenlandse Zaken) en staatssecretaris Kooijmans (Ontwapeningszaken!) een aantal criteria die voor alle partijen meer duidelijkheid moesten scheppen. Een aanvankelijk plan voor het beperken van wapenexporten naar uitsluitend NAVO-landen gaf zowel teveel ruimte (Portugal en Griekenland waren op dat moment dictaturen) als te veel beperking (het zou export naar bevriende buurlanden als Zwitserland en Zweden uitsluiten). Ook het plan voor een 'zwarte lijst' werd verworpen, omdat deze voortdurend bijstelling zou behoeven en bovendien staten zou bruuskeren waaraan men weliswaar geen wapens wilde leveren, maar waarmee men verder wel goede relaties wilde onderhouden.

In hun Ontwapeningsnota van 1973 kozen Van der Stoel en Kooijmans voor een beleid dat, naast aandacht voor mensenrechten en veiligheid, ruimte liet voor internationale verhoudingen en politieke belangen. Voor bestemmingen buiten de NAVO werd consultatie met Buitenlandse Zaken standaard. Er werden exportcriteria opgesteld met een 'elastieke' formulering; volgens Van der Stoel een bewuste keus om ervoor te zorgen dat men desgewenst toch ook aan controversiële klanten kon leveren. De PvdA wilde voorkomen dat toekomstige kansen op meeregeren werden verkleind door 'pacifistische' invloeden uit de

<sup>11</sup> Commercial technology is driving defence, space and security more than people know”, Jane's Defence Weekly, 16 July 2014

<sup>12</sup> Communicatie van de Commissie: Strategy for a stronger and more competitive European defence industry, July 2013



linkervleugel van de partij<sup>13</sup>.

In de jaren '80 ontwikkelde het beleid zich verder, waarbij de vraag zich aftekende in hoeverre buitenlands-politieke aspecten op juridisch houdbare wijze konden worden meegenomen bij beoordeling van vergunningaanvragen. Belangentegenstellingen tussen economisch beleid en buitenlands beleid uitte zich in een competentiestrijd tussen de ministeries van Buitenlandse en Economische Zaken. Dat de huidige regering het wapenexportbeleid heeft ondergebracht bij Buitenlandse Handel, waarmee het valt onder Buitenlandse Zaken, geeft wellicht weer dat de belangen inmiddels dichter bij elkaar liggen.

## DE LAAGSTE NORM ALS STANDAARD

Na de Koude Oorlog werd de wapenindustrie, tot dan toe vaak nationaal georganiseerd, in een golf van fusies en overnames snel internationaler.<sup>14</sup> Er ontstond behoefte aan een eenduidig internationaal wapenexportbeleid. Daarnaast werden de risico's van wapenexport serieuzer genomen, vanwege de dubieuze rol die Europese wapenbedrijven hadden gespeeld in de bewapening van Irak.<sup>15</sup> Een door de Europese Raad ingestelde ambtelijke werkgroep (Working Group on Conventional Arms Exports COARM) stelde acht criteria op waaraan exporten van strategische goederen moesten worden getoetst alvorens een exportvergunning verleend mocht worden. Deze werden gepresenteerd de toppen in Luxemburg (1991) en Lissabon (1992).

Een aantal internationale vredes- en mensenrechtengroepen steunden de ontwikkeling van het Europese wapenexportbeleid met een lobbycampagne, maar niet iedereen was enthousiast. Vooral in landen met een op dat moment redelijk restrictief beleid, zoals Duitsland, werd gevreesd voor een race to the bottom, waarbij de zwakste Europese norm voor alle landen zou gaan gelden. Zo schreef de Duitse onderzoeker Brzoska in het tijdschrift van 'BUKO-Stopt den Rüstungsexport': "Hoe zal een gezamenlijke politiek eruit zien? Zal het meer lijken op ons model van politiek-ethische beperking of meer op de Frans-Britse economisch gemotiveerde stimulering van de wapenindustrie?"<sup>16</sup>

In 1998 werden de criteria omgezet in een Europese gedragscode, waarin de lidstaten vastlegden te streven naar 'hoge gemeenschappelijke standaarden die als minimum moeten worden beschouwd voor beheersing en terughoudendheid bij de export van conventionele wapens en het bereiken van grotere transparantie'. Ook moest de gedragscode export van materiaal voorkomen dat gebruikt kan worden voor interne onderdrukking of internationale agressie of kan bijdragen aan regionale instabiliteit. De lidstaten verklaarden te streven naar samenwerking en harmonisatie van wapenexportbeleid in het kader van het Gezamenlijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Daartoe wordt in COARM nu op regelmatige basis informatie uitgewisseld over wapenexport, vergunningverlening en afwijzingsbeleid.

<sup>13</sup> Ko Colijn en Paul Rusman, Het Nederlands wapenexportbeleid 1963-1988, Proefschrift Ko Colijn en Paul Rusman, Nijgh en Van Ditmar, 1989

<sup>14</sup> Nederlandse wapenexport in de jaren '90, Platform tegen Wapenhandel, uitg. Papieren Tijger, 1998

<sup>15</sup> Explosieve materie, Nederlandse Wapenhandel Blootgelegd, Martin Broek en Frank Slijper, Papieren Tijger 2003

<sup>16</sup> Wider die falschen Europäischen Zugeständnisse, Michael Brzoska, BUKO-Stopt den Rüstungsexport Rundbrief Nr.43, 1994

In de jaarrapportage Nederlands wapenexportbeleid 1998 geeft de regering aan waar haar prioriteit ligt: “(...) Nederland (wenste) geen verplichtende verwijzingen naar de belangen van de defensie-industrie, daar de Code met name de buitenlands-politieke verantwoordelijkheden ten aanzien van de wapenexporten behoort weer te geven”

In 2008 werd de Gedragscode omgezet in een bindend Gezamenlijk Standpunt. Lidstaten zijn daarmee verplicht het vergunningsstelsel met de toetsingscriteria in hun land in te voeren. Met name voor sommige Oost-Europese lidstaten, die tot dan toe weinig beleid hadden op dit gebied, was dit een vooruitgang. In het Gezamenlijk Standpunt is wel een verwijzing naar de defensie-industrie opgenomen en wordt de wens van de lidstaten erkent om “als onderdeel van hun industriële basis en hun defensie-inspanningen, een defensie-industrie in stand te houden”.

Omdat wapenexportbeleid als onderdeel van buitenlands- en defensiebeleid bleef vallen onder de nationale soevereiniteit van lidstaten, werd vastgelegd dat de Gedragscode geen afbreuk deed aan het recht van lidstaten om op nationaal niveau restrictievere regels toe te passen.

## CRITERIA HEBBEN KLEINE LETTERTJES

In het jaarlijks regeringsrapport over de uitvoer van militaire goederen staat een samenvatting van de acht exportcriteria:

*Aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van militair materieel worden per geval getoetst aan deze criteria, met inachtneming van de aard van het goed, de eindbestemming en de eindgebruiker. (...)*

- 1. naleving van de internationale verplichtingen van de lidstaten van de Gemeenschap, met name door de VN Veiligheidsraad en/of de Gemeenschap uitgevaardigde sancties, de non-proliferatieverdragen en andere verdragen, als ook andere internationale verplichtingen.*
- 2. eerbiediging van de rechten van de mens door het land van eindbestemming.*
- 3. de situatie in het land van eindbestemming, met name in het licht van eventuele spanningen of interne gewapende conflicten.*
- 4. handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio.*
- 5. de nationale veiligheid van de lidstaten, resp. van de gebieden waarvan de buitenlandse betrekkingen de verantwoordelijkheid van één van de lidstaten vormen, als ook de nationale veiligheid van bondgenoten en andere bevriende landen.*
- 6. het gedrag van het land van eindbestemming ten opzichte van de internationale gemeenschap, met name de houding ten aanzien van terrorisme, de aard van zijn internationale samenwerkingsverbanden en de eerbiediging van het internationale recht.*
- 7. het gevaar dat de goederen een andere dan de opgegeven eindbestemming krijgen, hetzij in het aanschaffende land zelf ofwel via ongewenste heruitvoer.*
- 8. de verenigbaarheid van de wapenexporten met het technische en economische vermogen van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat staten met een zo gering mogelijk beslag op mensen en economische middelen voor bewapening, in hun legitieme veiligheids- en defensie behoeften voorzien.*

De volledige tekst van criteria in de EU gedragscode is echter langer, en bevat ook weer enkele 'elastieke' formuleringen, met name als het gaat over landen waar de mensenrechten worden geschonden. Een cruciale zin bij het mensenrechtencriterium 2 is: *De lidstaten (...) weigeren een uitvoervergunning wanneer er een duidelijk risico bestaat dat uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden voor binnenlandse onderdrukking.* Wie goed leest ziet dat aan een land dat mensenrechten schendt of oppositie onderdrukt niet per definitie een exportvergunning geweigerd hoeft te worden. Immers, dat hoeft alleen als dit specifieke militaire product wordt ingezet.

Omdat de criteria geen afbreuk doen aan het recht van lidstaten om op nationaal niveau restrictievere regels toe te passen is er wel degelijk de ruimte om mensenrechtenschenders Nederlandse wapens te ontzeggen. Een poging van de Tweede Kamer in 2011 om de regering hiertoe per motie te bewegen werd echter resoluut van tafel geveegd. Hoewel de Kamer de regering met meerderheid van stemmen “verzoekt (...) geen wapenexportvergunning te verlenen aan landen waar mensenrechtenschendingen plaatsvinden en waar geen vrije verkiezingen worden gehouden” dan wel “geen vergunningen meer te verlenen voor uitvoer en doorvoer van wapens naar Saoedi-Arabië, zolang dit land geen betekenisvolle structurele hervormingen doorvoert” vindt de regering dit 'te generiek', schrijft ze in een brief aan de Tweede Kamer. Dat zou voorbij gaan aan de essentie van het EU Gemeenschappelijk Standpunt dat uitgaat van individuele toetsing per transactie. De regering merkt op dat de moties neerkomen op de facto wapenembargo's en dat “is slechts effectief wanneer het internationaal is afgestemd en internationaal wordt geïmplementeerd.”<sup>17</sup>

Ook ziet Nederland geen probleem in het verlenen van een exportvergunning in 2013 voor militaire goederen voor Egypte met de overweging: “Punten van zorg zijn in het bijzonder gevallen van marteling, straffeloosheid van de politie, hardhandig optreden tegen vreedzame demonstranten en geweld tegen en intimidatie van vrouwen.” Dat is nogal wat. De vergunning wordt echter aangevraagd voor goederen voor de Egyptische marine en “de Egyptische Marine is niet betrokken bij deze punten van zorg.” Natuurlijk valt de Egyptische marine wel onder gezag van de Egyptische regering, die verantwoordelijk is voor deze 'punten van zorg' maar door de manier waarop criterium twee is geformuleerd wordt de militaire handelsrelatie met Egypte niet bedreigd.

## **HET 'SPANNINGSREGIO-CRITERIUM'**

Ook andere criteria laten veel ruimte om te exporteren, ongeacht de situatie in het bestemmingsland. Criterium vier, dat betrekking heeft op handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio luidt: *De lidstaten weigeren een uitvoervergunning indien er een duidelijk risico bestaat dat het beoogde ontvangende land de uit te voeren militaire goederen of technologie voor agressie jegens een ander land gebruikt of er kracht mee wil bijzetten aan territoriale aanspraken. Bij het afwegen van deze risico's houden de lidstaten onder andere rekening met: (...) de noodzaak de regionale stabiliteit niet sterk in*

<sup>17</sup> Brief aan Tweede Kamer betreffende aanpassingen in het wapenexportbeleid, 10 juni 2011

*negatieve zin te beïnvloeden.”*

Hoe die risico's voor regionale instabiliteit moeten worden afgewogen, daarover kan men natuurlijk van mening verschillen. De voorgenomen verkoop van tweedehands F-16's aan Jordanië in 2013 was naar mening van GroenLinks en SP “in het licht van de enorme onrust in deze regio onverantwoord”<sup>18</sup> maar volgens de regering “zal de levering niet leiden tot een verstoring van de regionale machtsbalans en stabiliteit, omdat deze toestellen ter vervanging dienen van de bestaande vloot.” Het gaat bij de nieuwe aankoop natuurlijk wel om kwalitatief betere toestellen. Bovendien verkoopt Jordanië zijn oude toestellen nu door op de derdehands markt, onder meer aan Pakistan, dat de toestellen op Amerikaanse kosten een upgrade geeft.<sup>19</sup> Twee legers komen dus sterker uit deze transactie, die daarmee wel degelijk invloed heeft op de regionale balans.

De verwijzing in criterium 4 naar regionale stabiliteit lijkt bedoeld te zijn om regionale wapenwedlopen tegen te gaan. Dat had een overweging kunnen om een vergunning te weigeren voor de export van communicatieapparatuur voor de marine van Algerije in 2013. Verschillende media<sup>20</sup> en ook onderzoeksinstituut SIPRI noemen de toegenomen wapenaankopen in Noord-Afrika een wapenwedloop, waarbij Aljazeera wijst op de strijd om invloed middels wapenleveranties tussen diverse westerse landen. Nederland ziet hierin geen probleem, want de spanning is “van politieke aard en een escalatie in militaire zin is momenteel vrijwel uitgesloten.”<sup>21</sup>

Criterium 4 zou ook een rol kunnen spelen indien een vergunning aangevraagd gaat worden voor de export van 4 marineschepen naar Vietnam, waarvan er twee in Nederland gebouwd moeten worden en 2 op de Cam Song werf in Vietnam, een joint venture van Damen en een Vietnamese partner. In 2011 noemde de Vietnamese premier Nguyen Tan Dung de deal nog “een kwestie van wat financiële details” maar sindsdien is er weinig over vernomen. Dat kan echter snel veranderen als de 'financiële details' zijn ingevuld.

De wapenwedloop rond de Zuid-Chinese zee wordt door velen als gevaarlijk beschouwd<sup>22</sup>, en het zou verstandig zijn als diplomatieke stappen tussen China en Vietnam meer kans werd gegeven, zoals de bilaterale overeenkomst tussen China en Vietnam van eind augustus 2014.<sup>23</sup> De militaire opbouw in de regio, die logischerwijs kampt met spanningen als gevolg van veranderende economische machtsverhoudingen en gewijzigd zeerecht, doet daaraan geen goed. Maar er is in Zuidoost-Azië en Noord-Afrika nu eenmaal sprake van “aantrekkelijke defensiemarkten, met een defensie uitgaven capaciteit die naar verwachting voorlopig zal toenemen” zoals het Amerikaanse blad Defence News schrijft.<sup>24</sup> Terughoudendheid blijkt in dat geval moeilijk te realiseren.

<sup>18</sup> Motie Van Dijk (SP) en Van Ojik (GL) over F-16s voor Jordanië, 4 juli 2013

<sup>19</sup> Billions to Upgrade and Up-arm Pakistan's F-16s, Defense Industry Daily.com, September 3, 2014

<sup>20</sup> Algeria Tops Africa Markets; Arms Race Emerges on Continent, Defense News, October 20, 2013

<sup>21</sup> Kamerbrief over exportvergunning Algerije, 13 augustus 2013

<sup>22</sup> Asia follows China into an old-fashioned arms race, Financial Times, April 2, 2014

<sup>23</sup> <http://news.usni.org/2014/08/27/china-vietnam-call-maritime-truce>

<sup>24</sup> Algeria Tops Africa Markets; Arms Race Emerges on Continent, October 20, 2013

## CRITERIA BEPERKEN BELEIDSVRIJHEID

SIPRI-onderzoekers Bromley en de inmiddels bij SIPRI werkzame Brzoska maakten in 2008 een kwantitatieve vergelijking van de Europese wapenexport in de periode voorafgaand aan de Common Position in 1998, en na de invoering ervan.<sup>25</sup> Zij constateren een bescheiden afname van export naar landen met een slechte mensenrechtenreputatie en landen met intern of internationaal conflict, en concluderen dat de Common Position heeft geleid tot een zekere 'aftopping', dat wil zeggen, tot enige beperking van export naar de ergste schenders van de criteria. Maar duidelijk is dat dit soort exporten zeker niet tot het verleden behoren. Bromley en Brzoska hopen dat het effect van de criteria in de toekomst zal worden versterkt door toegenomen openbaarheid, en doordat landen elkaar de maat nemen in de COARM overleggen. Ook stellen zij: "Ook geeft het oppositiepartijen een gelegenheid om regeringen te bekritisieren als ze zich niet gedragen zoals afgesproken in de EU Code." Het lijkt er soms meer op, dat regeringen de letterlijke interpretatie van de Common Position gebruiken om oppositie de mond te snoeren.

Ook wapenbedrijven maken hiervan gebruik. Juist door het vastleggen van ruim geformuleerde criteria stuit de beleidsvrijheid van Buitenlandse Zaken om buitenlands-politieke aspecten naar eigen inzicht af te wegen op juridische grenzen van overheidsbevoegdheid, getrokken door 'bindende toezeggingen en gewekt vertrouwen' zoals het College van Beroep voor het Bedrijfsleven het eens formuleerde.<sup>26</sup>

Naar aanleiding van de inzet van Nederlandse pantservoertuigen bij het neerslaan van burgerprotest in Bahrein spraken regering en Tweede Kamer in 2011 de wens uit de toetsing op de criteria 2 en 3 (over mensenrechten en intern conflict) aan te scherpen. Maar, aldus de minister: "Tijdens het Algemeen Overleg van 24 maart jl. hebben wij aangegeven dat bij de toetsing aan het EU Gemeenschappelijk Standpunt in het vervolg meer dan nu al het geval is, een element van risico-analyse een rol zal spelen. Het spreekt voor zich dat de reikwijdte van een dergelijke analyse beperkt zal zijn. Echter, wanneer sprake zal zijn van waarneembare risico's die op termijn tot gewelddadige ontwikkelingen kunnen leiden en waarbij de te exporteren goederen eventueel zouden kunnen worden ingezet, dan zal de regering terughoudend zijn in het verlenen van een vergunning. De praktijk zal moeten uitwijzen welke invloed dit voornemen zal hebben op de beoordeling van wapenexportaanvragen. Bij de besluitvorming moet immers rekening worden gehouden met het feit dat de gronden voor afwijzing juridisch verdedigbaar moeten zijn in bezwaarprocedures."

Blijkbaar vreest de regering dat haar eigen beleid door een rechter van tafel geveegd kan worden. Daarmee hebben de criteria de mogelijkheid om wapenexport in te perken eerder bemoedigd dan vereenvoudigd. Maar het schept wel duidelijkheid voor de wapenindustrie, en dat was een belangrijk doel van het beleid. En een bedrijf dat zich benadeeld voelt door een als onterecht beschouwde vergunningafwijzing kan naar het College van Beroep voor het

<sup>25</sup> The review of the EU common position on arms exports: prospects for strengthened controls, Mark Bromley, SIPRI Non-Proliferation Papers Nr. 7, 2012

<sup>26</sup> Het Nederlands wapenexportbeleid 1963-1988, Proefschrift Ko Colijn en Paul Rusman, Nijgh en Van Ditmar, 1989

Bedrijfsleven stappen.

Of vredes- en mensenrechtenorganisaties ook in beroep kunnen gaan tegen het ten onrechte verlenen van een wapenexportvergunning is onzeker. In de uitspraak van een kort geding, in 2002 aangespannen door onder meer Stop Wapenhandel (toen nog Campagne tegen Wapenhandel) over verleende exportvergunningen aan Israël, werden de eisers 'gezien hun doelstellingen' gedeeltelijk ontvankelijk verklaard, maar de rechtbank wees nadrukkelijk op de terughoudendheid die de burgerlijk rechter in dit soort zaken in acht moet nemen.<sup>27</sup>

## **HARMONISATIE ALS EXCUUS VOOR NIET-RESTRICTIEF BELEID**

Het gemeenschappelijk standpunt laat ruimte voor eigen restrictiever beleid, maar de laatste keer dat Nederland hiervan gebruik maakte om een eigen embargo in te stellen was in 1998. In reactie op kernproeven van India en Pakistan legde Nederland toen beide landen een 'stop op de verstrekking van vergunningen' (dus een 'de facto wapenembargo') op. Pakistan en India behoorden op dat moment tot de tien grootste niet-Navo-afnemers van Nederlandse militaire waar.

Nederland hoopte dat andere landen in de Europese Unie zijn voorbeeld zouden volgen, maar daarvoor bleek geen enkel land te voelen. In 2001 wordt het Amerikaanse embargo opgeheven, maar in Nederland houdt de Tweede Kamer dit tot 2004 tegen. (Overigens onthulde radioprogramma Argos in dat jaar dat Nederlandse bedrijven via een zogenaamde U-bocht constructie ondanks de vergunningstop toch onderdelen leverden voor kernwapenprogramma's van India en Pakistan.)

Bij opheffing van de vergunningstop zei toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen toe de criteria voor wapenexport extra streng te zullen toepassen, maar dat Nederland als enige EU-lidstaat een totale vergunningstop had afgekondigd was volgens de minister 'veel te streng'. Er speelde ook iets anders mee: Volgens toenmalig Staatssecretaris Ybema wilden Nederlandse bedrijven verplichtingen kunnen nakomen uit contracten waarvoor al voor de vergunningstop een exportvergunning was verleend. En de staatssecretaris sloot niet uit dat de Staat het onderspit zou delven als deze bedrijven naar de rechter zouden stappen om de vergunningstop aan te vechten.

Het huidige kabinet hecht erg aan Europa en wil zich binnen de EU inzetten voor verdere harmonisatie van het Europese wapenexportbeleid. "Voor Nederland blijft overeind staan dat de afgifte van wapenexportvergunningen een nationale afweging dient te zijn, binnen de bestaande Europese kaders en de internationaalrechtelijke kaders, zoals onder meer door het VN-wapenhandelsverdrag gesteld. Wapenexport raakt aan nationale veiligheid en hoort een nationale competentie te blijven. Tegelijkertijd is voor de geloofwaardigheid van het externe beleid van de EU en voor de kansen van de Europese defensie-industrie van groot belang dat de implementatie van het EUGS (= EU gemeenschappelijk standpunt wapenexportbeleid) gelijkvormiger wordt."

<sup>27</sup> Uitspraak Rechtbank 's-Gravenhage sector civiel recht - voorzieningenrechter Vonnis in kort geding van 29 mei 2002, gewezen in de zaak met rolnummer KG 02/571

Waarbij het opmerkelijk is dat Nederland zegt nauw op te trekken met “de Benelux-landen, die verdere harmonisatie als beleidsdoel delen. Ook met andere kleinere en middelgrote exporteurs [...]”.<sup>28</sup> De grote wapenexporterende landen, die hun militaire macht middels een wapenexportbeleid versterken, lijken weinig interesse te hebben. Als hun normen de maximaal haalbare harmonisatie gaan bepalen wordt de angst voor een race to the bottom bewaarheid.

## WESTERSE WAPENS STAAN NIET TER DISCUSSIE

In 2003 begonnen een aantal internationale mensenrechtenorganisaties een campagne voor een VN wapenhandelsverdrag.<sup>29</sup> Dit leidde in 2013 tot een verdrag dat in de Algemene Vergadering werd aangenomen met 156 stemmen, drie tegenstemmen (Noord-Korea, Iran en Syrië) en 22 onthoudingen, waaronder Rusland, China en India. Het wapenhandelsverdrag treedt in werking als 50 landen het geratificeerd hebben. Op dit moment zijn er 41 ratificaties.

Het VN wapenhandelsverdrag verandert weinig aan het wapenexportbeleid van EU-landen. Het komt in grote lijnen overeen met het EU beleid.<sup>30</sup> Voor niet-EU-landen is het belangrijkste dat voor wapens “elke Statelijke Partij een nationaal controlesysteem zal instellen en onderhouden om de export te reguleren.” Om de opzet van zo'n systeem te faciliteren dragen verschillende landen, waaronder Nederland, financieel bij aan het VN-fonds UNSCAR voor implementatie van het wapenhandelsverdrag en kleine wapens programma.

Nederland steunde het verdrag, want “(r)egulering van de wapenhandel draagt bij aan het voorkomen van onverantwoorde wapentransacties en van doorvoer van wapens naar de illegale markt. Een verdrag kan bijdragen aan verdere transparantie in de wapenhandel, wat de internationale stabiliteit ten goede komt. (...) Naast het humanitaire argument vóór een sterk ATT, speelt ook het gelijke speelveld voor bedrijven in de defensie-industrie een rol. Voor de Nederlandse en Europese sector is het goed dat ook niet-Europese landen zich straks aan strenge normen voor wapenexport dienen te houden.”<sup>31</sup>

Ook de Europese lobbyorganisaties van de wapenindustrie, de Aerospace and Defence Industries of Europe (ASD) steunde bijvoorbeeld de totstandkoming van het verdrag.

De Indiase journaliste Seema Sengupta merkte op dat het verdrag “geen enkele aandacht besteedt aan het beperken van wapenproductie” en wijdt dit juist aan “de machtige lobby van producenten en exporterende landen.”<sup>32</sup> Sengupta formuleert daarmee misschien wel de meest zwaarwegende kritiek op de huidige wapenexportregulering, die niet alleen opgaat voor het ATT, maar ook geldt voor het EU-wapenexportbeleid.

Een van de opmerkelijke elementen aan het EU gemeenschappelijk standpunt is dat aanvragen voor export naar NAVO-partners vrijwel automatisch worden goedgekeurd. Maar leg je de niet onomstreden militaire operaties door

<sup>28</sup> Kamerbrief Wapenexportbeleid van de minister van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel 3 juli 2014

<sup>29</sup> The long journey towards an Arms Trade Treaty, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), 5 June 2013

<sup>30</sup> Hoera we hebben een wapenhandelsverdrag! Maar maakt het verschil? Wendela de Vries, Vrede No. 5, 2013

<sup>31</sup> Kamerbrief regering betreffende inzet Slotconferentie VN-wapenhandelsverdrag 18-28 maart 2013, 22054-220, 1 februari 2013

<sup>32</sup> UN arms treaty not enough, Seema Sengupta [www.arabnews.com](http://www.arabnews.com), 15 April 2013

bondgenoten naast de acht criteria, dan moet je redelijkerwijs vraagtekens plaatsen bij leveringen aan NAVO-landen. Hoewel het aantal slachtoffers niet systematisch wordt bijgehouden, schatten onderzoekers het aantal burgerdoden in Irak, Afghanistan en Pakistan tussen oktober 2001 en april 2014 tussen de 174.000 en 220.000<sup>33</sup>. In Libië en Irak is grote chaos ontstaan na westers militair ingrijpen. De neiging om buiten de regels om irreguliere troepen te bewapenen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (iets waarvoor in het VN wapenhandelsverdrag ruimte is gelaten, een reden waarom India niet wilde voorstemmen) vraagt om een stevige herijking van hoe wij naar onze wapenleveranties kijken. Temeer omdat door EU landen geleverde wapens opduiken in allerlei oorlogen in de hele regio.

Hier stuit het wapenexportbeleid echter op een absolute grens. Bondgenoten worden vanzelfsprekend militair gesteund.

De VS zijn onze belangrijkste wapenexportbestemming, vooral voor onderdelen van Apache's en gevechtsvliegtuigen, die de VS overigens weer door levert naar bestemmingen waar Nederland zich terughoudend tegen opstelt. Met de productie van de JSF en de samenwerking daarbij met een grote groep landen, waaronder bijvoorbeeld Turkije en Israël, zijn de conflicten met een restrictief wapenexportbeleid al te voorzien. Maar ook dat blijft in het Nederlands wapenexportbeleid buiten beschouwing.

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Wapenexport naar dictators en conflictgebieden vind niet plaats omdat er te weinig regels en verdragen zijn. Het vindt plaats omdat optimaal gebruik wordt gemaakt van de ruimte die in regels en verdragen is ingebouwd. De oorspronkelijke intentie van het wapenexportbeleid, om hoge gemeenschappelijke standaarden te stellen voor beheersing en terughoudendheid bij de export van conventionele wapens, wordt niet gehaald. Men handelt naar de letter, en niet naar de geest van het Gemeenschappelijk Standpunt wapenexport.

Daarbij verschuilen opeenvolgende regeringen zich achter de wens tot harmonisatie (waardoor niet verder gegaan kan worden dan een consensus van 27 EU-lidstaten toelaat) dan wel achter 'juridische houdbaarheid' van een toetsing aan opzettelijk ruim geformuleerde criteria.

Dat de bewapening van Westerse landen in het wapenexportbeleid niet ter discussie staat kan de geloofwaardigheid van de wapenexportcriteria verder ondermijnen. Met steeds meer wapenleveringen naar het Midden-Oosten en Noord-Afrika, in toenemende mate ook naar niet-statelijke partijen, lijkt het besef van het risico van wapenexport wel geheel verdwenen te zijn.

De criteria als norm voor een op veiligheid en mensenrechten gebaseerd wapenexportbeleid kan niet als meer worden gezien dan slechts een eerste stap. Nu blijkt dat die criteria in veel opzichten teveel ruimte laten, moet worden nagedacht over een tweede stap. Voorlopig lijkt de bereidheid daartoe bij opeenvolgende regeringen slechts zeer marginaal aanwezig.

---

<sup>33</sup> Human Costs of War: Direct War Death in Afghanistan, Iraq, and Pakistan October 2001-April 2014  
[www.costofwar.org](http://www.costofwar.org)



---

Stop Wapenhandel is altijd van mening geweest dat de criteria zoals die al sinds 1992 bestonden voldoende zijn voor een terughoudend wapenexportbeleid. Waar het aan ontbreekt is de strikte implementatie ervan.<sup>34</sup> Wapenexportbeleid valt nooit waterdicht te maken, daarvoor spelen wapens een te belangrijke rol in de buitenlandse politiek van staten. Wel zouden de criteria meer uitgelegd moeten worden vanuit een geest die mensenrechten, veiligheid en ontwikkeling ademt. Nu gaat het beleid toch teveel een kant op van machtspolitiek en economisch gewin.

Elders in deze analyse pleiten wij voor het op peil brengen en houden van de openheid rond wapenexporten. Dat is de minimale noodzaak voor een transparant en controleerbaar wapenexportbeleid. Bovendien zijn de afspraken hierover al gemaakt en hoeven ze alleen nog uitgevoerd te worden.

Wij pleiten niet voor een zwarte lijst, maar het zou niet teveel gevraagd moeten zijn om landen in het Midden-Oosten die strijdende partijen in de regio steunen, uit te sluiten van wapenleveranties. We denken hierbij in ieder geval aan Qatar en Saudi-Arabië.

In dit licht pleiten we voor een notitie over spanningsgebieden. Welke regio's vallen onder deze noemer? Gedacht kan worden aan het Midden-Oosten of delen daarvan, de regio rond de Zuid-Chinese Zee, en Noordoost-Afrika. Duidelijker maatstaven zijn nodig. Waarom vallen regio's wel of niet onder deze noemer? En wat betekent dit voor het Nederlandse wapenexportbeleid ten aanzien van de landen in die regio's? Heldere maatstaven geven meer houvast en een steviger juridische basis bij het al dan niet toekennen van een wapenexportvergunning.

---

<sup>34</sup> Zie ook de Analyses Nederlandse wapenexport; kritisch rapporten van de Campagne tegen Wapenhandel (nu Stop Wapenhandel), jaarlijks sinds 2004

## Recente publicaties van Stop Wapenhandel

**Israel and the international arms trade, companies involved**, augustus 2014

**Wapenhandel en militarisering: het schoolrapport van Europese lijsttrekkers**, mei 2014

**“Hoge kwaliteit, zo goed als nieuw”**: tweedehands wapens uit Nederland, maart 2014

**Analyse Nederlandse wapenexport 2012**, februari 2014

**Wapenproductie als banenmotor? Nederland en het defensie industrie beleid**, december 2013

**Piraterij, private beveiliging en wapenexport**, juli 2013

**Guns, Debt and Corruption: Military spending and the EU crisis**, april 2013 (met TNI)

**Analyse Nederlandse wapenexport 2011**, december 2012

**Militarisering van security**, november 2012

**Pensioenfondsen in kernwapens**, oktober 2012

**Duurzame energie voor duurzame vrede**, september 2012 (met Projectgroep Energie en Geopolitiek)

**Nederlandse export van dual-use goederen in kaart gebracht**, juli 2012

**Naar een restrictiever Europees wapenexportbeleid**, juli 2012

**Alternatief jaarverslag EADS**, mei 2012

**Europa en de wapenhandel, van exportcontrole tot industriebeleid**, voorjaar 2012 (met Ander Europa)

**Zonder donateurs geen Stop Wapenhandel**

**Steun ons met een gift op rekening NL.11.TRIO.0390.407.380  
t.n.v. Stop Wapenhandel, Amsterdam**