

Stop **Wapenhandel**

Munitiedoorvoer blinde vlek wapenexportbeleid

Mark Akkerman, maart 2019

Inleiding

Eind december verleende de regering toestemming voor de doorvoer naar de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) van twee zendingen met in totaal ruim 57 miljoen kogelpatronen uit Tsjechië, via de Rotterdamse haven.¹ Dit in weerwil van een twee maanden daarvoor afgekondigd beleid waarin vergunningen voor wapenuitvoer naar Saoedi-Arabië, Egypte en de VAE in principe geweigerd worden.

Zoals wel vaker blijkt de doorvoer van munitie een blinde vlek in het Nederlandse wapenexportbeleid te zijn. Er wordt teveel vertrouwd op het wapenexportbeleid van bondgenoten, ook wanneer deze aantoonbaar een loopje nemen met de EU-wapenexportregels, zoals neergelegd in de Gezamenlijk Standpunt Wapenexport.

Doorvoer naar VAE

Voorafgaand aan de in oktober 2018 afgekondigde stop op uitvoer naar Saoedi-Arabië, de VAE en Egypte voerde Nederland al sinds maart 2016 een zeer terughoudend wapenexportbeleid voor landen die betrokken zijn bij de oorlog in Jemen.² De regering stelt zich echter zeer laks op ten aanzien van doorvoer van wapens naar deze landen via Nederland. Kamerleden trokken, in dezelfde periode dat het terughoudende beleid ten aanzien van Saoedi-Arabië afgekondigd werd, specifiek aan de bel over de doorvoer van drie zendingen Tsjechische munitie, in totaal bijna 95 miljoen stuks, naar Saoedi-Arabië via de haven van Rotterdam, eind januari 2016. Vreemd genoeg gaf de regering een maand later, in antwoord op Kamervragen, aan dat er al een strenger beleid ten aanzien van dit land gold:

“Naar aanleiding van de interventie van de Saoedi-geleide coalitie in Jemen toetst

¹ Nummers NL0074CDIU0105493 en NL0074CDIU0105191

² Zie ook: Tweede Kamer, Motie van het lid Servaas, 22054 – nr. 273, 8 maart 2016

het kabinet de individuele doorvoeraanvragen voor gevoelige militaire goederen naar landen die actief betrokken zijn bij het Jemen-conflict wel op een strikte case-by-case-basis. Zo zijn recent aanvragen voor doorvoer naar Saoedi-Arabië en de VAE afgewezen, aangezien er een significant risico bestond dat de goederen ingezet zouden worden in de interventie en zouden kunnen bijdragen aan schendingen van internationaal humanitair recht.

Ook wordt doorvoer van goederen afgewezen wanneer er een risico bestaat dat goederen omgeleid zouden worden naar derde partijen.”³

Dat desondanks de enorme hoeveelheid Tsjechische munitie via Rotterdam zijn weg kon vinden naar Saoedi-Arabië is vrijwel onverklaarbaar. Later blijkt dat hiervoor toch volledig is vertrouwd op de Tsjechische vergunning. Nadat de Kamer er bij de regering op heeft aangedrongen Tsjechië aan te spreken op deze doorvoer, laten de ministers Ploumen en Koenders weten:

“Zoals toegezegd [...] heeft Nederland zowel in Praag als in Brussel gesproken met de verantwoordelijke Tsjechische autoriteiten over de doorvoorzending van munitie naar Saoedi-Arabië. Daarbij is het strikte Nederlandse beleid ten aanzien van landen uit de door Saoedi-Arabië geleide coalitie toegelicht en zijn de Nederlandse zorgen uitgesproken over het verzenden van munitie naar Saoedi-Arabië.

In hun antwoord gaven de Tsjechische autoriteiten aan de zorgen met betrekking tot Saoedi-Arabië te delen en dergelijke vergunningaanvragen daarom uitermate zorgvuldig te behandelen. De uitvoervergunning voor de betreffende doorvoorzending was reeds in 2014 afgegeven en betrof klein kaliber munitie voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Gezien het voor de hand liggende eindgebruik door de politie en niet het leger, achtten de Tsjechische autoriteiten de kans klein dat dergelijke munitie in Jemen wordt ingezet.”⁴

De bepaald niet overtuigende argumentatie van Tsjechië, dat bekend staat om een laks wapenexportbeleid ten aanzien van het Midden-Oosten, wordt hier dus klakkeloos gevolgd.⁵ Niet overtuigend omdat hetzelfde type munitie ook in de oorlog in Jemen wordt ingezet én omdat ook bij daadwerkelijk gebruik door de politie in één van de meest onderdrukkende dictaturen ter wereld alle alarmbellen af zouden moeten gaan. Ondanks dit wegstijgen aangaande deze doorvoer, zag toenmalig minister Ploumen wel reden een scherper beleid te gaan voeren:

“Sinds juli 2016 geldt dat een Algemene Vergunning niet meer kan worden gebruikt voor doorvoer met overlading naar Jemen, Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten of Qatar. Voor deze doorvoorzendingen moet een individuele

³ Tweede Kamer, Beantwoording vragen tav het rapport 'Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2014', 22054 – nr. 270, 11 februari 2016

⁴ Tweede Kamer, Wapenexportbeleid, brief van de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken, 22054 – nr. 283, 21 november 2016

⁵ Ivan Angelovski, Lawrence Marzouk and Miranda Patrucic, Making a killing: The 1.2 billion euro arms pipeline to Middle East, BIRN, 27 July 2016

vergunning aangevraagd worden. Hierbij wordt zorgvuldig getoetst aan de 8 criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport.”⁶

De regering bevestigde eind september 2018 dat dit beleid nog steeds van kracht is. Met de verdere aanscherping van het exportbeleid ten aanzien van Saoedi-Arabië, de VAE en Egypte mag verwacht worden dat ook nog strikter op doorvoer gelet wordt. Alle doorvoer naar de genoemde landen waarbij risico op inzet in Jemen aan de orde is, zou dus gestopt moeten worden. Toch worden drie maanden later zonder problemen twee zendingen met in totaal ruim 57 miljoen stuks Tsjechische munitie via Rotterdam naar de VAE verscheept.

Het lijkt vrijwel uitgesloten dat deze munitie niet in Jemen ingezet wordt, landen in oorlog staan altijd te springen om munitie. Zelfs als de VAE hierover anders beweren mag daaraan weinig waarde gehecht worden. Het land staat bekend om het doorleveren van wapens en munitie naar de diverse brandhaarden in het Midden-Oosten. Aan de VAE geleverde wapens kwamen zo onder meer terecht in de oorlogen in Syrië en Libië.⁷ En in februari 2019 schreef Amnesty International: “As the ground war evolves, weapons are not only being used by UAE forces in Yemen, but are also being passed on to completely unaccountable Coalition-allied militias, some of whom stand accused of war crimes.”⁸

Wapenexportbeleid Jemen-oorlog

De vreselijke oorlog in Jemen, waar door alle strijdende partijen oorlogsmisdaden gepleegd worden, wordt mede gaande gehouden door westerse wapenleveranties. Terwijl sinds april 2015 een internationaal wapenembargo van kracht is tegen de Houthi-rebellen en andere gewapende groeperingen in Jemen, gaat de wapenuitvoer naar de coalitie onder leiding van Saoedi-Arabië onverminderd door.⁹ Vredes- en mensenrechtengroepen komen met name op tegen wapenexporten naar Saoedi-Arabië, als leider van de coalitie en één van de grootste wapenaankopende landen ter wereld. De VAE mogen hiermee echter in een adem genoemd worden.¹⁰

Het was uiteindelijk niet de afschuwelijke situatie in Jemen, maar de moord op de kritische journalist Kashoggi in het Saoedi-Arabisch consulaat in Istanboel die diverse landen tot actie aanspoorde. Onder meer Duitsland, Noorwegen, Finland en Denemarken kondigden aan geen wapens meer aan Saoedi-Arabië te leveren. Ook de Nederlandse regering schoof op. Minister Kaag vertelde de Kamer op 26 oktober 2018:

“Ik wil in de eerste plaats natuurlijk stellen dat het Nederlandse wapenexportbeleid al zeer restrictief was. Het kabinet heeft dit nog verder aangescherpt. The presumption of denial, dus de aanname van weigering die al gold voor leveranties aan de luchtmacht en de grondtroepen van Saudi-Arabië, geldt nu ook voor de

⁶ Tweede Kamer, Beantwoording vragen tav het rapport 'Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2017', 22054 – nr. 301, 21 september 2018

⁷ Frank Slijper, Under the Radar: The United Arab Emirates, arms transfers and regional conflict, PAX, september 2017

⁸ Amnesty International, When arms go astray: The deadly new threat of arms diversions to militias in Yemen, februari 2019

⁹ Wapenembargo volgens Veiligheidsraadresolutie 2216

¹⁰ Frank Slijper, Under the Radar: The United Arab Emirates, arms transfers and regional conflict, PAX, september 2017

Verenigde Arabische Emiraten en Egypte voor alle onderdelen van de strijdkrachten, inclusief de marine. Dat betekent dat er geen goederen worden geëxporteerd naar die landen tenzij onomstotelijk vaststaat dat ze niet kunnen of zullen worden ingezet in de strijd in Jemen.”¹¹

Deze en de voorgaande regering hebben er bewust voor gekozen het, in de loop van de tijd verder aangescherpte, beleid niet om te zetten in een wapenembargo. Het argument hiervoor is dat dat geen zin heeft als dat geen onderdeel is van een embargo in VN- of EU-verband. Op aandringen van de Kamer heeft de regering binnen de EU en de Veiligheidsraad het instellen van een wapenembargo tegen Saoedi-Arabië wel aan de orde gesteld, maar kreeg hiervoor zoals verwacht de handen niet op elkaar. Ook meerdere oproepen van het Europees Parlement, dat hierover geen beslismacht heeft, vielen in dode aarde. Belangrijke wapenleveranciers voor Saoedi-Arabië, zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, hebben keer op keer laten weten de wapenverkopen niet stop te zullen zetten.

Dat de Nederlandse regering niet over wil gaan tot een officieel wapenembargo laat niet alleen de mogelijkheid tot wapenuitvoer naar Saoedi-Arabië, de VAE en Egypte open, het ontnemt de overheid ook de mogelijkheid de uitvoer van niet-vergunningplichtige goederen voor militair gebruik tegen te houden. Wapenbedrijf Thales leverde diverse malen communicatieapparatuur (SOTAS) voor Saoedische tanks, die vrijwel zeker in Jemen ingezet zijn.¹² Omdat deze communicatieapparatuur niet op de EU-lijst van militaire goederen staat, en in theorie ook voor niet-militaire toepassingen gebruikt kan worden, kan deze niet aan de toetsing voor een wapenexportvergunning onderworpen worden. Wanneer er een wapenembargo zou gelden zou deze echter wel door middel van een zogenaamde catch all-regeling tegengehouden kunnen worden.

Ook op een ander punt blijkt het terughoudende beleid ten aanzien van Saoedi-Arabië, de VAE en Egypte niet waterdicht. Zo kunnen Nederlandse onderdelen, die in de Verenigde Staten in militaire helikopters en vliegtuigen worden ingebouwd, onder meer in deze landen eindigen. De Nederlandse regering schuift zijn eigen exportbeleid opzij en geeft de Verenigde Staten volledig de vrije hand te besluiten waar deze wapens naar uitgevoerd worden.¹³

Munitiedoorvoer blinde vlek

De munitiedoorvoer naar de VAE staat niet op zich. Via de Rotterdamse haven worden jaarlijks grote zendingen Tsjechische munitie doorgevoerd naar controversiële bestemmingen (zie overzicht op volgende pagina). De regering geeft in antwoord op Kamervragen toe dat het hierbij volledig vertrouwd op het beleid van Tsjechië: “Bij doorvoer zonder overlading die van bondgenoten afkomstig is wordt slechts een melding van de doorvoer gedaan en wordt in voorkomende gevallen gekeken of het vervoerstraject overeenkomt met de bestemming die door de exportcontrole-autoriteiten van de

¹¹ Tweede Kamer, Behandeling begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 29 november 2018

¹² Zie oa: Martin Broek, Shoot! On Yemen, januari 2018 – <http://www.stopwapenhandel.org/node/2109>

¹³ Zie oa: Martin Broek, Fokker alive and kicking: components for Yemen, september 2018 – <http://www.stopwapenhandel.org/node/2202>

betreffende bondgenoot vergund is. Nederland voert geen eigen toetsing uit op dergelijke zendingen.”¹⁴

Doorvoer munitie en kleine wapens uit Tsjechië via Rotterdam (min 10000 stuks) – 2009-2018 naar niet NAVO/EU+-landen

Jaar	Aantal meldingen/ vergunningen	Omschrijving	Land van bestemming
2009	1	1500000 patronen (9 mm)	Ecuador
	1	400000 patronen (7,65 mm)	Kameroen
	2	1013600 patronen (diverse kalibers) en 6996000 slaghoedjes	Maleisië
	2	52000 patronen (diverse kalibers) en 1850000 hulzen (diverse kalibers)	Thailand
	1	3000100 patronen (diverse kalibers)	VAE
2011	1	205250 patronen (diverse kalibers)	China
	1	280000 patronen (diverse kalibers)	Panama
2012	1	1200000 patronen (7,62x39 mm)	Jordanië
2015	3	130000 stuks munitie (diverse kalibers)	Sri Lanka
2016	6	999000 kogelpatronen (diverse kalibers)	Chili
	2	4184000 stuks munitie (diverse kalibers) en 1000000 slaghoedjes	Nicaragua
	3	94829000 stuks munitie (diverse kalibers)	Saoedi-Arabië
2017	1	75000 kogelpatronen (5,56 mm)	El Salvador
	1	1200000 kogelpatronen (9 mm)	Togo
2018	1	775000 delen voor munitie (diverse kalibers)	El Salvador
	3	2303000 ontstekingen	Maleisië
	1	onbekend aantal stuks munitie (diverse kalibers)	Jordanië
	12 ¹⁵	2220000 kogelpatronen (diverse kalibers)	Guatemala
	3	1449600 kogelpatronen (diverse kalibers) en 8783560 stuks munitie (diverse kalibers)	Zuid-Afrika
	1	4500000 kogelatronen (9x19 mm)	Taiwan
	2	57408000 kogelpatronen (9x19 mm)	VAE

¹⁴ Tweede Kamer, Beantwoording vragen tav het rapport 'Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2017', 22054 – nr. 301, 21 september 2018

¹⁵ Onderdeel van een serie van 44 zendingen met in totaal 2307000 kogelpatronen, waarvan de overige zendingen met minder dan 10000 stuks

Deze laksheid leidt tot het ongemoeid doorlaten van munitie voor autoritaire regimes, die bekend staan om geweldgebruik tegen oppositie. Zo gingen in 2017 1,2 miljoen Tsjechische kogelpatronen via Rotterdam naar Togo en 75000 naar El Salvador. Naar Togo werden daarnaast nog 1,2 miljoen stuks munitie (9x19 mm) uit Turkije doorgevoerd. Beide landen liggen regelmatig onder vuur wegens mensenrechtenschendingen door politie en veiligheidstroepen. Bovendien kent El Salvador zoveel geweld tegen vrouwen dat het voor hen één van de gevaarlijkste landen ter wereld is.¹⁶

Over Togo meldt het Amnesty jaarrapport 2017 dat de veiligheidstroepen en het leger met bruut en soms dodelijk geweld optreden tegen oppositie en journalisten. Vooral tijdens demonstraties van de oppositie tegen president Gnassingbé¹⁷, die tienduizenden mensen op de been brachten. De regering beantwoorde deze met geweld, arrestaties en het afsluiten van internet. Zestien mensen kwamen om.¹⁸ Desondanks wordt op 1 december, midden in deze gewelddadige periode, de doorvoer van Tsjechische kogelpatronen ongehinderd toegelaten.

Ook in 2018 vinden, naast de doorvoer naar de VAE, meerdere controversiële munitiedoorvoorzendingen vanuit Tsjechië plaats. Zo kampen Jordanië en Maleisië met politieke onrust. Bijzonder waren de liefst 44 zendingen, met in totaal ruim twee miljoen stuks munitie, naar Guatemala. In dit land is sprake van toenemend geweld tegen mensenrechtenactivisten en intimidatie van mensenrechtenorganisaties, waarbij politieke en militaire onwil om een einde te maken aan de straffeloosheid voor misdaden gepleegd ten tijde van de militaire dictatuur en burgeroorlog (1962-1996) een grote rol speelt.¹⁹

De Tsjechische munitie spring het meest in het oog, maar het is niet het enige probleem op dit vlak. In 2017 gingen ook, wederom via Rotterdam, twee miljoen hulzen en twee miljoen kogelpunten uit Denemarken naar Indonesië, en 400.000 patronen en 20.000 hulzen uit Italië naar Chili. Zowel Indonesië als Chili ligt regelmatig onder vuur wegens excessief binnenlands geweldgebruik door politie en veiligheidstroepen.²⁰

In 2018 zette dit patroon zich door. In dat jaar gingen bijvoorbeeld 120.000 stuks 9 mm-munitie van Turkije en Togo en ruim 2,3 miljoen kogelpatronen van de Verenigde Staten naar Oekraïne, dat zowel met een uiterst gespannen verhouding met Rusland als binnenlands geweld tegen oppositie kampt.

Conclusie

De doorvoer van ruim 57 miljoen stuks munitie van Tsjechië naar de VAE ondermijnt het terughoudende Nederlandse wapenexportbeleid ten aanzien van dit land. Ondanks dat diverse malen is toegezegd dat ook doorvoer naar de VAE, evenals naar bijvoorbeeld Saoedi-Arabië, aan strengere toetsing zou worden onderworpen lijkt het erop dat de regering terug blijft vallen op een algemeen doorvoerbeleid waarin volledig vertrouwd wordt op het beleid van bondgenoten, zoals Tsjechië, en eigen toetsing achterwege blijft.

¹⁶ Amnesty International, Report 2017/2018: the state of the world's human rights, 2018

¹⁷ Daaf Borren, Wankelt na Mugabe ook Togolese president Fauré Gnassingbé?, MO*, 12 december 2017

¹⁸ The Independent (Uganda), Embattled Togo leader breaks silence in New Year address, 5 January 2018

¹⁹ Martin Broek, Dutch transit of Czech ammo to Guatemala; a country sliding “towards becoming a dictatorial state”, december 2018 - <http://stopwapenhandel.org/node/2233>

²⁰ Amnesty International, Report 2017/2018: the state of the world's human rights, 2018

Dit beleid leidt ertoe dat er jaarlijks munitie via Rotterdam naar controversiële bestemmingen doorgevoerd wordt. Er zijn, ook binnen het huidige beleidskader, voldoende mogelijkheden om dit te stoppen, zoals onderzoeker Martin Broek schrijft: “There is a number of extra possibilities in the official Export Control User Guide on Strategic Goods and Services to stop a transfer like this. Such as “when international law or related agreements so requires or when the Minister for Foreign Trade and Development Cooperation deems it to be necessary in order to protect the essential interests of national security.”²¹

Het is hoog tijd dat het huidige lakse beleid ten aanzien van doorvoer wordt vervangen en dat de regering doorvoorzendingen aan dezelfde toetsing als wapenexporten vanuit Nederland onderwerpt, zeker wanneer het om gevoelige bestemmingen gaat.

²¹ Martin Broek, Dutch transit of Czech ammo to Guatemala; a country sliding “towards becoming a dictatorial state”, december 2018 - <http://stopwapenhandel.org/node/2233>

Publicaties van Stop Wapenhandel

- **Fossiele oorlog: over klimaatverandering, militarisme en wapenhandel.** Maart 2019
- **Wapens ondermijnen het ontwikkelingsbeleid.** Februari 2019
- **Building walls: Fear and securitization in the European Union.** I.s.m. Centre Delàs en Transnational Institute. November 2018
- **Nederlandse wapenexport, beleid en vergunningen 2017.** September 2018
- **Expanding the Fortress: The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme.** I.s.m. Transnational Institute. Mei 2018
- **Onderzeeboten, nodig?** Oktober 2017
- **LCF-fregatten en het nucleair evenwicht.** September 2017
- **Nederlandse wapenexport 2016, een kritische analyse.** Augustus 2017
- **Europees geld voor de wapenindustrie.** Mei 2017
- **European money for the arms industry.** Mei 2017
- **NATO and EU border security in the Mediterranean.** Mei 2017
- **TU Delft and the arms industry.** Mei 2017

Zonder donateurs geen Stop Wapenhandel
Steun ons met een gift op rekening NL11 TRIO 0390 4073 80
t.n.v. Stop Wapenhandel, Amsterdam

Stop Wapenhandel
Anna Spenglerstraat 71 1054 NH Amsterdam
tel/fax 020 6164684 info@stopwapenhandel.org
www.stopwapenhandel.org