

Vergaderjaar 2002–2003

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 73

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 juli 2003

Tijdens het algemeen overleg dat mijn ambtsvoorganger op 31 oktober 2002 voerde met de vaste commissies voor resp. Buitenlandse Zaken en Economische Zaken over het wapenexportbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 22 054, nr. 66), heeft hij toegezegd dat de Kamer in mei 2003 een evaluatie tegemoet zou kunnen zien van de per 1 januari 2002 ingevoerde regeling inzake wederuitvoer van strategische goederen.

Voor deze evaluatie is een extern adviesbureau gevraagd om te onderzoeken wat de eerste ervaringen zijn van zowel de uitvoerders als de gebruikers van de regeling.

Kort samengevat komen de kernvragen op het volgende neer:

- Zijn de uitvoerders van de regeling afdoende in staat gesteld om de regeling op adequate wijze in de praktijk te brengen?
- Zijn de gebruikers van de regeling in voldoende mate bekend met de regeling?

Het onderzoek is verricht in de periode 24 maart t/m 25 april 2003. Het eindverslag heb ik ter informatie als bijlage bijgevoegd.¹ De toezending van deze evaluatie aan de Kamer is vertraagd, aangezien ik mij na het aantreden van het kabinet eerst nader in de materie wilde verdiepen alvorens mij een oordeel te vellen over de aanbevelingen uit het rapport. Alvorens op de bevindingen van het onderzoek in te gaan memoreer ik kort de opzet en de doelstelling van de regeling inzake wederuitvoer van strategische goederen. De regeling is vervat in de wet van 12 februari 2001 tot wijziging van de In- en Uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (Stb. 2001, nr.191). Met deze wet is de mogelijkheid geschapen regels te stellen aan de wederuitvoer van strategische goederen. Deze regels zijn met ingang van 1 januari 2002 van kracht geworden. Eerst middels ministeriële regeling en vervolgens door wijziging van het In- en uitvoerbesluit strategische goederen van 1963 (Stcrt. 2001, nr. 249, Stb. 2002, nr. 449).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De instrumenten voor controle op doorvoer zijn een (1) algemene vergunningplicht, (2) een ad hoc vergunningplicht en (3) een meldplicht.

De *algemene vergunningplicht* geldt voor doorvoer van strategische goederen die afkomstig zijn uit, of bestemd zijn voor landen anders dan de EU en NAVO en enkele daarmee gelijkgestelde landen, en die enige tijd op Nederlands grondgebied verblijven (z.g. langzame doorvoer). De *ad hoc vergunningplicht* geldt voor alle zendingen van militaire goederen die niet onder de algemene vergunningplicht vallen, maar waarvoor ik desondanks een vergunning nodig acht. Aanleiding voor het opleggen van een ad-hoc vergunningplicht kan zijn onduidelijkheid over de aard van de zending of over de herkomst of bestemming (z.g. verdachte doorvoer). De ad-hoc vergunningplicht kan worden opgelegd onafhankelijk van de herkomst of de bestemming van de zending.

De *meldplicht* geldt voor doorvoer van z.g. kleine en lichte wapens die niet onder de algemene vergunningplicht valt. Er is om praktische redenen voor beperking tot kleine wapens gekozen, en ook omdat het juist dit soort wapens zijn die bij ongeregelde conflicten een grote rol spelen.

In bijlage 9 van het rapport is een schema opgenomen dat duidelijk illustreert hoe de verschillende categorieën goederen worden beoordeeld.

Het rapport bevat een aantal conclusies, alsmede een aantal daarop gebaseerde aanbevelingen. De aanbevelingen zijn deels gebaseerd op de geconstateerde knelpunten in de uitvoering van de regeling. In het hierna volgende vat ik de genoemde knelpunten kort samen, en vervolgens ga ik nader in op de conclusies en de aanbevelingen.

De geconstateerde knelpunten

- Uitvoering van de regeling wordt als complex ervaren, onder andere vanwege de diversiteit in wetgeving waaraan de regeling ontleend is.
- Onder de regelgeving vallen drie verschillende categorieën wapens. Voor een deel is er sprake van een overlap tussen de categorieën. Overlap tussen de Wet wapens en munitie (WWM) en een van de andere categorieën is niet problematisch. Er kan echter ook overlap zijn tussen de categorieën «Kleine en lichte wapens» en militaire goederen (m.n. voor de categorieën ML1 en ML2). Deze is wel problematisch, omdat er verschillende eisen worden gesteld aan de meldplicht.
- Op grond van de WWM is de invoer van wapens uit de categorie 1 (bijv. boksbeugels) wettelijk verboden. Bij doorvoer van dergelijke wapens moet de minister van Justitie derhalve in de praktijk een ontheffing verlenen.
- De doorvoer van militaire goederen is in het algemeen lastig te controleren voor de douane.
- Doorvoorzendingen die in het schip of het vliegtuig blijven, worden niet ingeklaard. Deze worden dus niet aangegeven bij de douane. De douane heeft derhalve geen gegevens op basis waarvan een controle ingesteld kan worden.
- De indruk bestaat dat de vervoerssector, zowel in Nederland als in het buitenland, nog onvoldoende bekend is met de nieuwe regeling.

De conclusies van het evaluatierapport

1. Uitvoering

Het rapport concludeert allereerst dat de nieuwe regeling adequaat is omgezet in uitvoeringsrichtlijnen en voorschriften. Deze op zichzelf verheugende conclusie dient in de context van de gesignaleerde knelpunten te worden gezien. Zo wordt in conclusie 3 gesteld dat de uitvoering van de regeling als complex wordt ervaren, onder meer omdat hij zich richt op verschillende categorieën goederen, waarbij sprake is van gedeeltelijke overlapping. Het was dan ook te verwachten dat er in de

beginfase van de uitvoering vragen zouden rijzen, ook al was de instructie tijdig beschikbaar. Zo is de Koninklijke Marechaussee (KMar) ook na 1 januari 2002 nog geruime tijd doorgedaan met het afgeven van consenten, ook al diende dit vanaf die datum door de Douane (Centrale Dienst voor In- en Uitvoer) te gebeuren. Deze situatie werd mede in de hand gewerkt door het feit dat veel bedrijven gewend waren zendingen aan te melden bij de politie of de KMar.

Inmiddels is sprake van een redelijk goed verlopend proces. Dat neemt echter niet weg dat de vervoerssector in binnen- en buitenland nog niet voldoende geïnformeerd lijkt te zijn. Een voorlichtingsactie is inmiddels voorbereid. Deze zal binnenkort van start gaan.

2. Inzicht in de doorvoer van wapens en militaire goederen

In conclusie 2 signaleert het rapport dat er onvolledig inzicht is in de snelle doorvoer¹ van wapens via Nederland. In conclusie 5 wordt gesteld dat de controle op doorvoer van grote wapens geringer is dan op kleine wapens. Dit houdt voornamelijk verband met twee feiten. Enerzijds is de meldplicht beperkt tot een nader omschreven categorie kleine en lichte wapens, om redenen zoals eerder vermeld. Anderzijds betekent snelle doorvoer meestal dat er geen sprake is van overlading van goederen, zodat deze zendingen zich vaak aan het gezichtsveld van de douane onttrekken.

Deze conclusie komt niet als een verrassing. 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. Dat tast de positie van Nederland als handelsland aan. Het is vooral tegen deze achtergrond dat ik de aanbeveling om de nu geldende meldplicht uit te breiden zal bezien. Ik kom daar hieronder op terug.

3. De ad hoc vergunningplicht.

De regeling voorziet in de mogelijkheid om een ad hoc vergunningplicht op te leggen in geval van een doorvoersending waarvoor geen algemene vergunningplicht bestaat. Daarvoor moet dan wel een zwaarwegende grond bestaan. Het rapport concludeert dat de ad hoc vergunningplicht tot nu toe slechts één keer is opgelegd. In een aantal gevallen is weliswaar overwogen de plicht op te leggen, maar na bestudering van de documenten is besloten dat daar geen reden voor was.

Ik beschouw dit als een positief gegeven. Het betekent immers dat er tot nu toe geen aanwijzingen zijn dat Nederland een doorvoerland is voor dubieuze wapenzendingen. De doorvoerregeling is vooral in het leven geroepen voor het onder controle kunnen brengen van wapenzendingen die mogelijk in strijd zijn met de internationale rechtsorde of met zwaarwegende Nederlandse belangen. Het evaluatierapport bevestigt dat het kunnen opleggen van een ad hoc vergunningplicht betekent dat de overheid verdachte zendingen altijd onder controle kan brengen.

4. Het beleid van andere EU-lidstaten

Het rapport signaleert dat het doorvoerbeleid van de EU-lidstaten wordt gekenmerkt door diversiteit. Ook deze conclusie komt voor mij niet als een verrassing. Minister de Hoop Scheffer en mijn ambtsvoorganger hebben de Kamer in antwoorden op schriftelijke vragen van het lid Karimi van 6 september 2002 (nr. 2010215090) al op de hoogte gesteld van het uiteenlopende beleid van de EU-lidstaten. Een overzicht daarvan is als bijlage 8 bijgevoegd bij het evaluatierapport.

¹ Van snelle doorvoer is sprake bij een max. verblijf in Nederland van 20 dagen, indien aangevoerd via de lucht of de weg, of max. 45 dagen indien aangevoerd via de zee.

Een eerder op Nederlands initiatief gevoerde discussie in Brussel wees uit dat doorvoer van wapens voor sommige landen nauwelijks aan de orde is, zodat er ook geen specifieke wetgeving voor bestaat. Dat betekent dat daarvoor dan in beginsel de wetgeving inzake exportcontrole geldt, hetgeen in de praktijk echter lang niet altijd wil zeggen dat men doorvoorzendingen daadwerkelijk toetst aan het eigen wapenexportbeleid.

De aanbevelingen van het evaluatie rapport

De eerste aanbeveling betreft een vereenvoudiging van de regeling, die bereikt zou kunnen worden door deze los te koppelen van bestaande wetten, of door de begrippen van de achterliggende wetten meer op elkaar te doen aansluiten.

Aan deze aanbeveling kan ik uiteraard niet voorbij gaan. Dit kabinet is immers een principiële voorstander van verlichting van administratieve lasten. De aanbeveling om de regeling los te koppelen van bestaande wetten komt er in de praktijk echter op neer dat de hele regeling opnieuw zou moeten worden opgezet. Dat lijkt aantrekkelijk, maar het is de vraag of dit een reële optie is. De huidige regeling is het product van een proces waarbij zorgvuldig is gekeken naar de samenhang met andere wet- en regelgeving. Daarbij is geconcludeerd dat een regeling inzake doorvoer van militaire goederen moest aansluiten bij bestaande regelgeving inzake de in- en uitvoer van strategische goederen.

Ik ben desondanks van mening dat binnen de huidige opzet zoveel mogelijk vereenvoudiging moet worden bereikt. Dat brengt mij bij de tweede aanbeveling, te weten de uitbreiding van de meldplicht. Deze meldplicht geldt nu alleen voor de in het Gemeenschappelijk Optreden van de EU van 1998 omschreven categorie lichte wapens. Het evaluatie rapport stelt dat uitbreiding van de meldplicht enerzijds meer inzicht in de aard van doorvoorzendingen verschaft, en anderzijds tot een vereenvoudiging voor zowel gebruikers als uitvoerders leidt, omdat niet telkens hoeft te worden bezien wat wel en wat niet onder de meldplicht valt. Voor mij is van groot belang dat uitbreiding van de meldplicht meer inzicht zal opleveren over de aard en omvang van doorvoorzendingen.

Uitbreiding van de meldplicht vereist, naar het zich laat aanzien, een wijziging van het In- en uitvoerbesluit strategische goederen. Ik zal in overleg met de betrokken departementen een voorstel daartoe opstellen. Een belangrijk aspect daarbij is de vraag of uitbreiding van de meldplicht niet alsnog per saldo leidt tot lastenverzwaring voor uitvoerders en gebruikers. Ik wil deze partijen dan ook eerst raadplegen alvorens met een voorstel voor wijziging te komen.

Daarmee kom ik bij de derde aanbeveling, namelijk dat de vervoerssector zo spoedig mogelijk dient te worden ingelicht over de regeling. Deze aanbeveling neem ik zonder meer over. Ik teken hierbij overigens aan dat de vervoerssector in 2001 over de regeling is geïnformeerd. Desondanks bleek na enige maanden dat de bekendheid met de regeling toch nog te wensen over laat.

Bij de nieuwe voorlichtingscampagne, die binnenkort van start gaat, wordt ook de vraag gesteld of uitbreiding van de meldplicht tot alle goederen waarvoor uit hoofde van de Wet wapens en munitie een consent tot binnenkomen is vereist, een vereenvoudiging van de doorvoerregeling betekent voor de gebruikers.

De vierde aanbeveling luidt dat periodiek steekproeven zouden moeten worden uitgevoerd om te zien of de gebruikers daadwerkelijk voldoen aan de meldplicht, dan wel de plicht tot consentverlening. De vijfde aanbeve-

ling is dat de betrokken uitvoerders (Douane en FIOD-ECD) door hen uitgevoerde acties systematisch registreren. Ik zal de staatssecretaris van Financiën vragen om zoveel mogelijk opvolging te geven aan deze aanbevelingen.

De zesde aanbeveling betreft de lijst van landen die zijn vrijgesteld van de algemene vergunningplicht voor langzame doorvoer. Toetreders tot zowel EU als NAVO zouden niet altijd dezelfde criteria hanteren als de huidige lidstaten.

Ik plaats hierbij de volgende kanttekening. Het thema exportcontrole krijgt in het toetredingsproces tot zowel de NAVO als tot de EU de nodige aandacht. Het beleid dat de toetreders op dit gebied hanteren is door de NAVO- en EU-instellingen en lidstaten kritisch bezien, hetgeen veelal heeft geleid tot gerichte aanbevelingen voor verbetering. De VS heeft zich zeer actief betoond in het adviseren en ondersteunen van nieuwe NAVO-bondgenoten inzake exportcontrole.

De landen die in 2004 tot de EU toetreden, passen nu al de EU-Gedragscode inzake wapenexport toe. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, verleent technische assistentie aan toetreders. Op initiatief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn in 2003 zowel Slowaakse als Roemeense experts op bezoek geweest in Nederland, teneinde meer inzicht te krijgen in de praktische implementatie van wetgeving inzake controle op export van strategische goederen.

Dit alles maakt het mijns inziens alleszins gerechtvaardigd om geen onderscheid te maken tussen de nieuwe en de oude lidstaten van de EU en de NAVO.

De laatste aanbeveling is dat Nederland moet streven naar harmonisatie van de regelgeving binnen de EU op het gebied van doorvoer van militaire goederen.

Deze aanbeveling wordt door de regering al in praktijk gebracht. Zo is Nederland één van de voortrekkers van een uniform regime voor intra-communautaire doorvoer van militaire goederen. Door tegenstand van een aantal andere lidstaten is hierover nog geen besluit mogelijk gebleken.

De positie van Nederland als doorvoerland

Aan de onderzoekers is tevens gevraagd om een inschatting te geven van de relatieve positie van Nederland als doorvoerland voor zendingen van militaire goederen. 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 ontlenen 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.

Het evaluatierapport heeft wederom aangetoond dat bij de regelgeving inzake doorvoer van strategische goederen met vele aspecten rekening moet worden gehouden. Ik ben gaarne bereid om met de Kamer hierover nader mondeling te overleggen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip