

CONTROL ARMS



DIS.13.D.05

DE NOODZAAK VOOR VERBETERDE CONTROLE OP DE WAPENHANDEL



FEBRUARI 2005

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING		p. 4
FACTSHEET 1:	HET WAPENHANDELSVERDRAG	p. 5
FACTSHEET 2:	DE EU-GEDRAGSCODE INZAKE DE WAPENHANDEL	p. 7
FACTSHEET 3:	HET NEDERLANDS WAPENEXPORTBELEID Handel in componenten / levering van korvetten aan Indonesië.	p. 9
FACTSHEET 4:	DOORVOER VAN WAPENS DOOR NEDERLAND	p. 11
FACTSHEET 5:	WAPENS EN COHERENTIE VAN BELEID	p. 13
FACTSHEET 6:	TUSSENHANDEL	p. 15
FACTSHEET 7:	HET MARKEREN EN TRACEREN VAN WAPENS	p. 17

INLEIDING:

Deze publicatie is geschreven door de Nederlandse organisaties die deel uitmaken van de *control arms* campagne waar wereldwijd honderden ngo's in participeren. In Nederland wordt deze campagne getrokken door Novib, Pax Christi en Amnesty International.

Staten hebben een legitiem recht op zelfverdediging en de plicht tot bescherming van burgers onder hun jurisdictie. Een goed uitgerust militair of politieapparaat is hierbij veelal noodzakelijk. Gebrekkige controle op de handel bevordert echter misbruik van wapens met als gevolg talloze mensenrechtenschendingen, oploeiende conflicten en economische terugval of stagnatie. Het doel van de *control arms* campagne is het verbeteren van de controle op de wereldwijde handel en het gebruik van wapens en daarmee het verbeteren van de veiligheid voor burgers wereldwijd.

Bijgaande factsheets behandelen verschillende facetten van nationaal en internationaal wapenexportbeleid. Elke factsheet geeft een korte beschrijving van het onderwerp en de meeste recente ontwikkelingen hieromtrent. De factsheets worden afgesloten met een aantal aanbevelingen.

In de eerste twee factsheets wordt ingegaan op de noodzaak van een internationaal wapenhandelsverdrag en de aanscherping van de bestaande EU-Gedragscode inzake de wapenexport. Factsheet 3 t/m 5 behandelen verschillende facetten van het Nederlands wapenexportbeleid waaronder de doorvoer en de coherentie met andere beleidsterreinen. Factsheet 6 en 7 gaan ten slotte in op de tussenhandel en het markeren en traceren van wapens.

FACTSHEET 1: HET WAPENHANDELSVERDRAG

Introductie:

Rapporten van internationale organisaties en niet gouvernementele organisaties (NGO's) laten zien hoe wapens nog altijd conflictgebieden binnenstromen of in handen van notoire mensenrechtenschenders belanden. Internationaal veiligheidsbeleid blijft veelal beperkt tot het aanpakken van de productie van nucleaire, biologische of chemische wapens. Dit terwijl miljoenen burgers het leven laten als gevolg van misbruik van conventionele wapens. Hoewel er binnen de internationale gemeenschap honderden verdragen bestaan voor tal van onderwerpen ontbreekt het aan een overkoepelend en bindend wapenhandelsverdrag. De totstandkoming van een wapenhandelsverdrag is het belangrijkste doel van de *control arms* campagne.

Het idee om tot een wapenhandelsverdrag te komen is afkomstig van een groep Nobelprijswinnaars. Dit idee is vervolgens door ngo's en juristen uitgewerkt tot een ontwerpverdrag dat nu reeds meerdere malen met en door regeringsvertegenwoordigers is besproken. Aanleiding voor het verdrag is enerzijds de enorme toename van wereldwijde en veelal illegale wapenhandel. Anderzijds is bestaande wapenregulering versnipperd, veelal niet-bindend en bevat zij mazen en tekortkomingen die het mogelijk maken dat wapens in handen komen van mensenrechtenschenders of conflictgebieden binnenstromen. Het wapenhandelsverdrag is gebaseerd op bestaande principes uit het internationaal recht en reeds bestaande wapenregulering. Het ontwerpverdrag tracht deze principes en regels op effectieve wijze te bundelen tot een overkoepelend en juridisch bindend verdrag dat legale handel reguleert en illegale handel uitbant. Het wapenhandelsverdrag wil ervoor zorgen dat wapens alleen verhandeld worden indien de zekerheid bestaat dat ze niet gebruikt worden voor het begaan van ernstige mensenrechtenschendingen of schendingen van humanitair recht.

Huidige stand van zaken:

Het draagvlak onder staten voor het wapenhandelsverdrag is sinds de start van de *control arms* campagne in oktober 2003 flink toegenomen. Onder meer Ierland, Finland, Brazilië, Cambodja, Mexico Mali, Costa Rica Canada en het Verenigd Koninkrijk hebben steun aan het verdrag uitgesproken.

De Nederlandse regering heeft eind 2003 bij monde van minister Van Ardenne in eerste instantie haar steun voor het idee van een verdrag uitgesproken. Later hebben toenmalig minister De Hoop Scheffer en ook minister Bot aangegeven positief tegenover het initiatief te staan. De daadwerkelijke inzet in de promotie van dit verdrag is echter zeer beperkt. Nederland wijdt geen beleidsdoelstellingen aan de promotie van dit verdrag en neemt internationaal een terughoudende positie in. Hoewel politieke steun in dit stadium relevant is heeft geen van de ministers noch andere regeringsvertegenwoordigers binnen internationale fora -zoals tijdens het EU voorzitterschap- steun voor dit verdrag uitgesproken. De ministeries van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken stellen vraagtekens bij de politieke haalbaarheid en wenselijkheid van het verdrag en de lastige implementatie van de artikelen. Het verdrag is zeker niet politiek onhaalbaar gezien het feit dat veel andere staten wel degelijk positief hebben gereageerd. Daarnaast zijn veel staten nog weinig bekend met het verdrag. Argumenten inzake lastige implementatie van een dergelijk verdrag mogen daarnaast voor de Nederlandse regering geen vrijbrief voor gebrek aan initiatief zijn. De ontwerptekst van het verdrag bevindt zich pas in de eerste fase van discussie. Het is aan regeringen zelf om de tekst in een later stadium zo uit te werken dat deze implementeerbaar is.

De *control arms* campagne streeft er naar dat gedurende de aankomende tweejaarlijkse bijeenkomst van het VN-Actieprogramma inzake Kleine en Lichte Wapens in juli 2005 de principes van het wapenhandelsverdrag aangenomen worden en de internationale gemeenschap zich committeert aan uitwerking van deze principes in een internationaal verdrag.

Aanbevelingen:

De Nederlandse regering zegt veel waarde te hechten aan coherentie van beleid en aan de naleving van mensenrechten. De *control arms* campagne is van mening dat een dergelijk verdrag noodzakelijk is om de doelstellingen van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en ontwikkelingsbeleid te kunnen realiseren. Nederland dient haar terughoudende en sceptische houding om te zetten in actief beleid om de totstandkoming van het verdrag te realiseren. De Nederlandse regering dient:

- Daadwerkelijk initiatief te nemen en zich in te zetten voor de promotie van het wapenhandelsverdrag en dit verdrag te bevorderen binnen internationale fora en relevante instellingen. Nederland dient zich ervoor in te zetten dat gedurende de Herzieningsconferentie van het Actieprogramma tegen illegale Kleine en Lichte Wapens (VN-Actieprogramma) in juli 2006, een committering aan de principes van het wapenhandelsverdrag wordt gerealiseerd. Op deze conferentie dient de internationale gemeenschap de officiële onderhandelingen over dit verdrag te openen.
- De bevordering van het verdrag als beleidsdoelstelling op te nemen in relevante beleidsdocumenten zoals de rijksbegroting 2006. Nederland dient daarbij te rapporteren over de voortgang in de promotie hiervan onder meer in het jaarlijkse verslag van het wapenexportbeleid van het ministerie van Economische Zaken.
- Binnen internationale fora publiekelijk steun aan het wapenhandelsverdrag uit te spreken.
- Zich middels bilaterale contacten in te zetten voor het promoten van kennis over en steun voor het wapenhandelsverdrag bij andere staten.

FACTSHEET 2: DE EU-GEDRAGSCODE INZAKE WAPENEXPORT

Introductie:

Aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van militair materieel worden door de Nederlandse regering getoetst aan de criteria van de *EU-Gedragscode inzake Wapenexport*. Deze code uit 1998 bevat criteria die in acht moeten worden genomen voordat de Nederlandse regering een vergunning afgeeft waaronder:

- De eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming
- De mate waarin de wapenleverantie van invloed is op de vrede en veiligheid in de regio.
- De eerbiediging van het internationaal recht door het land van eindbestemming.
- De spanningen of gewapende conflicten in het land van eindbestemming.

De gedragscode is door de jaren heen aangepast en aangescherpt. Lidstaten worden geacht elkaar voortdurend op de hoogte te stellen van het afwijzen van vergunningen op basis van een of meer van de criteria.

Huidige stand van zaken:

Het Amnesty International rapport 'undermining global security' van mei 2004 en andere rapporten binnen de *control arms* campagne laten zien dat de EU-Gedragscode tal van mazen en tekortkomingen bevat die ertoe leiden dat wapens vanuit EU-lidstaten nog altijd worden verhandeld naar staten waar ze gebruikt worden voor het begaan van ernstige mensenrechtenschendingen. Dit komt enerzijds door de gebrekkige naleving van de code, anderzijds door de op sommige punten ontoereikende inhoud van de code zelf. Zo leverde Spanje tot voor kort militair en veiligheidsmateriaal aan Colombia, een land waar het doden en doen 'verdwijnen' van burgers door veiligheidstroepen en daaraan gelieerde paramilitairen aan de orde van de dag is. Engeland leverde de afgelopen jaren verschillende componenten van wapens aan China, ondanks een EU-wapenembargo en België stond ondanks grote publieke weerstand de verkoop van machinegeweren aan Nepal toe. Een Frans bedrijf liet in India helikopters en onderdelen van helikopters produceren die aan Nepal werden geleverd waar helikopters werden ingezet voor het doden van burgers. De nieuw toegetreden lidstaten van de Europese Unie hebben veelal nog een zeer zwak ontwikkeld wapenexportbeleid. Angola ontving bijvoorbeeld tot voor kort grote hoeveelheden wapens uit Slowakije en Polen leverde tanks aan Jemen die vervolgens in Soedan terechtkwamen.

Binnen het EU-wapenexportbeleid en de gedragscode bestaat onvoldoende aandacht voor de handel in wapenonderdelen, de doorvoer van wapens, de afstoot van overtollig defensiematerieel, zogenaamde *licensed production overseas*¹ en voor tussenhandelaren die buiten EU-grondgebied opereren (zie ook factsheet 5; De tussenhandel).

Ten tijde van dit schrijven vindt de 'review' van de code plaats en deze zal spoedig afgerond zijn. Deze evaluatie van de eerste 6 jaar van de code vindt plaats binnen de EU-raadswerkgroep COARM. NGO's hebben verschillende aanbevelingen gedaan omtrent aanscherping van de code maar het is nog niet duidelijk welke van deze aanbevelingen door staten in de *review* zijn meegenomen en of deze in de herziende code zullen worden opgenomen. Nationale parlementen zijn naar ons weten geheel niet betrokken, wat voor een dergelijk belangrijk proces opmerkelijk is. De EU lijkt van mening dat de *review* geen grondige herziening of aanscherping van de artikelen uit de Gedragscode moet omvatten en gebruikt hierbij onder meer het argument dat nieuwe lidstaten al voldoende moeilijkheden hebben met het aanpassen aan de huidige wetgeving. Dit argument dient ondergeschikt te zijn aan de internationale plicht van staten om te voorkomen dat wapens in handen vallen van notoire mensenrechtenschenders of in conflictgebieden belanden. Het is op dit moment tevens onduidelijk of de EU-lidstaten de code willen omvormen tot een juridisch bindende code.

Aanbevelingen:

Het *review* proces bood een unieke kans om de verschillende tekortkomingen van de gedragscode aan te pakken en de code aan te scherpen. De *review* zal echter hoogstwaarschijnlijk niet voldoende aanscherping van de code opleveren om verantwoorde handel te realiseren en het is onduidelijk of deze juridisch bindend wordt gemaakt. Daarom dient het proces van herziening en aanpassing van de

¹ Hiermee besteedt een bedrijf een deel of de gehele productie van wapens of onderdelen hiervan uit aan een ander bedrijf veelal in een ander land.

code doorlopend te zijn. De Nederlandse regering dient zich wat betreft aanscherping van de gedragscode ten minste in te zetten voor:

- Het aanscherpen van de code op basis van internationale mensenrechtenstandaarden en humanitair recht. Zo dient er in de artikelen van de code opgenomen te worden dat staten geen wapens leveren aan staten die zich schuldig maken aan schendingen van internationaal humanitair recht. Een dergelijke krachtige formulering ontbreekt momenteel².
- Het aanscherpen van de operationalisering ten aanzien van rapportage, transparantie en uitwisseling van informatie tussen lidstaten.
- Het ontwikkelen van nieuwe bepalingen ten aanzien van de export van overtollig defensiematerieel, de zogenaamde '*licenced production overseas*' en de handel in onderdelen van wapens.
- Het juridisch bindend maken van de code. Dit zou tevens een belangrijke stap op weg naar het internationaal Wapenhandelsverdrag zijn (zie factsheet 1).

² Exporterende staten worden nu enkel geachte 'rekening te houden met' de mate waarin een ontvangende staat humanitair recht heeft nageleefd.

FACTSHEET 3: NEDERLANDSE WAPENEXPORT

Introductie:

Nederland behoort volgens gangbare statistieken tot de tien grootste wapenexporterende landen. Voor het afgeven van wapenexportvergunningen hanteert Nederland de criteria van de EU-Gedragscode (zie factsheet 2).

Het Nederlands wapenexportbeleid is echter verre van waterdicht. Dit factsheet gaat zeker niet op alle kritiekpunten omtrent het Nederlands beleid in maar concentreert zich op:

- 1- De export van onderdelen van wapens
- 2- De eventuele export van korvetten aan Indonesië.

De doorvoer van wapens door Nederland en de exportkredietverzekering komen in respectievelijke factsheet 4 en 5 aan bod.

Huidige stand van zaken:

1). Nederlandse bedrijven produceren, dikwijls als gevolg van zogenaamde compensatieovereenkomsten, componenten van wapens die in andere landen in grotere systemen worden ingebouwd. Bekende voorbeelden zijn de levering van componenten voor het F-16 jachtvliegtuig, de Apache gevechtshelikopter en de Leopard tank. De precieze omvang en de verschillende eindbestemmingen van deze leveringen zijn ons onbekend maar het gaat om miljoenenorders per jaar. Ook de handel in componenten van wapens als ook de export van *dual-use* goederen behoort getoetst te worden aan de criteria van de EU-Gedragscode, waarbij ook de eindbestemming bekend moet zijn.

De Nederlandse regering rapporteert niet over het eindgebruik van deze wapens en stelt dat dit niet altijd bekend is. Zo gaan veel van deze componenten naar de VS. De VS rapporteert niet over het eindgebruik van de wapens waar de componenten worden ingebouwd. Dit terwijl de VS dat wel van Nederland vraagt bij de levering van onderdelen van wapens. De redenering wordt gevolgd dat Nederland bij levering aan 'bevriende naties' vertrouwt op het wapenexportbeleid van het land waar de onderdelen worden ingebouwd. Controle hoeft dan niet te worden overgedaan. Hiermee schiet Nederland volkomen tekort in het garanderen van voldoende controle op de handel in wapens, daar veel landen, waaronder *friendly nations*, geregeld wapens leveren aan landen waar mensenrechtenschendingen en militaire spanningen aan de orde van de dag zijn. Wij achten het een logische en noodzakelijke plicht van de Nederlandse regering om altijd zicht te hebben op het eindproduct en de eindbestemming hiervan. Een eindbestemmingverklaring dient daarom standaard van een exporteur verlangd te worden.

2). De Nederlandse regering heeft aangegeven, mits de omstandigheden niet veranderen, in principe geen bezwaar te hebben tegen de levering van vier korvetten aan de Indonesische marine. Dit vanuit de redenering dat de schepen bedoeld zijn voor de bestrijding van piraterij en bescherming van territoriale wateren en dat de aard van het schip zich niet leent voor inzet in een landconflict³. De levering zou hiermee volgens de Nederlandse regering niet in strijd zijn met de criteria uit de EU-Gedragscode. De bewijzen omtrent de inzet van de schepen laten volgens de *control arms* campagne zien dat de praktijk anders is dan de theorie. De feiten zijn dat de marineschepen al meerdere malen zijn ingezet in het conflict in Atjeh, onder meer voor het verplaatsten van troepen. Eerder was troepenverplaatsing door vliegtuigen voldoende voor de Nederlandse regering om geen toestemming te geven voor de levering van gevechtsvliegtuigen. Verder zijn de marineschepen ingezet bij gevechtshandelingen. De levering van de schepen is hiermee niet in lijn met criteria 2, 3 en 8 van de EU-Gedragscode⁴.

De Indonesische regering heeft verschillende keren verklaard dat de activiteiten in Atjeh een geïntegreerde militaire operatie in Atjeh betreffen waarbij ook de marine is betrokken. Daarnaast kent het Indonesische leger – inclusief de marine - een lange geschiedenis van mensenrechtenschendingen. In Atjeh is momenteel vrijwel geen zicht op wat er zich precies afspeelt omdat de Indonesische regering elke vorm van onafhankelijke waarneming tegenhoudt. Middels het Nederlandse buitenlands en ontwikkelingssamenwerkingbeleid dringt Nederland voortdurend aan op

³ Antwoord minister Bot op kamervragen van Velzen en kamervragen Koenders (7 juli 2003, DVB/WW-291/03 DVB/WW-301/03) en brief Bot aan de kamer (16 januari 2004 DVB/WW-684/03)

⁴ Criterium 2: De eerbiediging van de rechten van het mens in het land van eindbestemming. Lidstaten gaan zeer zorgvuldig en met bijzondere waakzaamheid te werk wanneer zij...vergunningen afgeven voor landen waar...ernstige mensenrechtenschendingen zijn geconstateerd. Criterium 3: De lidstaten staan geen uitvoer van materieel toe waardoor gewapende conflicten worden uitgelokt, of verlengd dan wel bestaande spanningen of conflicten in het land verergerd. Criterium 8: Compatibiliteit van de wapenuitvoer met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat de staten aan hun legitieme behoeften inzake veiligheid en defensie voldoen met zo gering mogelijke aanwending van menselijk potentieel voor bewapening.

de aanpak van de alom voortdurende straffeloosheid in Indonesië. Het leveren van nieuw materiaal aan ditzelfde leger geeft gezien de huidige situatie in Atjeh een zeer tegenstrijdig en onverantwoord signaal af.

Aanbevelingen:

- Het blindelings vertrouwen op het wapenexportbeleid van andere landen biedt geen garantie voor verantwoorde wapenhandel. De Nederlandse regering dient bij de levering van componenten van wapens altijd rekening te houden met het eindgebruik van het materiaal waar de componenten worden ingebouwd. De Nederlandse regering dient geen vergunningen af te geven indien hier geen duidelijkheid over bestaat en zij dient altijd een eindgebruikercertificaat te vragen van het land waaraan de wapens worden geleverd.
- Nederland dient geen vergunning af te geven voor de levering van korvetten naar de Indonesische regering, daar deze in strijd is met de EU-Gedragscode inzake de wapenexport en een dergelijke levering evenmin te rijmen valt met het Nederlands mensenrechtenbeleid en ontwikkelingsbeleid ten aanzien van Indonesië.

FACTSHEET 4: WAPENDOORVOER

Introductie:

Nederlands grondgebied wordt gebruikt voor de doorvoer van wapens waarbij het risico bestaat dat dit materieel in handen valt van staten die zich schuldig maken aan ernstige mensenrechtenschendingen. Hoewel de wapendoorvoer getoetst wordt aan dezelfde principes als wapenexport worden uitzonderingen gemaakt voor snelle doorvoer⁵ of doorvoer van wapens uit 'bevriende naties'. In deze uitzonderingsgevallen kan Nederland wel een ad-hoc vergunningplicht opleggen indien ze dit noodzakelijk acht. Aanleiding voor het opleggen van een ad-hoc vergunningplicht kan zijn de onduidelijkheid over de aard van de zending of over de herkomst of bestemming (z.g. verdachte doorvoer). Tussen 21 juli 2003 en 14 april 2004 is naar ons bekend slechts in één geval een ad-hoc vergunningsplicht opgelegd. Naast de vergunningsplicht bestaat er een *meldplicht* voor doorvoorzendingen die niet onder de vergunningsplicht vallen. Het verschil met een vergunningsplicht is dat deze zendingen in principe niet aan de criteria van het wapenexportbeleid worden getoetst. Deze meldplicht had tot voor kort alleen betrekking op kleine en lichte wapens.

Sinds 1 januari 2002 is een nieuwe regeling inzake wederuitvoer van strategische goederen van kracht waarmee de doorvoer geregeld wordt. 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. 19). Echter, de nieuwe wetgeving maakt het inzicht in de doorvoer niet veel groter.

Uit het in 2002 opgestelde rapport "Evaluatie doorvoer militaire goederen" dat in opdracht van de Nederlandse regering is uitgevoerd blijkt dat de doorvoer van militaire goederen in het algemeen niet goed is te controleren. De evaluatie concludeert dat er sprake is van ontoereikende wetgeving en van gebrekkige controle. De douane heeft onvoldoende gegevens tot haar beschikking waarop een controle ingesteld kan worden. Het eindrapport van de evaluatie doorvoerregeling militaire goederen beval onder meer een uitbreiding van de meldplicht van wapens aan om enerzijds meer inzicht in de aard van doorvoorzendingen te verkrijgen, en anderzijds een vereenvoudiging voor zowel gebruikers als uitvoerders te realiseren. De Nederlandse regering heeft op basis hiervan haar beleid aangepast.

De meldplicht voor doorvoer gold tot op heden alleen voor kleine en lichte wapens die niet onder de algemene vergunningplicht van de Wet Wapens en Munitie (WWM) vallen. Tijdens een kamerdebat op 2 december 2003 over het wapenexportbeleid heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de toezegging gedaan om met een Algemene Maatregel van Bestuur te komen waardoor voor alle doorvoer van militaire goederen en wapencategorieën naar alle landen een meldplicht wordt ingesteld.⁶ Deze AMvB is inmiddels gereed en eind 2004 in werking getreden.

Bijna een jaar nadat staatssecretaris Van Gennip de toezegging heeft gedaan is er geen beter inzicht in de doorvoer van wapens in Nederland noch in de wijze waarop Nederland controle hierop heeft. De verruiming van de meldingsplicht is daarnaast onvoldoende om het probleem echt aan te pakken en om verantwoorde doorvoer te kunnen garanderen. Uitsluitend een vergunningsplicht voor alle soorten doorvoer volstaat omdat alleen daarmee een zending gegarandeerd aan de criteria van het wapenexportbeleid wordt getoetst.

Het feit dat Nederland nog altijd geen vergunningsplicht heeft ingesteld voor wapens afkomstig uit andere landen, ongeacht het feit of dit een 'bevriende natie' betreft, laat zien hoe weinig serieus Nederland de controle op de handel neemt. Het is immers bekend dat veel wapens via bijvoorbeeld de Verenigde Staten Nederland binnenkomen. De VS levert volgens rapporten van de *control arms* campagne wapens aan tal van staten waar ernstige mensenrechtenschendingen aan de orde van de dag zijn. Ook wapenleveranties uit 'bevriende naties' moeten daarom gecontroleerd en getoetst worden aan de criteria van het wapenexportbeleid. Zolang er tussen staten grote verschillen blijven bestaan wat betreft de criteria – en interpretatie daarvan – van het wapenexportbeleid, kan er niet blindelings op andermans wapenexportbeleid worden vertrouwd.

⁵ 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.

⁶ Handelingen 2003-2004, nr. 31, p. 2182-2186

Aanbevelingen:

- Om daadwerkelijk te voorkomen dat wapens in verkeerde handen terechtkomen dient alle doorvoer getoetst te worden aan de criteria van de EU-Gedragscode. De Nederlands regering dient de regeling wederuitvoer strategische goederen zodanig aan te passen, dat een algemene vergunningsplicht voor alle wapendoorvoer wordt ingesteld zodat *alle* wapenzendingen getoetst zullen worden aan het Nederlandse wapenexportbeleid.

FACTSHEET 5: WAPENS EN COHERENTIE

Introductie:

Tijdens de begrotingsbehandeling 2003 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de bekende coherentietheema's uitgebreid naar wapenexport en wapenhandel. Belangrijk voor coherentie is criterium 8 van de EU Gedragscode inzake Wapenexport, namelijk de compatibiliteit van de wapenuitvoer met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land.

Er wordt jaarlijks voor 22 miljard dollar aan wapens gekocht door Afrika, Azië, het Midden-Oosten en Latijns Amerika. Voor minder dan de helft van dit bedrag (10 miljard) kunnen alle kinderen ter wereld naar school. Met de andere helft kan kindersterfte en moedersterfte wereldwijd worden gehalveerd. Ontwikkelingslanden met hoge militaire uitgaven houden weinig ruimte over op hun begroting voor sociale uitgaven. Juist een gebrek aan goed basisonderwijs en basisgezondheidszorg remt op langere termijn de economische groei van veel landen. Aan de ene kant steekt Nederland veel ontwikkelingsgeld in de armste landen van de wereld en wordt er aangedrongen op meer sociale investeringen, aan de andere kant wil Nederland verdienen aan de verkoop van defensiematerieel aan dezelfde staten. Bronnen die nu worden aangewend voor defensie uitgaven kunnen niet worden gebruikt voor armoedebestrijding, onderwijs of gezondheidszorg. Tevens is het bekend dat de handel in wapens conflicten kan doen opblazen of doen voortduren met alle gevolgen voor de economische situatie in de betreffende regio van dien. Criteria 8 uit de EU-Gedragscode streeft ernaar dat staten meer oog hebben voor de relatie tussen economische ontwikkeling en defensie-uitgaven in de landen waarnaar zij wapens willen verscheppen.

Huidige stand van zaken:

In een rapport van de Amerikaanse Congressional Research Service⁷ staat Nederland, na de Verenigde Staten en Rusland, op de derde plaats waar het gaat om het totale volume van wapenexportovereenkomsten met ontwikkelingslanden in 2003. Hoewel de invoer van wapens in een legitieme defensiebehoefte kan voorzien, hebben staten de verantwoordelijkheid om internationale vrede en veiligheid te garanderen op een wijze waarbij een zo gering mogelijk deel van menselijk en economisch potentieel wordt uitgetrokken voor bewapening. Dat is ook omschreven in het VN Handvest (artikel 26). Hogere defensie-uitgaven van een land kunnen ook leiden tot hogere defensie-uitgaven van omliggende buurlanden. In verschillende exportcontrolemechanismen bestaan criteria inzake economische uitgaven. Ook het beoogde Wapenhandelsverdrag (zie factsheet 1) voorziet daarin. De OVSE heeft een artikel opgenomen in de "Principles Governing Conventional Arms Transfers" waarin 55 staten overeen zijn gekomen dat de aard en kosten van wapens moeten worden gezien naar de economische situatie van ontvangende land. Hiermee wordt ook beoordeeld of een land een legitieme veiligheid en defensie behoefte heeft in relatie tot een zo gering mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening, waarbij rekening gehouden wordt met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land. De EU Gedragscode inzake wapenexport omvat een vergelijkbaar artikel. Echter, dit criterium wordt praktisch niet toegepast.

Nederland kent niet alleen een wapenexportcontrolebeleid, maar ook wapenexportbevordering. In een gids van het ministerie van Economische Zaken waarin de Nederlandse defensiegerelateerde industrie zich presenteert staat dat "exportpromotie in toenemende mate een belangrijk instrument wordt". Dit project richt zich op een van de belangrijkste exportpromotiemechanismen voor wapenexporten, het exportkredietverzekeringinstrument van de overheid (EKI). Deze faciliteit wordt uitgevoerd door een kredietverzekeraar. Hoewel EKI zich niet specifiek richt op wapenexporten maken deze wel buitengewoon veel gebruik van de faciliteit.

In het eerste halfjaar van 2004 gaat 60 procent van alle verstrekte exportkredietverzekeringen naar militaire exporten. Dit terwijl het aandeel militaire exporten hooguit 0,2 procent van alle Nederlandse exporten uitmaakt. Dit cijfer is vertekend aangezien één wapenlevering (naar Indonesië) hiervoor vrijwel geheel verantwoordelijk is, maar ook in eerdere jaren waren de verstrekte exportkredietverzekeringen die de overheid verstrekte zeer groot (zo'n 20 procent in de periode 2002-2003). Exportkredietverzekeringen van de overheid vormen kortom een belangrijk deel van de wapenexportpromotie en zijn er zelfs een onmisbaar onderdeel van, zeker in geval van exporten naar risicovolle gebieden.

⁷ CRS is een onderzoek- en adviesorgaan van het Amerikaanse congres

Deze wapenexportbevordering wringt met een coherent ontwikkelingsbeleid en een restrictief wapenexportbeleid. Het draagt bij aan de schuldenlast van landen in het zuiden, het doet afbreuk aan de Millenniumdoelstellingen en leidt vaak tot meer corruptie bij militaire transacties. Ten slotte kan het een negatieve invloed op regionale veiligheid en de mensenrechtensituatie in landen hebben. De vraag is of de internationale veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling gediend zijn met deze wapenexportbevordering.

Aanbevelingen:

Bij de beoordeling van wapenexporten spelen doorgaans economische of politieke belangen van het exporterende land de grootste rol, sporadisch wordt de regionale veiligheid in de overwegingen betrokken. Echter een beoordeling van de economische situatie aan de ontvangende zijde is slechts zeer zelden een argument voor overheden om een levering te weigeren. Juist binnen het kader van leveringen die met het EKI het land verlaten zouden deze overwegingen een veel zwaardere rol moeten spelen. Ze zadelen het ontvangende land op met een schuld en vaak scoren landen die op deze basis wapens kopen logischer wijze niet goed in de Human Development Index. Het zijn immers risicovolle transacties die door het EKI gedekt worden.

- De Nederlandse regering dient bij de besluitvorming omtrent wapenleveranties meer rekening te houden met de economische situatie en de defensie-uitgaven in het ontvangende land en vergunningen te weigeren indien zij van mening is dat deze ten koste gaan van noodzakelijk andere uitgaven van het land in kwestie.

Binnen de internationale gemeenschap en de ngo-gemeenschap is er veel kritiek op de rol van exportkredietverzekeraars bij wapenexporten. De G7 stelde in juli 2000 voor geen kredieten meer te verstrekken voor landen met een laag inkomen⁸.

- De inzet van exportkredietverzekeringen bij wapenexporten moet worden afgeschaft. Ontwikkelde landen moeten de militaire uitgaven niet opjagen door de onverantwoordelijke inzet van exportkredieten.

⁸ Guy de Jonquieres, Gillian Tett, Stephen Fidler, 'G7 calls for arms credits clampdown', Financial Times August 1, 2000 see: <http://news.ft.com/ft/gx.cgi/ftc?pagename=View&c=Article&cid=FT3LCA7UDBC&liv> .

Factsheet 6: DE TUSSENHANDEL VAN WAPENS (*BROKERING*)

Introductie:

Een groot deel van de wapenhandel naar de meest ernstig getroffen conflictgebieden en gebieden waar grove mensenrechtenschendingen plaatsvinden wordt verzorgd door wapenmakelaars ofwel tussenhandelaren. Vanuit gebieden met zwakke export controle/wetshandhaving, organiseren veelal illegale tussenhandelaren de verscheping van wapens en veiligheidsapparatuur naar een willekeur van dubieuze eindgebruikers zoals criminelen, terroristen, rebellen, dictaturen en notoire mensenrechtenschenders. Doordat deze tussenhandelaren soms uitbetaald worden in drugs of grondstoffen, spelen deze personen ook een belangrijke rol in de illegale exploitatie van grondstoffen en de drugshandel. Bij beter controleren van de wereldwijde wapenhandel kan men niet om het aanpakken van de tussenhandelaren heen.

Huidige stand van zaken:

In 2004 waren er wereldwijd nog geen 30 landen die minimale regelgeving in de het controleren van wapenmakelaars hadden. Behorende tot één van die landen heeft Nederland zich gedurende het voorzitterschap van de OVSE in 2003 sterk gemaakt voor betere controle op de wapenmakelaardij. De OVSE heeft nu een 'minimale positie' voor het aanpakken van tussenhandel vastgelegd. Indachtig deze regionale benadering via de OVSE, heeft Nederland met Noorwegen besloten het onderwerp ook regionaal op de agenda te zetten (*Dutch Norwegian Brokering Initiative*); bij diverse vergaderingen van regionale organen als ECOWAS en de Nairobi Declaratie heeft Nederland in 2004 het probleem en de wegen naar een oplossing uiteengezet.⁹

EU:

Parallel aan de OVSE en de VN-inspanningen is ook binnen de EU gesproken over een Gemeenschappelijke Positie (GP) op dit onderwerp. Deze is in juni 2003 gerealiseerd. De GP verplicht staten wetgeving in te stellen voor het reguleren van tussenhandel op hun grondgebied, waarmee het verlenen van dergelijke vergunningen aan tussenhandelaren wordt getoetst aan de criteria van de EU-Gedragscode inzake de wapenexport¹⁰. De GP moedigt lidstaten ook aan 'to consider controlling brokering activities outside of their territory carried out by brokers of their nationality resident or established within their territory' en geeft verder de suggestie dat 'Member States... may establish a register of arms brokers'¹¹. Beide aanbevelingen zijn zeer noodzakelijk. Extra-territoriale controle is noodzakelijk gezien het gemak waarmee tussenhandelaren wetgeving kunnen ontduiken door bijvoorbeeld illegale handelingen buiten EU-grondgebied uit te voeren. Het is tevens noodzakelijk dat informatie aangaande toekenningen van vergunningen, weigeringen en overtredingen middels een EU-register worden gedeeld en een lijst van betrouwbare wapenmakelaars wordt opgesteld.

De bovengenoemde GP werd door ngo's verwelkomd maar bevat enkele serieuze zwakten namelijk:

- De GP stelt geen einddatum aan de invoering van de bindende elementen.
- De voorstellen voor een register en het delen van informatie aangaande de verstrekking en weigering van vergunningen is niet bindend.
- Gezien het feit dat de GP de bovengenoemde extra-territoriale controle niet verplicht stelt gaan staten hiertoe tot op heden vrijwel niet toe over.
- De GP houdt geen rekening met de ondersteunende diensten die tussenhandelaren nodig hebben waaronder transportdiensten, financiers en andere onmisbare diensten in het uitvoeren van tussenhandel.

VN:

In Januari 2004 riep de Algemene Vergadering van de VN middels een resolutie de Secretaris Generaal op tot het organiseren van brede consultaties *on further steps to enhance international cooperation in preventing, combating and eradicating illicit brokering*.¹² De informele consultaties over

⁹ ECOWAS staat voor *Economic Cooperation West African States*. De *Nairobi Declaration* is een gedragscode over kleine en lichte wapens waar 11 Oost en Centraal Afrikaanse Landen zich aan hebben verbonden.

¹⁰ Zie factsheet 2

¹¹ EU-Common Position on Brokering

¹² Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN: 58/241 *The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects*

tussenhandel vonden inmiddels plaats in mei en juni 2004 onder auspiciën van het VN *Department of Disarmament Affairs* (DDA). De resultaten van de consultaties waren onderwerp van gesprek gedurende de recente en jaarlijkse bijeenkomst van het Eerste Comité van de Algemene Vergadering van de VN. De volgende overeenstemming is bereikt.

- Er worden fondsen gereserveerd voor het instellen van een *expert panel* dat onder auspiciën van DDA studie verricht naar tussenhandel, op basis waarvan ze aanbevelingen zal doen.
- Het *expert panel* gaat niet eerder werken dan dat er overeenstemming is over een instrument voor '*marking & tracing*'; niet voor juli 2006.

Aanbevelingen:

Om de negatieve gevolgen van ongecontroleerde en illegale tussenhandel te voorkomen is het noodzakelijk dat:

- De Gemeenschappelijke Positie van de EU ten aanzien van tussenhandel behoeft een duidelijke einddatum voor implementatie. Daarbij dient het opzetten van een register en het delen van informatie ook verplichtend in plaats van vrijblijvend te zijn.
- EU-lidstaten, waaronder Nederland, dienen de wetgeving omtrent tussenhandel dusdanig aan te passen dat zij ook extra-territoriale controle omvat. Met andere woorden; Nederland moet ook controle kunnen uitoefenen op Nederlandse tussenhandelaren die buiten EU-grondgebied opereren.
- Het Noors-Nederlandse initiatief richt zich op regionale aanpak van brokering maar niet bij voorbaat op bindende afspraken. Hoewel dit initiatief een positieve bijdrage aan de aanpak van tussenhandel kan geven is voor een wereldwijd probleem als illegale wapenhandel een internationaal en bindend instrument noodzakelijk. De *control arms* campagne acht het daarom noodzakelijk dat de internationale gemeenschap toewerkt naar een *Convention on Arms Brokers and Transporters*. Het in te stellen VN- expert panel dient deze optie als uitgangspunt te nemen.
- Door niet eerder dan juli 2006 een *expert panel* in te stellen zal het nog ten minste drie jaar duren voordat een dergelijk instrument eventueel aan de orde is. Wij dringen er op aan dat staten al eerder beginnen met het toewerken naar internationaal bindende afspraken op het gebied van tussenhandel.

FACTSHEET 7: MARKEREN & TRACEREN

Introductie:

Het registreren van wapens en het kunnen traceren van de handel en het gebruik ervan, is essentieel in het voorkomen van illegale handel en het misbruik van wapens. Tot op heden bestaat er geen internationaal instrument dat hierin voorziet. Door de bij misdaad en conflict gebruikte wapens snel en betrouwbaar te herleiden tot eigenaar, handelaar en producent, kan potentieel veel illegale handel worden aangepakt en kunnen zij die verantwoordelijk zijn voor het misbruik van wapens ter verantwoording worden geroepen.

De huidige markering van wapens is beperkt van aard. Er bestaat een duidelijke noodzaak tot het uitbreiden van wapenmarkering met een uniek serienummer, een merk van de producent en een code voor het land van herkomst. Ook munitie dient op deze wijze te worden gemarkeerd.

De huidige tracering schiet eveneens tekort. Alleen een klein percentage van wapens kan worden getraceerd, en dan alleen nog nadat ze al zijn gebruikt voor misdaad en mensenrechtenschendingen. Naast deze identificatie achteraf, is echter ook het volgen van transporten en doorverkoop van wapens essentieel om illegale wapenhandel terug te dringen en om misbruik van wapens te voorkomen.

Op aanbeveling van een groep van overheidsexperts uit 23 landen, heeft de VN Algemene Vergadering in december 2003 een zogenoemde 'open einde werkgroep van overheidsexperts' ingesteld die in komende anderhalf jaar een internationaal instrument voor tracering moet uitonderhandelen.¹³

Huidige stand van zaken:

De bovengenoemde 'open einde werkgroep van overheidsexperts' kwam in juni 2004 voor het eerst bijeen voor de ontwikkeling van nieuwe instrumenten in het markeren en traceren van wapens. De sessies vinden grotendeels achter gesloten deuren plaats. Doel van de sessies is het opstellen van een instrument rijp voor aanvaarding gedurende de Herzieningsconferentie van het Actieprogramma tegen Illegale Kleine en Lichte Wapens (VN-Actieprogramma) in 2006. Hoewel de aanvang van de onderhandelingen zeer welkom is, is de vrees voor een zwak instrument reëel. De teneur in de eerste sessie neigt naar de beperking van het instrument tot alleen die wapens die worden aangetroffen bij misdaad en conflict en die al misbruikt zijn. Dit zou onvoldoende zijn. Immers, wanneer het mogelijk wordt gemaakt tijdige en betrouwbaar ombuigingen vanuit het legale naar het illegale circuit te identificeren, kan veel misbruik en illegale handel juist worden voorkomen.

Verder lijkt er onder staten weinig steun te zijn voor de harmonisering van markering en administratie van kleine en lichte wapens tot op het niveau van de huidige beste praktijk. Evenmin voor de oprichting van internationale en regionale structuren voor de tracering van wapens vanaf het productieproces tot het punt van ombuiging naar illegale handel. Staten lijken niet enthousiast over het volgen van de wapentransporten zelf. In de strijd tegen wapenproliferatie is tracering van wapentransporten cruciaal om de ombuiging van legaal naar illegaal tegen te gaan. Er zijn ons inziens voldoende mogelijkheden om wapenstromen te herleiden of ombuiging van wapens tegen te gaan zoals het registeren van alle transacties, het opzetten van een systeem voor het volgen of opsporen van wapenstromen, training van douanepersoneel en betere beveiliging van transacties en opslagplaatsen. Het is technisch prima mogelijk wapens vanaf het productieproces te volgen, zoals bijvoorbeeld gebeurt bij genetisch bewerkte voedselproducten.

Aanbevelingen:

De *control arms* campagne acht het van groot belang dat een krachtig internationaal instrument wordt opgesteld dat een hoge algemene standaard voor het markeren, traceren en registeren van wapens aan staten oplegt. Het instrument dient bindend te zijn met een einddatum voor implementatie, te voorzien in een internationaal dataregister voor markeren & traceren en er dient een panel van overheidsexperts in het leven te worden roepen dat regelmatig bijeenkomt voor de monitoring en actualisering van de richtlijnen die onder het instrument vallen. Dit instrument moet gericht zijn op het traceren van zowel complete wapens als van wapencomponenten, reserveonderdelen, munitie en

¹³ Zie <http://disarmement.un.org:8080/cab/salw-oweg.html>

explosieven. Tot slot dient te worden voorzien in een datum voor herziening. Daarnaast is het noodzakelijk dat:

- Wapens worden uitgerust met een dusdanige markering dat verwijdering ervan het wapen voorgoed onbruikbaar maakt. Al bestaande wapens en munitie moet van voldoende markering worden voorzien of dient uit de handel te worden genomen en te worden vernietigd.
- Fysieke controle van de opslag en het transport van wapens bij grenzen en opslagplaatsen dient wereldwijd versterkt te worden om de gegevens over en de aanwezigheid van wapens en de noodzakelijke documenten te controleren; dit verdient prioriteit in de Nederlandse focus op *Security Sector Reform* (SSR) in ontwikkelingslanden.
- Alle bijeenkomsten in de VN onderhandelingsronden over dit onderwerp in 2005 moeten worden opengesteld voor ngo's.
- Gemandateerde vredes- en politionele missies dienen het recht te hebben de tracerings van in beslag genomen illegale wapens te initiëren.