

Doorvoer van wapens via Nederland

“wij controleren strenger op brilslangen en zeldzame vogels dan op wapens”

Inhoud

1 Inleiding: Nederland distributieland, ook voor wapens

1.1 Wapens door de lucht, over de weg en zee

1.2 Rapport dat leest als een thriller

1.3 Verbetering controle

1.4 Economische functie

1.5 Mazen dicht

1.6 Grenzen controleren

2 Afbakening onderzoeksterrein

2.1 Wapenexportbeleid

2.2 Illegale wapenhandel

2.3 Doorvoer van wapens

2.4 Handelswaar en tweede hands wapens

2.5 Informatiebronnen

3 Doorvoer: probleemstelling en betrokken partijen

3.1 Onduidelijke meldingen

3.2 Eindbestemmingen

3.4 Nationaal Overleg

3.5 Reorganisatie

3.6 Economische Controle Dienst (ECD)

3.7 Inlichtingendiensten MID en BVD

3.8 Kustwacht, Koninklijke Marechaussee en politie

3.9 De Douane

3.9.1 Douane en wapens

3.9.2 Risicoanalyse

3.9.3 Aansturing

3.9.4 Automatisering

3.9.5 Röntgen apparatuur en pre-arrival informatie

4 Wapenhandel ...

4.1 ... door de lucht

4.1.1 Naar alle uithoeken van de wereld

4.1.2 Leverende landen

4.1.3 Opmerkelijke routes

4.1.4 Typering doorgevoerde wapens

4.1.4a Zuid-Amerika

4.1.4b ‘Plunjebalen’ voor Suriname

4.1.4c Chemische wapens

4.1.5 Zestienhoven en Maastricht

4.2 ... en via zee

4.2.1 Consenten

4.2.2 Handel

4.2.3 Wapens in Zeeland

5 Dubieuze bestemmingen

5.1 Commerce en Eritrea

5.2 Commerce en Iran

5.3. De speciale positie van El-Al

5.3.1 Geheimzinnigheid

5.3.2 Chemische wapens

5.3.3 Israëlische wapenindustrie

5.4 J.F.Y.

5.5 ANK

6 De nieuwe wet

6.1. De aanloop

6.1.1 Einde Koude oorlog

6.1.2 Ramp in de Bijlmer

6.1.3 Uitlekken gegevens

6.2 Het debat

6.2.1 Ad-hocvergunningstelsel

6.2.2 Meldplicht

6.2.3 Kleine wapens en jaarrapport

6.3 Efficiënt middel?

6.3.1 NAVO en Europese Unie

6.3.2 Kleine wapens

Aanbevelingen

Tabellen:

Tabel 1: Samenvatting Controles en onregelmatigheden Douane naar aanleiding van aangiftes (incl. periodieke aangiftes)

Tabel 2: Onregelmatigheden niet-fiscale doorvoer naar aanleiding van ambulante controles en controles op reizigersbagage

Tabel 3: In beslag genomen wapens door Douane en Fiscale Opsporingsdienst (FIOD)

Tabel 4: Voornaamste leveranciers in 1994

Tabel 5: Consenten voor doorvoer in Rotterdam

Tabel 6: Enkele in de vrachtbrieven van de neergestorte El-Al Boeing beschreven militaire goederen

Doorvoer van wapens via Nederland

“wij controleren strenger op brilslangen en zeldzame vogels dan op wapens”

Martin Broek, Mei 2001¹

1 Inleiding: Nederland distributieland, ook voor wapens

Waar Schiphol een van de belangrijkste luchthavens van Europa is, is Rotterdam de grootste containerhaven ter wereld. Op Nederlands grondgebied wordt ruim 25% van de totale in- en uitvoerstroam van goederen van de EU afgehandeld. Alleen al in het havengebied van Rotterdam vindt dagelijks een overslag plaats van circa 20.000 goederencontainers. Bovendien bestaan er goede spoorverbindingen met Duitsland en België. Deze infrastructuur vormt een belangrijke ader van de Nederlandse economie: ‘Nederland distributieland en mainport voor Europa.’ Die distributie betreft naast Nederlandse waar, vooral ook de doorvoer van goederen via Nederland. Het gaat daarbij om een breed scala aan producten. Hoewel het leeuwendeel van de doorvoer volstrekt normale handel is, weet ook het smokkelcircuit, gebruik makend van de gaten in de wet en de uitvoering, zijn weg in Nederland distributieland te vinden. Bij controle komen zeldzame diersoorten uit vliegtuigen tevoorschijn. Cocaïne komt binnen en XTC verlaat het land. Daarnaast zijn er verstekelingen op schepen en vrachtwagens. Niet verwonderlijk vinden ook wapens hun weg via Nederland naar een nieuwe bestemming. Dat het daarbij gaat om grote hoeveelheden is wel verbazend, gezien de voortrekkersrol die Nederland speelt bij het aan banden leggen van de illegale wapenhandel.

Niet alle wapens die Nederland verlaten doen dat overigens illegaal. Het overgrote deel van de handel voldoet aan de wettelijke normen en beschikt over de vereiste exportpapieren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de export van (onderdelen van) wapens die in Nederland zijn geproduceerd. Ook kan het gaan om wapens van sportschutters of militairen, die via een haven of railverbinding het land verlaten, voor een schietwedstrijd of legeroefening in het buitenland. In al deze gevallen is een uitvoervergunning vereist.

Daarnaast zijn er wapens afkomstig uit een ander land, die korter of langer in Nederland verblijven en vervolgens verder getransporteerd worden naar een land van eindbestemming, de zogenaamde doorvoer. Afhankelijk van de duur en plaats van verblijf en de aard van de wapens bestaat voor de doorvoer van wapens een vergunning- dan wel meldingsplicht. In de praktijk blijkt de controle op doorvoer zo beperkt is, dat maar een beperkt deel van de op Nederlandse bodem doorgevoerde wapens daadwerkelijk wordt aangemeld en dientengevolge de illegale doorvoer uitgebreid de kans krijgt. In dit rapport zal het schemerige gebied van de doorvoer van wapens via Nederland onder de loep worden genomen.

1.1 Wapens door de lucht, over de weg en zee

Over doorvoer van wapens via Nederlandse wegen, railverbindingen, lucht- en zeehavens zijn maar weinig gegevens bekend. De gegevens die er zijn maken echter duidelijk dat de Nederlandse rol in de internationale wapenhandel aanzienlijk is. De cijfers die voorhanden zijn gaan vooral over Schiphol en de Rotterdamse haven. Zo werden op Schiphol in 1994 maandelijks ongeveer 100 vrachten met wapens aangemeld. Die vrachten kunnen bestaan uit

¹ Met dank aan Frank Slijper voor redactioneel en inhoudelijk commentaar. Martin Broek werkt voor de Campagne tegen Wapenhandel.

twee geweren, maar ook uit tientallen mortieren of honderdduizend stuks munitie. Het gaat om legale en illegale handel en om kleine en grote wapensystemen.

Kenmerkend voor de gebrekkige controle op doorvoer is het feit dat terwijl tientallen luchtvaartmaatschappijen Schiphol als doorvoerhaven gebruiken, in 1994 slechts twee luchtvaartmaatschappijen, te weten de KLM en UK Air, wapenzendingen aanmeldden. Ter illustratie: alleen al, het bedrijf Aero Groundservices, één van de vier belangrijke verladers handelt op Schiphol de vracht af voor ruim dertig luchtvaartmaatschappijen, van Egypt Air tot Lufthansa. Er zijn nog drie grote verladers actief. Van de Rotterdamse haven is niet veel meer cijfermateriaal bekend dan dat in 1997 in 86 gevallen doorvoer werd gemeld; in 1998 gebeurde dat 131 maal.

Slechts over enkele korte periodes zijn, veelal summiere, gegevens bekend. Die voorbeelden spreken overigens wel tot de verbeelding. Zo werden in 1994 voor een particuliere onderneming op de Nederlandse Antillen 21 MP 545 machinepistolen doorgelaten en kreeg een medisch bedrijf in Uruguay een zending geweren, pistolen en munitie.²

1.2 Rapport dat leest als een thriller

Het belangrijkste document op dit gebied is een rapport van de Economische Controle Dienst (ECD) - met medewerking van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en Douane - over de gang van zaken op Schiphol in 1994.³ Dit rapport werd in oktober 1995 met de Vaste Kamercommissies van Justitie en Defensie besproken en op 12 maart 1996 vertrouwelijk aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Justitie toegezonden. De inhoud van dit rapport is bij het publiek slechts gedeeltelijk bekend, omdat in de - na een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) - vrijgegeven versie de meeste en belangrijkste pagina's geheel blanco zijn gemaakt. Uit deze gewitte versie blijkt dat van opsporing nauwelijks sprake is. Het volledige, niet gewitte rapport, waarover de auteur beschikt, laat zich lezen als een thriller. Wapens gaan via Schiphol kriskras de wereld over. In 1994 naar 92 landen. Ter vergelijking: voor de reguliere Nederlandse wapenexport zijn dit jaarlijks gemiddeld 45 landen. Bovendien, het gaat hier slechts om het topje van de ijsberg: twee luchtvaartmaatschappijen die de moeite namen hun wapenzendingen te melden (zie boven).

1.3 Verbetering controle

Hoewel de problematiek rond wapendoorvoer de afgelopen jaren wel geregeld aandacht kreeg van pers, politiek en non-gouvernementele organisaties (NGO's), is de kritiek dat er nauwelijks iets aan de controle is verbeterd gebleven.⁴ De controle faalde tot voor kort op twee gebieden: organisatorisch en juridisch. De juridische leemtes zijn inmiddels wel gedeeltelijk aangepakt door een nieuwe wet op de in-, uit en doorvoer van wapens, maar deze biedt nog altijd ruimte voor doorvoer. Deze nieuwe wet en de haken en ogen die er aan zitten wordt aan het eind van dit rapport behandeld.

Praktisch gezien is er weinig veranderd. Er zijn nog altijd amper middelen voor handen om de controle goed uit te voeren. Het is daarom belangrijk dat gestreefd wordt naar een veel scherpere controle op dit onderdeel van de wapenhandel. Dat er geen adequate controle plaats

² 'Schokkend rapport van Rekenkamer; wapenzendingen op Schiphol zonder controle het land uit,' Telegraaf 15/5/96.

³ T. Martens en M.C. Arkema (ECD), D.J. van der Graaf (Douane), P.R.A.M. Terwindt (BVD), 'Transito: Rapport inzake een onderzoek naar de doorvoer van wapens via de Nederlandse luchthavens in het algemeen en Schiphol in het bijzonder,' Economische Controle Dienst 12/03/96. Overigens bestaat bij dit rapport nog een omvangrijke bijlage met ladingpapieren over 1994 die niet in bezit van de auteur is.

⁴ Controleren van wapenzendingen via Schiphol, Kamervragen Sipkes en Rosenmöller, 20/05/96, antwoorden 01/07/96; Eric Vrijzen, 'Hypocriet transport,' Elsevier 06/12/97; Joost Oranje, 'Kind aan huis; Schiphol als tweede thuishaven voor Israël,' NRC-Handelsblad 05/12/98; Joeri Boom 'Wapenhaven,' Groene Amsterdammer 17/02/99; Hilbrand Rozema, 'Scannen en bidden tegen Wapenhandel,' Nederlands Dagblad 21/04/01

vindt, is overigens een visie die door Douanebeambten wordt gedeeld. Zij doen dergelijke uitlatingen ondanks “de grote angst zich vrij te uiten uit vrees voor represailles”⁵ door de leiding van de Douane. Ook over de Douane, de belangrijkste controle instantie op het gebied van wapendoorvoer, verderop in dit rapport meer.

1.4 Economische functie

De grootschalige doorvoer van wapens houdt direct verband met de grootte en de belangrijke economische functie die Rotterdam Rijnmond en Schiphol hebben. Dat betekent ook dat alle maatregelen tegen de wrange vruchten ervan, rekening zullen houden met dit economische belang. In de woorden van de Douane: *“Dat betekent dat controles worden verricht vanuit een analyse van de risico’s die verbonden zijn aan goederen en actoren. De Douane wil daarbij – met inachtneming van haar rechtshandhavingstaken – zo weinig mogelijk belemmeringen creëren voor het handelsverkeer. Zij onderkent immers haar positie in de logistieke keten.”*⁶ Het is deze keus tussen koopman en dominee die het centrale knelpunt vormt bij de controle op en het terugdringen van de (illegale) doorvoer van wapens.

1.5 Mazen dichtten

Helemaal tegen te houden is de illegale wapenhandel nooit, dat wordt door alle betrokkenen gesteld. Maar daarmee is niet gezegd dat de controle niet beter kan en moet. Wapens hebben grote invloed op de mensenrechtensituatie en de veiligheid in landen en regio’s. De toevoer van wapens kan bestaande conflicten verergeren en er toe leiden dat deze sneller met geweld zullen worden opgelost. Tijdens een recente voorbereidingsvergadering voor de VN Conferentie over de illegale handel in kleine en lichte wapens, werd door een aanwezige gesteld dat *“iedere keer als details worden ontdekt over illegale kleine wapens wordt duidelijk dat de internationaal opererende wapenhandelaren in veel landen kunnen opereren in de marges van de wetgeving, gebruikmakend van gaten in de regelgeving, corrupte beampten, belastingparadijzen en zwakke wetshandhaving. Dit voorkomt dat ze ontdekt worden en zo kunnen ze wapenembargo’s ongestraft omzeilen.”*⁷

1.6 Grenzen controleren

In internationaal verband is er steeds meer aandacht voor de rol en invloed van de illegale wapenhandel, de betrokken makelaars en hun transportkanalen. Terecht, want een deel van deze handel is van doorslaggevend belang in allerlei conflicten. NGO’s kunnen een rol van betekenis spelen in het onderzoek naar feiten en patronen rond de proliferatie van kleine wapens, aldus een Keniaans onderzoeker op eerdergenoemde vergadering. Nederland, en vooral Buitenlandse Zaken, speelt internationaal een belangrijke rol in initiatieven ter beheersing van illegale wapenstromen. Den Haag stelde bijvoorbeeld voor om de eerste dag van de VN Conferentie rond lichte en kleine wapens, 9 juli 2001, “Small Arms Destruction Day” te noemen.⁸

In Oost Afrika werd onlangs door een achttal landen uit het Grote merengebied en de Hoorn van Afrika de Nairobi Verklaring aangenomen. Deze verklaring richt zich tegen de stroom kleine wapens die deze regio binnenkomt. Eén van de belangrijkste actiepunten was het

⁵ Vragen en antwoorden staatssecretaris over de uitvoering Douanetoezicht, 22/06/99.

⁶ Beleidsplan Douane, Nota Rechtshandhaving 29/09/00

⁷ Vertegenwoordigster Amnesty Internationaal, Human Rights Watch en Norwegian Initiative on Small Arms (NISAT), Preparatory Committee for the DC/2763, United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms in All its Aspects, 34th Meeting, 23 March 2001.

⁸ Zie: VN Persbericht op <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/DC2767.doc.htm>

vergroten van de regionale samenwerking om effectiever de grenzen te controleren, aldus de Keniaanse Minister van Buitenlandse Zaken.⁹ Hieraan gekoppeld ligt de conclusie voor de hand dat ook de grenzen van uit- en doorvoerlanden, inclusief die van Nederland, beter bewaakt zouden moeten worden. Nederland vormt als distributieland een tussenstop voor wapens naar vrijwel alle landen ter wereld. De financiële en organisatorische mogelijkheden die Nederland heeft zijn aanzienlijk ruimer dan die van bijvoorbeeld Kenia. Nederland is aan zijn voortrekkersfunctie verplicht scherper te controleren. Bovendien is het belang evident.

⁹ Report van de eerste Continental Meeting of African Experts on Small Arms and Light Weapons 17 - 19 May, 2000, Addis Ababa, Ethiopia.

2 Afbakening onderzoeksterrein

Kortweg zijn er drie soorten wapenhandel die via Nederlands grondgebied plaats vinden: a) de legale export van zogeheten strategische goederen, b) de illegale export daarvan en c) de doorvoer van strategische goederen (legaal, grijs of illegaal).

2.1 Wapenexportbeleid

Voor de export van strategische goederen naar niet-Beneluxlanden is in Nederland een wapenexportvergunning noodzakelijk. Strategische goederen worden in het Uitvoerbesluit Strategische Goederen onderverdeeld in twee hoofdcategorieën: wapens/militaire goederen en goederen voor tweërlei gebruik (ook wel dual-use goederen genoemd). Wapens zijn bijvoorbeeld pistolen, maar ook marineschepen of onderdelen voor jachtvliegtuigen. Goederen voor tweërlei gebruik kunnen zowel kabels voor militaire communicatie of onderdelen voor ruimtevoertuigen zijn, als ook optische technologie voor nachtzichtapparatuur. Waar in dit rapport de term wapens wordt gebruikt gaat het over beide. Echter in concrete gevallen worden de verzonden goederen zoveel mogelijk benoemd, waardoor duidelijk is of het over wapens of goederen voor tweërlei gebruik gaat. Verder wordt veelvuldig de term kleine wapens gehanteerd. Hiermee worden handvuurwapens bedoeld. Deze wapens en zaken als wurgstokjes, boksbeugels en munitie waren ook de goederen die door de Wet wapens en munitie werden gecontroleerd. Niet wapentypen zoals raketten en helikopters.

Een bedrijf dient voor de export van strategische goederen een aanvraag in bij het Ministerie van Economische Zaken. Afhankelijk van de aard en bestemming wordt het verzoek voorgelegd aan Buitenlandse Zaken, dat een zwaarwegend advies geeft. Als er een ontwikkelingsrelatie bestaat met het afnemende land wordt tevens bij Ontwikkelingssamenwerking advies gevraagd. Een aanvraag wordt beoordeeld op een achttal criteria zoals vastgelegd in de Europese gedragscode wapenexporten. Deze criteria hebben vooral betrekking op zaken als internationale veiligheid, mensenrechten en de sociale omstandigheden in het ontvangende land.

Over deze exporten wordt een openbaar jaarrapport Nederlands wapenexportbeleid gemaakt, dat wordt besproken in de commissies Economische Zaken en Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer. De gegevens in dit jaarrapport zijn beknopt weergegeven totale financiële waarden per land en totale financiële waarden per categorie wapens, zoals ‘pantservoertuigen’ en ‘wapens en munitie.’

2.2 Illegale wapenhandel

Illegale handel is de handel in wapens die volgens de Wet wapens en munitie en de In- en Uitvoerwet niet geoorloofd is en toch plaats vindt. Niet alle doorvoer is illegaal en niet alle doorvoer is handel in kleine wapens. Het kan gaan om handel in wapentypen die verboden zijn onder internationale wapenbeheersingsverdragen, zoals die op het gebied van chemische wapens en rakettechnologie, of om wapenexporten waarvoor geen exportvergunningen zijn verstrekt. Over de illegale export van in Nederland geproduceerde wapens en strategische goederen is niet erg veel bekend. Berucht is wel de betrokkenheid van verschillende Nederlandse bedrijven bij leveranties aan een van beide partijen tijdens de oorlog tussen Iran en Irak (1980-1987), zoals nachtkijkerproducent Delft Instruments en kruidfabrikant Muiden Chemie.

2.3 Doorvoer van wapens

Doorvoer¹⁰ van wapens is het binnenbrengen van wapens en vervolgens weer uitvoeren. Deze wapens kunnen afkomstig zijn van of vertrekken naar andere landen van de Europese Unie, van buiten de Unie komen en/of naar vertrekken naar niet Unie landen. Ze kunnen heel kort aanwezig zijn of juist heel lang. Wel of niet overgeladen worden in een ander vliegtuig of schip en wel of niet bewerkt worden, waardoor een verbetering van de wapens optreedt. Al deze aspecten bepalen of er al dan niet een vergunning voor doorvoer nodig is.

Verder zijn er internationale afspraken ter voorkoming van de verspreiding van landmijnen, rakettechnologie en chemische, nucleaire en biologische wapens. Nederland heeft de verantwoordelijkheid vrachten hierop te controleren, zodat geen verdere verspreiding van deze wapentechnologie plaats kan vinden.

2.4 Handelswaar en tweede hands wapens

Naast de hierboven gegeven definitie van doorvoer, zal dit rapport ook een iets breder terrein bestrijken. Hoewel de nadruk op doorvoer zal liggen, worden ook enkele voorbeelden van nauw aan doorvoer verwante wapenleveranties beknopt beschreven, omdat dit bijdraagt aan een beter beeld over wapendoorvoer. Het gaat dan bijvoorbeeld om wapens die worden ingevoerd om als handelswaar weer zo snel mogelijk verkocht te worden. Formeel niet, maar feitelijk wel een vorm van doorvoer. Dit is althans de bedoeling van het hieronder behandelde J.F.Y., importeur en distributeur van nieuwe en tweedehands wapens.

Een ander voorbeeld is de uitvoer van tweedehands legerspullen die niet onder de lijst strategische goederen vallen. In het tijdschrift Internationale Samenwerking werd er in 1998 op gewezen dat soldaten van het toenmalige Zaïre in uniformen met Nederlandse vlaggetjes door de straten paradeerden en 's nachts in een Nederlandse legerslaapzak sliepen.¹¹ Ernstiger dan de export van uniformen waren plannen militaire voertuigen naar hetzelfde land uit te voeren. Tenminste één maal is er zowel door onze Zuiderburen als door Nederland zelf een stokje voor een dergelijke verscheping gestoken.

Er is wel een duidelijk onderscheid aan te geven tussen doorvoer en uitvoer van tweedehands wapens. Wapens die in Nederland worden ingevoerd en niet direct voor doorvoer bestemd zijn en later weer worden uitgevoerd al dan niet als onderdeel van een groter wapensysteem, vallen onder de wapenexportrichtlijnen en daarvoor is een wapenexportvergunning noodzakelijk.¹² De officiële wapenhandel waarvoor een exportvergunning vereist is, zal hier verder buiten beschouwing blijven.

2.5 Informatiebronnen

De grootste belemmering bij het schrijven over wapenhandel is het gebrek aan informatiebronnen. Dat is ook bij doorvoer het geval. Met de beschikking over tot dusverre vertrouwelijke informatie over wapendoorvoer (zie hierboven) was het toch mogelijk een goed beeld te schetsen van de doorvoer van wapens door Nederland. Dat hiervoor weliswaar veelal oudere informatie moest worden gebruikt is niet echt een probleem. Keer op keer wordt nog gesteld dat er weinig is veranderd met betrekking tot de controle op doorvoer. Het aantal gemelde gevallen van doorvoer op Schiphol lag zowel in 1994 als voor de periode september/

¹⁰ Doorvoer is een term uit de Wet wapens en munitie, de In en uitvoerwet hanteert het begrip wederuitvoer.

¹¹ 'Onder paars geen wapens meer,' Internationale Samenwerking april 1998.

¹² Ministerie van Buitenlandse zaken, 'Beantwoording vragen over wapenexportbeleid en de voortgangsrapportage kleine wapens,' 05/11/99, vraag 48.

oktober 1997¹³ op 100 per maand. Helaas konden op korte termijn geen afspraken gemaakt worden met de Douane en de Koninklijke Marechaussee om onduidelijkheden te verhelderen.

¹³ Elsevier 06/12/97

3 Doorvoer: probleemstelling en betrokken partijen

In april 2001 stelde wapenhandeldeskundige Ko Colijn dat er op de werkvloer bij de Economische Controle Dienst (ECD) en de Douane wat lacherig wordt gedaan over controle op wapenhandel. *“Nederland schermt graag met zijn economie van open grenzen. De laatste jaren, onder Wijers en Jorritsma, neemt Economische Zaken een laconieke houding in. Je zou als handelsland ook wel gek zijn om vrije handel aan banden te leggen. Grote bedrijven, ook militaire concerns, zien Nederland als een aanlegsteiger voor verdere handel in Europa,”* zo stelt hij.¹⁴ VVD parlementariër Van den Doel stelt minder sceptisch en iets optimistischer: *“Succes in de controles is afhankelijk van prioriteiten, en van voldoende mankracht en instrumenten voor de Douane.”*¹⁵ Door de jaren heen bleek Van den Doel als geen ander in oneliners over wapenhandel en doorvoer te kunnen spreken. Bijvoorbeeld: *“wij controleren strenger op brilslangen en zeldzame vogels dan op wapens.”*¹⁶

De hoeveelheden waar het bij de doorvoer van wapens om gaat zijn echter groot, de bestemmingen regelmatig dubieus en moeilijk te controleren en veelal gaat het om zogenaamde kleine wapens voor regimes waar beter niet aan geleverd kan worden. Activiteiten om de controle en de mogelijkheden daartoe te vergroten zijn dan ook te belangrijk om een sceptische en berustende houding aan te nemen. Het onderzoek over de doorvoer van de ECD uit 1994 maakte duidelijk dat *“het toezicht op de doorvoer van wapens en munitie, verbetering behoefde.”*¹⁷ Aan die toezichthoudende en controlerende taak moet dan wel worden gewerkt.

Het is ook niet zo dat er niets gebeurd is op dit gebied. In 1997 is in enkele gevallen door de overheid geweigerd een consent af te geven voor wapendoorvoer, omdat sprake was van een onaanvaardbare eindbestemming.¹⁸ De Douane heeft in 1999 bijna 8.000 wapens in beslag genomen. Dit mag misschien het topje van de ijsberg zijn, in de jaren ervoor lag dit cijfer niet hoger dan enkele honderden wapens. Er is overduidelijk wel meer aandacht voor wapens bij de handhavingorganisaties. Het betreft hier dan vooral de binnenlandse veiligheid.

3.1 Onduidelijke meldingen

Een van de grote problemen is de rapportage van wapens die via Nederland worden doorgevoerd. De meeste zendingen worden simpelweg niet eens aangemeld. Waar die melding wel plaats vindt is de kwaliteit van de melding ronduit erbarmelijk. Van de 1139 in 1994 op Schiphol aangemelde vrachten met wapens, werden in geen enkel geval duidelijke en degelijke papieren overlegd. De vrachtbrieven waren onleesbaar of aanwezige wapens waren onder versluierende termen als ‘spare parts’ en ‘technical equipment’ op de vrachtbrieven gezet. Dat maakt opsporing wel erg moeilijk: onderdelen van wapens zijn vaak moeilijk als zodanig te herkennen. Dit geldt ook voor strategische goederen voor tweërlei gebruik, zoals chemicaliën. Een component voor gifgas met een ander label op de vaten wordt alleen tegengehouden als er aanwijzingen of tips zijn die tot laboratoriumonderzoek leiden. Wel goed herkenbare wapens zoals geweren en pistolen worden vervoerd in kratten of containers en dus alleen ontdekt als daarin gekeken wordt.

Daarbij komt dan nog bij dat de begeleidende brieven (eindgebruikerverklaringen en importvergunningen) vaak slecht leesbaar zijn door de slechte kwaliteit van de kopieën. De

¹⁴ Nederlands Dagblad 21/04/01

¹⁵ Idem

¹⁶ Elsevier 06/12/97

¹⁷ Antwoord op Kamervragen Sipkes en Rosenmöller, 20/05/96, Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹⁸ Antwoorden op Kamervragen Van den Doel, 29/06/98, Tweede Kamer der Staten-Generaal

controlerende instanties kunnen niet controleren of de overlegde papieren echt zijn en krijgen een heel scala aan invoervergunningen en eindgebruikerverklaringen overlegd, die soms voor iedere zending apart zijn ontworpen. In Egypte werden ze in een geval door het importerende bedrijf zelf gemaakt en later gelegaliseerd door een overheidsinstantie. Bij zendingen naar Nigeria werd voor een zestiental leveringen vanuit verschillende landen één eindgebruikerverklaring gebruikt. *“Tien machinegeweren werden naar Pakistan vervoerd onder dekking van een slecht leesbare fotokopie van kennelijk een invoervergunning. Details daarvan zijn onleesbaar. Bij de invoervergunning handelt het naar het schijnt om een bedrijf dat airconditioning- en koelapparatuur assembleert,”* aldus de ECD in het rapport van 1994. Deze litanie kan met nog veel meer voorbeelden worden uitgebreid. Toch hoeft de kwaliteit van meldingen of eindbestemmingverklaringen niet echt een probleem te zijn, mits er voldoende personeel is om leveringen na te trekken in het land waar de verklaringen of vergunningen zijn verstrekt. De formulieren zelf bieden nauwelijks garanties.

3.2 Eindbestemmingen

De mededeling in het ECD-rapport dat in 1994 geen eindbestemmingverandering is opgetreden is niet erg indrukwekkend. Het betekent vooral dat de KLM zich keurig houdt aan de afgesproken procedure en laat weten dat de goederen keurig op de eindbestemming zijn aangekomen. Het sluit niet uit dat de wapens na aflevering verder vervoerd worden. Bovendien wordt deze opmerking over een niet-veranderde eindbestemming ook door de ECD betwijfeld. De organisatie schrijft dat vermoed wordt dat Bolivia en Ecuador worden gebruikt als valse eindbestemming. Kamerlid Van den Doel stelt eveneens dat hij de indruk heeft dat wapens, die keurig door de KLM worden vervoerd, op plaatsen arriveren vanwaar ze verder worden getransporteerd naar ‘echt gevaarlijke landen, zoals Libië, Iran en Irak.’¹⁹ Wellicht ten overvloede: dit alles gaat nog voorbij aan het merendeel van de doorvoer, de niet gemelde vrachten van alle andere luchtvaartmaatschappijen, waarvan het volslagen onduidelijk is welke wapens zij waarheen vervoeren.

3.4 Nationaal Overleg

Om het toezicht en de meldingen te verbeteren, *“is daarom een overleg in gang gezet tussen de ministeries van Financiën en Defensie, waaronder de Douane, respectievelijk de Koninklijke Marechaussee ressorteren, en het ministerie van Justitie.”* Aan dit zogenaamde ‘Nationaal Overleg ter Voorkoming en Bestrijding van de Illegale Handel in Conventionele Wapens’ (verder Nationaal Overleg genoemd) wordt ook deelgenomen door vertegenwoordigers van de ministeries van Economische en Buitenlandse Zaken. Het Nationaal Overleg verliep eerder moeizaam,²⁰ maar heeft een serie maatregelen genomen, waaronder de reorganisatie van de opsporingsdiensten (zie hieronder) en een nieuwe wet met betrekking tot in-, uit- en doorvoer van strategische goederen.

3.5 Reorganisatie

De organisatie van de controle op doorvoer is in 1997 veranderd. Sinds die tijd is de Douane verantwoordelijk voor alle controle en is de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) naar de Douane overgegaan en valt daarmee sindsdien onder het beheer van het ministerie van Financiën. De CDIU is verantwoordelijk voor alle zaken rond de verstrekking van vergunningen en de Douane voor de controle op In- en Uitvoer. *“Met de combinatie van*

¹⁹ Elsevier 06/12/97.

²⁰ Antwoord op Kamervragen Sipkes Rosenmöller 20/05/96, Tweede Kamer der Staten-Generaal

uitgifte van vergunningen en controle op vergunningen bij een instantie wordt een logische en efficiënte stap gezet,” aldus het ministerie van Economische Zaken, waaronder de CDIU voorheen viel.²¹ Daarmee zijn de belangrijkste organisaties die zich bezig houden met wapendoorvoer onder één dak gebracht. In 1999 ging ook de Economische Controle Dienst over naar Financiën.²² Vergunningsaanvragen worden overigens nog wel altijd bij Economische Zaken ingediend.

3.6 Economische Controle Dienst (ECD)

De ECD kan te hulp worden geroepen voor onderzoek naar economische delicten die te maken hebben met schending van de In- en Uitvoerwet. In 1992 klaagde de ECD dat ze daarvoor de hulp in moest roepen van het Ministerie van Economische Zaken, militairen of het onderzoeksinstituut TNO. Het inwinnen van dergelijke expertise kost niet alleen tienduizenden guldens, maar werkt ook in hoge mate vertragend op de controle, aldus het toenmalige hoofd van de afdeling strategische goederen van de ECD, de heer Alingh, destijds. Het vrachtvervoer via Schiphol dient immers zo min mogelijk vertraging te ondervinden, wat automatisch tot beperkingen in de controle leidt. Alingh was zich dit ook maar al goed te bewust: *“Op Economische zaken heeft men niet altijd een hoge pet op van de opsporing. Wij zitten als bijzondere opsporingsdienst bij een vakdepartement, soms als een vreemde eend in de bijt. Op Economische zaken denkt men meer aan de economische en sociale belangen van het bedrijfsleven, terwijl wij soms juist de strijd aanbinden met het bedrijfsleven,”* aldus de ambtenaar bij zijn afscheid van de ECD.²³

De CDIU beschikt over technisch specialisten die exporten moeten beoordelen op strategische waarde. Het is onduidelijk of de ECD daar inmiddels efficiënt gebruik van kan maken en het eerder gesignaleerde probleem opgelost is. *“Samenwerking heeft aangetoond dat de bundeling van deskundigheid en het beschikken over gezamenlijke informatie tot betere opsporing leidt,”* zo stelt Financiën in elk geval.²⁴ Staatssecretaris van Economische Zaken Ybema was tijdens het wapenexportdebat in 1999 uitgesproken positief over de recente ontwikkelingen. Door de verscherpte controle door de ECD was het aantal gevallen van wapendoorvoer sterk verminderd, aldus de bewindsman. Dat is een positieve ontwikkeling, maar gezien de teneur van alle artikelen in de pers, die geen verbetering signaleren, moet een dergelijke bewering wel onderbouwd worden.

3.7 Inlichtingendiensten MID en BVD

Ook de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en de Militaire Inlichtingendienst (MID) zijn betrokken bij het opsporen van ongewenste wapenzendingen.²⁵ In 1998 was in het kader van het Wassenaar Arrangement voor de eerste keer sprake van een ‘inlichtingenoverleg’ hieromtrent. Het Wassenaar Arrangement is bedoeld als overlegorgaan om wapenstromen naar ongewenste bestemmingen zoveel mogelijk te voorkomen. Al in 1999 hield dit Arrangement zich bezig met onderzoek naar natuurlijke en rechtspersonen die zijn betrokken bij legale en illegale handel in wapens en *“die een bedreiging zouden kunnen vormen voor de internationale vrede en veiligheid.”* De MID heeft aan de groep landen binnen het Arrangement - in samenwerking met de BVD - inzicht verstrekt in de Nederlandse aanpak van de illegale wapenhandel en de controle op de doorvoer van conventionele wapens. In

²¹ Persbericht Ministerie van Economische zaken 16/10/96

²² Persbericht Ministerie van Financiën, 01/09/99

²³ Robert van de Roer, ‘ECD succesvol tegen wapenhandel ondanks amateurisme,’ NRC-Handelsblad 18/01/92

²⁴ Persbericht Ministerie van Financiën 01/09/99

²⁵ Jaarverslagen Militaire Inlichtingendienst (MID) 1998, 1999 en Binnenlandse Veiligheidsdienst 1996, 1998, 1999. Zie tevens antwoord 5 op Kamervragen 28/11/00.

Nederland zijn zowel de MID als de BVD in het Nationaal Overleg te Voorkoming en Bestrijding van de Illegale Handel in Conventionele Wapens gestapt, waar ook de doorvoer problematiek regelmatig aan de orde is. De relatie van de BVD op dit gebied bouwt voort op contacten die al bestonden met de ministeries van Economische Zaken (hoofdafdeling Strategische Goederen en Sanctiebeleid en de ECD) en Buitenlandse Zaken. De BVD zegt ook meer aandacht te willen besteden aan de problematiek rond de handel in kleine wapens. Die verscherpte betrokkenheid kan van groot belang zijn. Momenteel werken veiligheidsdiensten aan een onderzoek dat moet leiden tot een beschrijving van de internationale wapenhandel en wapenstromen.²⁶ In het BVD jaarverslag over 2000 komt doorvoer uitdrukkelijk aan de orde. *“Het is niet ondenkbaar dat nederland betrokken raakt bij illegale of ongewenste wapentransacties (...) met name via de luchthaven Schiphol en de havens van Rotterdam en Amsterdam.”*²⁷

De BVD wijst op de betrokkenheid van criminele groeperingen bij de illegale handel in conventionele wapens die bestemd zijn voor afnemers in internationale spanningsgebieden. De meeste aandacht gaat echter uit naar massavernietigingswapens. *“Het gevaar bestaat dat deze wapens in terroristische circuits terecht komen,”* aldus het jaarverslag van 1998, waarmee gelijk ook één van de problemen aangestipt wordt. Het ligt in de lijn van organisaties als MID en BVD om de meeste aandacht uit te laten gaan naar de proliferatie van massavernietigingswapens, terrorisme en criminaliteit. Voor het handhaven van de wapenexportrichtlijnen van de Europese Unie en de Nederlandse regering, waar het ook bij controle op doorvoer toch uiteindelijk om gaat, is echter meer nodig. De opmerking van de BVD dat onderzoek in 2000 geen aanwijzingen heeft opgeleverd dat er vanaf of via Nederlands grondgebied omvangrijke wapentransporten richting spanningsgebieden of embargo landen zouden plaats vinden²⁸ lijkt op het eerste gezicht een mooi gegeven, maar kan pas echt geruststellen als meer informatie over de onderzoeksmethode en de gevonden wapendoorvoer bekend wordt gemaakt. Deze uitkomst is strijdig met de vondsten in 1994, de grote hoeveelheid wapens die de Rotterdamse haven in 1998 verlieten en de uitspraken van kenners op dit terrein, zoals douanemensen en militair analisten.

Tegelijkertijd kunnen geheimzinnige controles – eigen aan inlichtingendiensten - er gemakkelijk toe leiden dat de strikte naleving van de wapenexportwetgeving en controle op doorvoer vooral een politieke zaak wordt: geen wapens naar extremistische groeperingen en antiwesterse landen, die de nationale veiligheid in gevaar zouden kunnen brengen. Dat is echter niet in het belang van het *“efficiënte gebruik van beschikbare informatiebronnen”*, waar de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) voor pleitte.²⁹ Dit Nationaal Overleg zal dan zo min mogelijk moeten werken met schimmige aanwijzingen en geheimhouding.

3.8 Kustwacht, Koninklijke Marechaussee en politie

De Kustwacht valt onder de Koninklijke Marine en is onder andere belast met de controle op de uitvoer, doorvoer en invoer van goederen, waarbij vooral aan drugs moet worden gedacht. Er bestaat een sterk verband tussen de georganiseerde criminaliteit, drugs- en wapenhandel. Bij de speurtocht naar drugs worden dan ook dikwijls wapens buitgemaakt. Een groot deel van deze inspanningen vindt plaats in het Caribisch gebied.

²⁶ ‘Nota verslag wederuitvoer van strategische goederen,’ Tweede Kamer 08/06/00

²⁷ BVD jaarverslag 2000, p. 33.

²⁸ Idem, overigens wordt in het MID jaarverslag over 2000 in het geheel geen aandacht meer besteed aan de doorvoer problematiek.

²⁹ Adviesraad voor Internationale vraagstukken (AIV), ‘De toekomst van de Conventionele wapenbeheersing,’ 1998

Ook een ander defensieonderdeel, de Koninklijke Marechaussee (Kmar) is betrokken bij de controle op doorvoer van wapens. Dit gebeurt veelal in samenwerking met andere diensten, zoals politie en Douane.

De Kmar heeft als hoofd van de plaatselijke politie (HPP) op Schiphol een belangrijke functie in de controle op doorvoer van wapens. De Kmar is zelf niet bevoegd om controles op goederen uit te voeren, maar komt wel onregelmatigheden tegen. Deze worden dan doorgegeven aan de Douane. Overigens dient de vervoerder de doorvoer van wapens te melden aan het HPP. Op Schiphol is dit dus het hoofd van de Kmar, elders kan dit het hoofd van een politiedistrict zijn. In Rotterdam worden op grond van deze meldingen consenten verstrekt door de rivierpolitie.

Het was de bedoeling dat de Douane in heel Nederland de meldingen aan zou gaan nemen, maar deze is tot deze taak nog niet in staat. De overdracht is daarom uitgesteld tot 1 januari 2002.³⁰ Of de Kmar met ingang vanaf die datum de controlefunctie op de doorvoer van wapens geheel kwijtraakt is onduidelijk. De Kmar had overigens, vanwege de prioriteit die de controle op het personenvervoer heeft, nooit erg veel tijd beschikbaar voor deze taak.

3.9 De Douane

De Douane is de belangrijkste organisatie bij het tegengaan van ongewenste wapendoorvoer. De Douane is belast met de controle op zowel fiscaal als niet-fiscaal gebied met betrekking tot goederen. Op fiscaal gebied int de Douane onder andere invoerrechten. In 2000 bracht dit 22 miljard gulden op. Onder de niet-fiscale verplichtingen vallen onder andere drugs, beschermde planten en dieren en strategische goederen. De Douane heeft op niet-fiscaal terrein de taak ongewenste goederen te stoppen en te bewaken of aan verplichtingen rond het vervoer en gebruik van goederen is voldaan.

3.9.1 Douane en wapens

De Douane neemt al heel wat wapens in beslag tijdens controles. Ieder jaar worden door de Douane wapens ontdekt in voertuigen en de bagage van reizigers. Het aantal wapens dat in 1998 in beslag werd genomen lag een stuk hoger dan in voorgaande jaren.

Een nog grotere stijging is te zien bij de in beslag genomen wapens ten gevolge van opsporingstaken. In 1999 waren dit er achtduizend, terwijl het in voorgaande jaren om ongeveer 500 wapens ging. Dat sluit aan bij de tendens meer werk te maken van de bestrijding van binnenlands illegaal (vuur)wapenbezit en –handel. Het betreft hier vooral de interne veiligheid en criminaliteitsbestrijding binnen de EU. Deze controle heeft een indirect effect op de handel naar niet-EU-lidstaten. Daarnaast is er ook in Europees verband meer aandacht voor wapenstromen. In het kader van het Arrow-project is onderzoek gedaan naar de routes van zowel legale als illegale wapenhandel.³¹

Bij controle op gemelde wapenzendingen is er in één op de tweehonderd zaken iets mis. Dat lijkt misschien niet veel, maar is gezien de aard van de goederen toch heel wat. Op het terrein van strategische goederen (dus inclusief de doorvoer van dual-use goederen) blijkt nog vaker wat te schorten aan de vervoerde goederen. In één op de dertig gevallen worden onregelmatigheden geconstateerd. Dat er in 1997 slechts in enkele gevallen geweigerd is een consent te verstrekken is daarom nauwelijks een geruststelling. Het gaat hier in absolute cijfers namelijk om meer dan 200 onregelmatigheden op jaarbasis. Het is onduidelijk of dit betekent dat een formulier niet helemaal volledig is ingevuld of dat een hele vracht wapens als bloemen zijn opgegeven.

³⁰ Mandaat besluit consenten 2001, 01/05/01

³¹ Antwoord op Kamervragen over de rol van Amsterdam bij wapenleveranties, Koenders en Apostolou 28/11/00, Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tabel 1: Samenvatting Controles en onregelmatigheden Douane naar aanleiding van aangiftes (incl. periodieke aangiftes)

	Aantal controles			Aantal onregelmatigheden, absoluut en relatief					
	1996	1997	1998	abso- luut	Abso- luut	abso- luut	perc en- tueel	perce ntueel	perce ntueel
Strategische goederen	1.242	3.166	2.512	82	104	80	6,6%	3,3%	3,2%
Nucleaire stoffen	388	593	483	30	11	12	7,7%	1,9%	2,5%
Wapens en munitie	14.871	13.331	12.697	114	106	58	0,8%	0,8%	0,5%

Antwoorden Staatssecretaris van Financiën van 22 juni 1999 over de uitvoering van Douanetoezicht

Tabel 2: Onregelmatigheden niet-fiscale doorvoer naar aanleiding van ambulante controles en controles op reizigersbagage

	Aantal onregelmatigheden		
	1996	1997	1998
Strategische goederen		0	3
Nucleaire stoffen	1	1	1
Wapens en munitie	407	578	909

Bron: Antwoorden Staatssecretaris van Financiën van 22 juni 1999, uitvoering van Douanetoezicht

Tabel 3: In beslag genomen wapens door Douane en Fiscale Opsporingsdienst (FIOD)

1995	1996	1997	1998	1999
517	521	450	546	7.883

Bron: Beheersplan Douane 1999

3.9.2 Risicoanalyse

De functie van Nederland als Europese mainport en het streven naar efficiency, zijn termen die steeds terugkeren in publicaties van en over de Douane. Dit heeft vanzelfsprekend consequenties voor het stoppen van strategische goederen. Bij het personenverkeer wordt gestreefd naar 100% controle door verschillende betrokken organisaties. Voor goederen ligt dit heel anders. Daar is sprake van een gerichte selectieve controle. Het werk wordt vooral geconcentreerd op de analyse van risicovolle klanten, goederen en goederenbewegingen. Dat is een duidelijke handreiking naar de economische functie van Nederland distributieland en een beperking van de pakkans voor vervoerders die door de mazen van de controle heen willen glippen.

3.9.3 Aansturing

Met het bestaan van deze beperking zijn duidelijke richtlijnen voor selectieve opsporing van groot belang. Ten eerste is een goede risicoanalyse essentieel. De Douane afdelingen krijgen uit verschillende delen van de overheid gegevens op basis waarvan zij risicoanalyses maken. Het Nationaal Overleg zal deze aansturing voor haar rekening moeten nemen, wil de Douane werk kunnen maken van een actieve bestrijding van wapenzendingen. Deze aansturing is ook volgens de Douane zelf een vereiste.

De minister van Buitenlandse Zaken stelde in 1999 echter dat hij slechts een afgeleide taak zag voor zijn ministerie op dit gebied.³² Gezien de belangen van Douane controles voor het buitenlands beleid en het feit dat de Douane zelf er naar streeft dat 40% van het totale aantal uit te voeren controles voort gaat komen uit centraal aangestuurde controleopdrachten zou de minister dit standpunt misschien nog eens moeten heroverwegen en er voor moeten zorgen dat Buitenlandse Zaken wel zoveel mogelijk bij de aansturing betrokken. Het gaat immers om de uitvoering van het wapenexportbeleid, waarin Buitenlandse Zaken een belangrijke rol speelt. Met het oog op de gewenste controle op kleine wapenstromen naar landen buiten de EU lijkt deze invloed zelfs essentieel.

Het aantal controles loopt momenteel terug zo stelt de Rekenkamer. Voor *“processen met veel politieke aandacht”* wordt de aandacht gehandhaafd door de Douane.³³ De eerder gesuggereerde lacherigheid bij Douane en ECD zou plaats moeten maken voor een grote prioriteit voor de opsporing en controle op wapendoorvoer. Het gaat hierbij niet om controles die geld opbrengen, maar om anderszins belangrijke aandachtsgebieden als buitenlands beleid, mensenrechten en veiligheid.

Ook Economische zaken wordt door de Algemene Rekenkamer genoemd als een ministerie dat niet erg positief is over de aansturing van de Douane. *“De minister van Economische Zaken vindt dat het niet op de weg ligt om de Douane in kwantitatieve zin aan te sturen. Daarmee zou een onwerkbaar situatie voor de Douane ontstaan en bovendien bestaat het gevaar dat kwantitatieve normen de kwalitatieve eisen gaan overschaduwen.”* Wel is Economische Zaken een nota aan het schrijven over de opstelling van de Douane gericht op strategische goederen. Deze nota moet in 2001 moet verschijnen en dan kan ook meer gezegd worden over het beleid. Mogelijk dat gezien het toegenomen belang dat aan een transparant beleid wordt gegeven deze nota openbaar kan worden.

Financiën richt zich op het verbeteren van een systeem voor risicoanalyse door een verbeterd computersysteem.³⁴

3.9.4 Automatisering

In mei 2001 verscheen een rapport van de Algemene Rekenkamer over de fiscale taken van de Douane.³⁵ Uit dit rapport blijkt dat risicoanalyse en automatisering tekortkomingen vertonen. De Douane kan door problemen met het automatiseringssysteem informatie over klanten, goederen en risico's niet optimaal gebruiken. De Rekenkamer denkt dat deze problemen met de automatisering de Douane nog jaren parten zullen spelen. Het huidige systeem, dat gebruikt wordt bij de behandeling van aangiften van uitvoer, valt geregeld uit. Ook zijn de verschillende systemen niet met elkaar verbonden, waardoor medewerkers gegevens niet automatisch kunnen uitwisselen. De komende jaren zal de Douane weliswaar een nieuw systeem ontwikkelen, maar het zal nog een aantal jaren duren voordat de huidige problemen zijn opgelost.³⁶ Dat betekent ook dat de risicogerichte aanpak nog altijd niet naar wens verloopt.

Mede op grond van de door de douaneafdelingen verwerkte informatie worden objecten aangewezen voor controle. *“Dit gebeurt dan ook, hoewel het incidenteel voorkomt dat aan andere werkzaamheden voorrang moet worden gegeven.”*³⁷ Ook al zal het systeem over een aantal jaren wel naar behoren functioneren, dan nog is hiermee het probleem niet opgelost dat de doorvoer van wapens via Nederland nauwelijks gemeld wordt. Hier gaat het dus niet om onleesbare of onvolledige meldingen, maar om meldingen die helemaal niet plaats vinden.

³² ‘Douane en Douanita; Onderzoek naar niet-fiscale Douanetaken,’ Algemene Rekenkamer, maart 1999.

³³ ‘M en O beleid Douane,’ Algemene Rekenkamer rapport 08/05/01

³⁴ ‘Douane en Douanita,’ maart 1999.

³⁵ ‘M en O beleid Douane,’ 08/05/01

³⁶ Het Parool, 8 mei 2001

³⁷ Zie noot 5

Voor opsporing daarvan is meer daadwerkelijke controle door de Douane noodzakelijk. Die is ook nodig om nieuwe handelstrajecten op te sporen. Het mag niet zo zijn dat de input voor deze risicoanalyse alleen van de inlichtingendiensten komt.

3.9.5 Röntgen apparatuur en pre-arrival informatie

Voor de fysieke controle heeft de Douane inmiddels de beschikking over röntgenapparatuur voor het doorlichten van containers. Deze staat momenteel op Schiphol (twee apparaten), en in de Rotterdamse haven (1). In de toekomst wordt waarschijnlijk ook een containerscan in de haven van Amsterdam geplaatst. In Rotterdam is de meeste ervaring opgedaan met het gebruik van scanapparatuur. Uit praktisch oogpunt vindt ook het scannen vooral plaats op basis van risicoanalyse. Het zou met de huidige aanwezige apparatuur ondoenlijk zijn alle containers te controleren. Hooguit 3% van de in Rotterdam arriverende containers wordt daadwerkelijk gescand.

Een andere verbetering in de opsporing die op touw staat is het digitaliseren van de ladinginformatie die binnenkomt, de zogenaamde *pre-arrival* informatie. Op Schiphol zijn vrijwel alle ladingmanifesten voor aankomst in elektronische vorm beschikbaar. In 2003 zal hetzelfde gelden voor arriverende schepen. De onleesbare faxen en fotokopieën van de ladingpapieren lijken daarmee een kwestie van het verleden te zijn.

Tenslotte zou internationale samenwerking op dit gebied tot een grotere pakkans en een vermindering van de ongecontroleerde wapenstromen kunnen leiden. De Nederlandse Douane werkt daartoe samen met partners in de Wereld Douane Organisatie die zich richt op harmonisering en uitwisseling van gegevens. Binnen de Europese Unie wordt momenteel gewerkt aan regelgeving die uiterlijk in 2003 moet zijn herzien. Deze douane-regelgeving moet transparanter, eenvoudiger en overzichtelijker zijn dan de bestaande. Echter dit kan slechts een afgeleid effect hebben voor doorvoer van wapens, omdat beleid rond militaire goederen aan de nationale lidstaten wordt overgelaten.

Voor een effectievere controle op lading is het uiteraard ook van groot belang dat de problematiek van wapendoorvoer leeft bij het personeel dat de risicoanalyses maakt en het personeel dat met de fysieke controle is belast. De Douane zegt zelf haar huig naar de wind van de politieke aandacht te laten hangen. Alleen al daarom is aansturing door ministeries en aandacht van pers, publiek en politiek meer dan noodzakelijk.

4 Wapenhandel ...

Af en toe wordt een lading wapens gevonden in een vliegtuig of schip. Vaak gaat het om wapens die bestemd zijn voor staten die een moeizame relatie hebben met het Westen of waartegen een wapenembargo loopt, zoals Iran, Libië, Soedan en de Democratische Republiek Kongo (het voormalige Zaïre). De leveringen komen dikwijls aan het licht omdat een ander land er lucht van krijgt en de zaak aankaart. Dit was bijvoorbeeld het geval met het transport van 18 houwitsers met bestemming Macedonië, waarvan de papieren niet klopten. De houwitsers werden in de Griekse havenstad Thessaloniki tegengehouden. Rotterdam had de lading eerder zonder problemen laten vertrekken. De Grieken waren bepaald niet blij met deze vracht uit Nederland.³⁸ In veel gevallen gaat het ook om leveringen die worden tegengehouden na een tip van een bevriende inlichtingendienst.

4.1 ... door de lucht

Zowel in 1994 als in september en oktober 1997 werden maandelijks ongeveer honderd vrachten met wapens gemeld op Schiphol.³⁹ De honderd vrachten per maand van de KLM gaan naar een groot aantal landen. In 1994 waren de meest voorkomende bestemmingen de Verenigde Staten (128), Engeland (72), Ecuador (51), Zwitserland (44), België (44) en Colombia (41). In totaal ontvingen in 1994 minimaal 92 landen wapens via Schiphol. In 2001 zal er ongetwijfeld iets aan dit beeld veranderd zijn, maar waarschijnlijk is het grotendeels nog steeds hetzelfde gezien de weinig verbeterde controle op wapendoorvoer. Volgens Paul Beaver van de gezaghebbende Jane's Information Group speelt Amsterdam ook op illegaal gebied een rol van belang, met name waar het gaat om doorvoer van wapens - o.a. granaatwerpers, sluipschuttergeweren en explosieven - vanuit Oost-Europa.⁴⁰

4.1.1 Naar alle uithoeken van de wereld

Naar Nigeria werden in 1994 16 aangemelde ladingen verscheept. In Nigeria waren de generaals op dat moment nog altijd aan de macht, maar dat weerhield Engeland (1 zending) en Israël (11 zendingen) er niet van in totaal 990 granaatonderdelen (*protection cones*) via Schiphol te leveren. Wie de rest van die granaten leverde en via welke route is onbekend. Ook België leverde in 1994 via Schiphol wapens aan het Nigeriaanse leger. Zuid-Afrika werd direct na het beëindigen van het wapenembargo in 1994 weer voorzien van handvuurwapens en onderdelen van munitie vanuit Canada, Engeland, Finland, Oostenrijk, Tsjechië en de Verenigde Staten. Andere bestemmingen in Afrika waren Egypte (10 zendingen) en Sierra Leone. Naar dit laatste land gingen in 1994 vier maal wapenzendingen, terwijl Sierra Leone al sinds 1991 in een burgeroorlog verwickeld is.

Ook Colombia, waar al jaren een burgeroorlog woedt, werd in 1994 uitgebreid van wapens voorzien. Maar liefst 41 zendingen vertrokken naar de overheid van dit Zuid-Amerikaanse land. De belangrijkste leveranciers van Bogotá waren België, Engeland, Israël, Oostenrijk, Zuid-Afrika, Zwitserland en Tsjechië. Colombia voert zelf ook wapens via Schiphol door. Het gaat daarbij vooral om wapens die voor reparatie naar Israël worden gestuurd. In Guatemala liep in 1994 nog altijd een binnenlands conflict. Het land werd via Nederland door Brazilië voorzien van 530 revolvers. Israël, dat indertijd Guatemalteekse militairen adviseerde bij hun onderdrukking, verscheepte 11 zendingen, inclusief pistolen en Uzi's met toebehoren. In

³⁸ Groene Amsterdammer, 17/02/99

³⁹ Elsevier 06/12/97 (197 gevallen in sept/okt 1997) en 1139 in 1994 volgens het ECD rapport.

⁴⁰ RTL-Nieuws 22-23/11/00

totaal gingen er 39 zendingen wapens naar dit land. Andere wapens voor Guatemala kwamen uit België, Italië en Tsjechië.

Naar de Filippijnen, eveneens een land met gewapende binnenlandse conflicten, gingen bijna 5.000 handvuurwapens. De leveranciers kwamen uit België, Brazilië, Chili, Duitsland, Israël, Oostenrijk, Tsjechië, Turkije en de VS. De munitie was afkomstig uit België en Tsjechië. De helft van deze wapens ging overigens naar particuliere ondernemingen. Ook Maleisië, Singapore, Taiwan, Thailand werden via Schiphol bevoorrad. Zo ontving Taiwan bijvoorbeeld 340.000 stuks munitie.

Er zijn volgens de opgave aan de Douane in 1994 geen wapens uitgevoerd naar landen waartegen op dat moment een wapenembargo van de Verenigde Naties of de Europese Unie liep. Dat is niet helemaal correct. Tegen China liep een embargo, maar dat wordt overal in Europa ruim uitgelegd. Gezien de beperkte hoeveelheid gegevens waar de Douane zich op baseert, zegt het bovendien niet veel. In ieder geval is wel geleverd aan een groot aantal landen die in een spannings- of oorlogsgebied lagen, of waar de mensenrechten grof werden geschonden, zoals bijvoorbeeld Colombia, de Filippijnen, Indonesië, Nigeria en Turkije. Acht leveringen gingen naar landen met een gewapend binnenlands conflict.⁴¹

4.1.2 Leverende landen

De belangrijkste leveranciers van de wapens die op Schiphol worden doorgevoerd zijn Oostenrijk (182), Tsjechië (144), Israël (136) en België (116). Deze vier landen namen in 1994 ruim de helft van alle zendingen via Schiphol voor hun rekening. De voornaamste leveranciers uit vier van deze landen zijn volgens de ECD:

Tabel 4: Voornaamste leveranciers in 1994

Land	Onderneming
België	Comm. Intl Group Ltd, Hoboken
	Fabrique Nationale Herstal SA, Herstal
Israël	Mars Hi-tech Solutions Ltd., Kiryot Tivon
	Hornet Ltd., Tel Aviv
	Isrex Israël General trading Co. Ltd., Tel Aviv
	Taas Israël Industries Ltd., Ramat Hasharon
Oostenrijk	Steyer Mannlicher AG, Steyr
	Glock GmbH, Wagram
Tsjechië	Drusped Lagermax, Air Cargo Dept. Terminal Ruve, Praag
	Ceska 2B Vojovka SA, Brrod
	C.E.F. Ltd., Praag
	CZ Export Ltd., Praag
	Zbrojovka Brno AS, Brno

Naast deze landen komt nog een aantal regelmatig voor. EU-lidstaten die verder genoemd worden zijn Duitsland en Engeland. Bovendien levert de VS regelmatig wapens via Schiphol. Singapore is niet alleen een belangrijk bestemmingsland (met 16 leveringen), maar ook een leverancier. Het leverde onder andere aan Engeland, Frankrijk en Zweden. In dit laatste geval betrof het ontstekers voor het Carl Gustav kanon. De Carl Gustav wordt in Singapore in licentie geproduceerd en is van daar, tegen de afspraken met Stockholm in, onder andere aan Birma geleverd.

⁴¹ Vergeleken met de lijst 'States in armed Conflict, 1989-1995,' Upsala University.

4.1.3 Opmerkelijke routes

De routes die de wapens kiezen zijn soms verbazingwekkend. Brazilië vervoert wapens naar Guatemala en Filippijnen via Amsterdam. Chili dat wapens van Zuid-Korea ontvangt, krijgt deze ook via de Nederlandse hoofdstad. Costa Rica doet via Amsterdam zaken met Canada en Zuid-Afrika levert Colombia wapens via Schiphol. Het gaat hier niet om illegale leveringen, maar om ‘bonafide’ handel in wapens, die gemeld wordt aan de Nederlandse Douane.

4.1.4 Typering doorgevoerde wapens

In 1994 werden via Schiphol vooral heel veel zogenaamde kleine wapens (pistolen, revolvers, geweren, mitrailleurs), kruit, munitie en granaten doorgevoerd. Over grotere wapensystemen bestaat geen informatie aangezien vervoer hiervan niet gemeld hoefde te worden als wapensysteem, binnen de Wet wapens en munitie (zie hoofdstuk 2). Soms gaat het om kleine partijen van een paar geweren, soms ook om grote hoeveelheden munitie of handvuurwapens.

4.1.4a Zuid-Amerika

Argentinië kreeg bijvoorbeeld pistolen, verschillende soorten machinegeweren, waaronder 69 uit Oostenrijk (Glock) en mini-Uzi pistoolmitrailleurs uit Israël. Verder komen er uit Singapore antitankwapens en honderd granaatwerpers. Ook Colombia ontvangt via Schiphol een groot aantal handvuurwapens en grotere wapensystemen. Zuid-Afrika levert onder andere 17 riotguns en uit België komt een raketlanceerinstallatie. Engeland levert een wapen dat bedoeld is om vanuit de lucht doelen op de grond te bestoken. Mexico krijgt van België 10.000 patronen en 12 machinegeweren. Een aantal jaren later zou een levering van P-90 geweren aan Mexico in het Belgische parlement worden tegengehouden in Mexico woedt dan al jaren een gewelddadig conflict. Mexico was een belangrijke klant van wapenfabrikant FN Herstal, maar *“de hele regio begint nu vragen te stellen,”* aldus directeur Robert Sauvage⁴² die zijn nering graag wil beschermen. Tenslotte werd Mexico door Zuid-Afrika bewapend met twee granaatwerpers, twee 60 mm mortieren en een 20 mm kanon. Uit Israël kwamen Uzi's, 9 mm munitie en 5.000 granaten. In totaal gaan in 1994 26 zendingen via Schiphol naar Mexico.

4.1.4b ‘Plunjebalen’ voor Suriname

Hoe politiek beladen en veranderlijk wapenhandel is geeft het voorbeeld van Suriname aan. In 1990 worden door de Douane op Schiphol kisten met raketwerpers voor het Surinaamse leger aangetroffen. De lading is niet aangemeld bij de Marechaussee en is voorzien van het opschrift ‘general cargo’. In Rotterdam worden in hetzelfde jaar nog twee dubieuze zendingen voor Suriname ontdekt. Die blijken te bestaan uit Oostenrijkse artillerie en Finse munitie. De minister van Buitenlandse Zaken houdt de zendingen tegen, omdat *Nederland “op geen enkele wijze wil meewerken aan de bewapening van legerleider Bouterse.”*⁴³ Niemand durft te speculeren over de hoeveelheden wapens die al vóór deze onderscheppingen als ‘general cargo’ naar Paramaribo zijn vervoerd.⁴⁴

Begin jaren tachtig was Bouterse overigens nog wel een acceptabele bestemming voor Nederlandse wapens, om hem niet in handen te laten vallen van Cuba of de Sovjet-Unie. In 1993 heeft er inmiddels een wisseling van de wacht plaatsgevonden in Suriname en is het de Nederlandse overheid zelf die via het vliegveld van Curaçao nog datzelfde jaar wapens naar Suriname verstuurd: de Nederlandse marine verscheept wapen(onderdelen) naar legerleider

⁴² Dirk Delmartino, ‘Belgian Light Weapons Firm Seeks Buyer, De Standaard 07/12/00

⁴³ Groene Amsterdammer 17/02/99

⁴⁴ Groene Amsterdammer 17/02/99

Gorré in Suriname. Eerder had het ministerie van Defensie laten weten dat het slechts om plunjebalen ging. Suriname zelf zegt echter dat het om wapens gaat. De Volkskrant meldt dat het FAL geweren, Browning pistolen, Uzi pistoolmitrailleurs en wellicht ook antitankwapens betreft. De vracht werd verscheept met een Orion-vliegtuig van de marine.⁴⁵

4.1.4c Chemische wapens

Begin jaren negentig werd via Schiphol laserapparatuur aan Libië geleverd door Eurabic Trade B.V. (voorheen Eurabic International BV). Het bedrijf werd in 1987 opgericht door de in Nederland wonende Libiër B. Rhuma. In 1990 was uit een onderzoek van de VS al gebleken dat het bedrijf bij de aankoop van natriumcyanide -een belangrijk bestanddeel voor blauwzuurgas - en kaliumfluoride - een giftig gas - de eindbestemming van de chemicaliën verdoezelde. In plaats van Libië gaf het bedrijf Algerije op.⁴⁶

De geleverde laserapparatuur was volgens de Groene Amsterdammer bestemd voor het Libische nucleaire raketprogramma. De goederen werden in de VS gekocht en via Schiphol doorgevoerd. De ECD controleerde de lading wel, maar oordeelde dat er geen vergunning nodig was om de goederen te verscheppen. Tijdens een tussenstop in Frankfurt werd het vliegtuig alsnog tegengehouden na een tip van de Amerikaanse inlichtingendienst. Duitsland en de VS beschuldigden Nederland ervan de lading vanuit economische overwegingen willens en wetens te hebben laten passeren.⁴⁷

4.1.5 Zestienhoven en Maastricht

Wat betreft de luchthavens Zestienhoven en Maastricht is weinig bekend over doorvoer van wapens. In 1996 werd door de Douane nog gesteld dat op Zestienhoven nog nooit een dergelijke zending was aangeboden. In Maastricht is alleen sprake geweest van een zéér incidenteel geval van een doorvoorzending wapens/munitie.

4.2 ... en via zee

Het is niet alleen Schiphol waarlangs wapens worden doorgevoerd. De Britse wapenhandelman Paul Beaver stelde in 1999 in de Groene Amsterdammer: *“In Rotterdam wordt veel gebruik gemaakt van de slechte controle. Er worden heel veel wapens voor de zwarte markt naartoe verscheept. In Europa is het absoluut de belangrijkste wapenoverslaghaven. Dat komt vooral door de ligging, lekker dicht bij de Belgische FN-wapenfabrieken bijvoorbeeld. Maar zeker ook door het lakse beleid van de Nederlandse regering.”*⁴⁸ Een anonieme in Rotterdam werkzame douanier onderstreept in hetzelfde artikel deze laksheid. Volgens hem is de controle vooral administratief en valt met papieren makkelijk te knoeien. De toenemende concentratie van het douanewerk op risicoanalyses zal daar vermoedelijk niet veel aan veranderen. Het beleid en de douanepraktijk blijven voortdurend achter de feiten aanhobbelen. Namen van handelaren, routes van vervoer veranderen regelmatig, waardoor risicoanalyses snel verouderen. De Belgische overheid klaagt in dit verband dat het niet gemakkelijk is om goederen die over het Belgische grondgebied gaan te controleren. Een ambtenaar op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken: *“We weten dat deze bedrijven regelmatig hun naam veranderen, of een deel van de naam en ook de aandeelhouders. Ze doen dit om ons voor te blijven.”*⁴⁹ Zo kon het in Nederland gebeuren dat via de Rotterdamse haven ongemerkt 633 oude NAVO-tanks werden

⁴⁵ NRC-Handelsblad 17/05/93, 25/05/93, Volkskrant 21/05/93

⁴⁶ Jos Slats, 'Eurabic verdoezelde Libische eindbestemming voor leverancier chemicaliën,' Volkskrant 04/02/91

⁴⁷ Groene Amsterdammer 17/2/99, Volkskrant 04/02/91

⁴⁸ Groene Amsterdammer 17/02/99

⁴⁹ 'Stoking the Fires; Military assistance and Arms Trafficking in Burundi,' Human Rights watch december 1997

uitgevoerd naar Afrika. De Italiaanse justitie kwam het transport op het spoor toen het jacht maakte op een groep wapenhandelaars die de tanks zou verschepen naar Afrika.⁵⁰ Voor die fysieke controle is in Nederland nauwelijks tijd. Met een toename van fysieke controles zullen malafide vervoerders eerder door de mand vallen dan door papieren controles.

4.2.1 Consenten

Voor wapendoorvoer is krachtens de Wet wapens en munitie een doorvoer-consent nodig. Onder de Wet wapens en munitie wordt slechts een deel van de wapentypen gecontroleerd. Een consent betekent dat er vergunning voor doorvoer wordt afgegeven. Voor wapendoorvoer kon ook een vrijstelling worden afgegeven, waardoor doorvoer niet consentplichtig is. Justitie beschikt volgens Buitenlandse Zaken over overzichten van vrijstellingen voor de consentverplichtingen.⁵¹ Het openbaar maken van deze vrijstellingen zou aantijgingen, dat Rotterdam het niet nauw neemt met de controle, de wereld uit kunnen helpen. Vrijstelling wordt gegeven als de strategische goederen kort in Nederland zijn, het land van eindbestemming geen bezwaar heeft tegen de invoer, en als de goederen geen economisch relevante bewerking in Nederland ondergaan. Ook niet-consentplichtige vrachten moeten gemeld worden aan controlerende instanties, zoals de politie of Koninklijke Marechaussee. De wel afgegeven consenten vormen het topje van de ijsberg van de wapendoorvoer, onder andere vanwege de vrijstellingsregeling en het feit dat het hier maar een deel van de wapenhandel betreft. De omvang van dit deel is op zijn minst verontrustend. In 1998 werden in Rotterdam consenten afgegeven voor verscheping van 50.000 handvuurwapens en 60 miljoen patronen en 29 kisten munitie (zie tabel). Over de bestemmingslanden van deze goederen is weinig bekend. De bestemmingen moeten officieel in overeenstemming zijn met het door Buitenlandse Zaken gevoerde beleid.⁵² Dat is nauwelijks een geruststelling want onder dit beleid worden ook wapens verkocht aan landen als Indonesië, Turkije, Algerije en Bangladesh.

Tabel 5: Consenten voor doorvoer in Rotterdam

116 Consenten Doorvoer Rotterdamse Haven 1998		15 Consenten vanuit andere regio korpsen doorvoer Rotterdamse Haven 1998	
Aantal	Omschrijving	Aantal	Omschrijving
40.073	Geweren van diverse kalibers	130	Granaatlichamen 81 mm
5.381	Pistolen van diverse kalibers	600	Hulzen 20 mm
4.498	Revolvers van diverse kalibers	37.228	Mortiergranaten
1.511.089	Consentplichtige onderdelen	1	Pistool
48	Dozen met niet consentplichtige onderdelen	160	Dozen primers
1	Kist met zwart kruit	130	Dozen kogelpunten
1	20 Ft. Raketkop	29	Dozen patronen
65.808	Granaten	200	Granaatgeleidebanden
527	Bajonetten	14.472	30 mm Patronen
473	Luchtdrukgeweren	5	Pistoolframes
1	Signaal pistool	187.800	Patronen
9	Modelraketten	46	Geweren
1.850	Stel handboeien	4.000	Baanveiligheden
620	Signaal patronen	10.250	Kogelpunten
60.137.053	Stuks patronen	80	Headerbottle
		1	Jachtgeweer

Bron: fax Rivierpolitie Rotterdam 17/06/99

⁵⁰ Harry Prins, 'Europeanen voeren schijnheilige politiek in West-Afrika,' Trouw 13/05/00

⁵¹ Antwoord op Kamervragen Van den Doel, 08/06/98, Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁵² Idem

4.2.2 Handel

In 1998 werd in New York een wapenhandelaar gearresteerd die jarenlang via de haven van Rotterdam strategische goederen, zoals motoronderdelen voor F-14 jachtvliegtuigen, naar Iran zou hebben verscheept, bijgestaan door een Nederlandse zakenpartner. Een van de arrestanten is Parviz L., wiens firma Omega Industries enkele kantoren heeft in Nederland. Pas na het starten van een onderzoek in de VS kwam de zaak aan het licht; in Nederland had de handel van Omega Industries nooit alarmbellen doen rinkelen.⁵³

In 1992 liep de bekende Israëliische wapenhandelaar Eli Cohen in de VS tegen de lamp. Hij was betrokken bij de levering van motoren en versnellingsbakken voor M-113 pantservoertuigen aan Iran. De onderdelen kocht hij in Duitsland en Israël. De wapens stonden enige tijd in Rotterdam opgeslagen.⁵⁴

Verder werd in 1996 de haven van Rotterdam in verband gebracht met een in San Francisco onderschepte partij Kalasjnikovs. In Rotterdam zou het - net als in Hong Kong - wemelen van de 'front companies' die handvuurwapens voor de zwarte markt in onder meer Amerika zouden verscheppen. Een gegeven dat wordt bevestigd door medewerker Anatoliy M. Beliaev van de Oekraïense veiligheidsdienst, die zegt dat Nederland een *"spil is in de internationale smokkel van wapens voor criminelen en internationale terroristen."*⁵⁵

4.2.3 Wapens in Zeeland

Voor de Zeeuwse wateren is een speciaal team opgezet dat onder andere belast is met de "frauduleuze in-, uit- en doorvoer" van onder andere wapens.⁵⁶ Toch komt ook de haven van Vlissingen regelmatig in het nieuws in verband met de doorvoer van wapentuig. Het gaat dan vaak om grote leger voertuigen. In 1997 werd een lading van 150 legervoertuigen, eveneens bestemd voor Zaïre, in Vlissingen tegengehouden. Ze zouden met het vrachtschip Boris Babochkin worden verscheept. De dienst Domeinen kocht de voertuigen vervolgens weer terug van handelsbedrijf Baay.⁵⁷

In 1990 blijkt dat het bedrijf Bechem Chemie in Haarlem via Vlissingen grondstoffen voor chemische wapens (tri-ethanolamine) heeft uitgevoerd naar onder andere Iran, Chili, El Salvador, Irak, Jordanië en Nigeria. Bij deze handel was ook het bedrijf Eldi Chemicals uit Krimpen a/d IJssel betrokken. Dit bedrijf was bij de levering aan Iran de belangrijkste schakel. Volgens de exportpapieren zouden de chemicaliën via de Britse firma Caine Chemicals - in opdracht van het International Trade in Londen, een dekmantel voor een Iraans bedrijf Iran Kemco Ltd. - worden verkocht aan de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). In werkelijkheid was de havenstad Djulfa in Iran de eindbestemming. De vaten werden door de ECD in beslag genomen bij het stuwadoorsbedrijf DSIS in Vlissingen.⁵⁸

⁵³ Antwoord op Kamervragen Van den Doel, 29/04/98, Tweede Kamer der Staten-Generaal; NRC-Handelsblad, 06/03/98; Telegraaf, 07/03/98

⁵⁴ Arjen van der Ziel, 'De Drentse connectie,' Fem/de Week 04/03/00

⁵⁵ Groene Amsterdammer 17/2/99, Telegraaf 10/04/96

⁵⁶ Zie Overeenkomst betreffende de samenwerking in Zeeland en op de Zeeuwse wateren tussen het Openbaar Ministerie te Middelburg, de Regiopolitie Zeeland, de Koninklijke Marechaussee District Zuid-Holland/Zeeland, het Korps landelijke politiediensten, de Belastingdienst/Douane te Roosendaal en de belastingdienst/vestiging FIOD Roosendaal.

⁵⁷ Ko Colijn en Paul Rusman, 'Overtollig legermaterieel; de internationale rechtsorde mag een half miljoen kosten,' Vrij Nederland 24/01/98 en 'Verkoop overtollig legermaterieel opgeschort,' Algemeen Dagblad 06/09/97

⁵⁸ Nederlandse bedrijven verdacht van illegale export chemicaliën,' Volkskrant 12/09/91

5 Dubieuze bestemmingen

Hoewel over de doorvoer van wapens via Nederland maar weinig bekend is zijn er de afgelopen jaren enkele zaken aan het licht gekomen, die het belang van een scherpere en betere controle onderstrepen. Ze doen bovendien het ergste vermoeden voor al die vrachten die niet worden onderschept. Want in vrijwel alle gevallen gaat het om wapenzendingen met als eindbestemming een conflictgebied of een land waartegen een wapenembargo van kracht is. In dit hoofdstuk zullen een aantal gevallen worden toegelicht.

5.1 Commerce en Eritrea

Commerce Nieuwediep kwam de afgelopen jaren tot twee maal toe in het nieuws als handelaar in wapens. In het ene geval ging het om wapens voor Iran, in het andere was Eritrea klant. Commerce is een Drents bedrijf dat handelt in militaire vrachtwagens en onderdelen. *“Het adres voor al uw legermaterialen, onderdelen en trucks,”* aldus een advertentie.⁵⁹

De Belgische Douane onderschepte op de kade van Antwerpen in augustus 1998 40 Unimog legervrachtwagens en 91 containers met ‘auto-onderdelen’ bedoeld voor Eritrea. De auto-onderdelen bleken 80 motoren voor Russische T-54 en T-55 tanks te zijn. Eritrea was op dat moment in oorlog met Ethiopië en beide landen beschikten over dit type tanks. De levering had kortom een directe relatie met de oorlog. Met de leverantie zouden tanks tijdens de oorlog snel van nieuwe motoren, nachtkijkers en warmtebeeld apparatuur kunnen worden voorzien, apparatuur die eveneens deel uitmaakte van de zending. De containers bleken per spoor via Winschoten naar Antwerpen te zijn vervoerd,⁶⁰ terwijl de voertuigen direct uit Duitsland naar Antwerpen werden gezonden.⁶¹ Bij de Antwerpse Douane bestond er geen enkele twijfel over dat de goederen onder de wapenexportrichtlijnen het land niet uitmochten. In Nederland lag dat anders. Staatssecretaris Ybema van Economische Zaken stelde in antwoord op Kamervragen dat er *“(…) tot dusver geen inbreuken op de Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van de uitvoer van strategische goederen zijn geconstateerd.”*⁶² De Staatssecretaris moest zeven maanden later toegeven dat het inderdaad om wapens ging.⁶³ Op grond van een eerdere beoordeling waren ze wel gewoon doorgelaten. Een duidelijk voorbeeld van een nogal nonchalante opstelling. Een houding die volledig indruist tegen het regeringsbeleid, dat nadrukkelijk een strikte interpretatie van het wapenexportbeleid voorstaat, en de inspanningen op het gebied van de illegale wapenhandel die Buitenlandse Zaken in internationaal verband onderneemt. Dat dit dan ook nog eens wordt genoemd als voorbeeld van een goed beleid van de Nederlandse inlichtingendiensten bij onderzoek naar twijfelachtige transactie met een Nederlandse schakel is beschamend.⁶⁴

Hoewel in België wapenexport naar landen in oorlog niet toegestaan is, werd tijdens een hoorzitting van de Belgische parlementaire commissie die wapenhandel onderzoekt gesteld dat er een ernstig probleem is met de controle op wapens die afkomstig zijn uit andere Europese lidstaten en via België Europa verlaten.⁶⁵ Binnen de Benelux zijn er nog minder controle mogelijkheden, aangezien voor de handel in wapens binnen de Benelux geen vergunningsplicht bestaat. De nonchalante houding van Nederland is des te verbazender omdat Commerce geen onbekende was van Justitie.

⁵⁹ Groninger Dagblad 28/11/98

⁶⁰ ‘Wapenhandelaar Dagvaardt Belgische staat,’ De Morgen 12/02/99

⁶¹ Antwoord op Kamervragen Van Ardenne-van der Hoeven, 26/04/99, Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁶² Idem

⁶³ Algemeen Overleg Wapenexportbeleid 09/11/99

⁶⁴ ‘Nota verslag wederuitvoer van strategische goederen,’ 08/06/00

⁶⁵ De Morgen 12/02/99

5.2 Commerce en Iran

Een tijdje later komt Commerce Nieuwediep wederom in het nieuws. Ditmaal vanwege betrokkenheid bij een eerdere levering van wapens aan Iran. Een in Israël gearresteerde wapenmakelaar, Eli Cohen, die eerder al in de VS tegen de lamp was gelopen (zie hoofdstuk 5), bleek gebruik te hebben gemaakt van de diensten van het Drentse bedrijf. Cohen kocht oude pantserwagens van Westerse legers en liet ze vervolgens opknappen. Zowel in het geval van Eritrea als Iran valt de relatie tussen legerdump handelaren en wapenmakelaren op. *“Zij beslissen zelf of ze voor hun koopwaar een wapenexportvergunning aanvragen. Doen ze het niet, dan lopen ze vaak weinig kans door de Douane te worden gesnapt. Ze kunnen motoren van pantservoertuigen bijvoorbeeld ontdoen van alle militaire aanduidingen en exporteren als ‘motoren voor landbouwmachines. De Douane zal de ware aard van de lading in zo’n geval slechts bij hoge uitzondering ontdekken,*”⁶⁶ aldus het tijdschrift FEM/De week.

In 1997 bleek dat Cohen betrokken was bij leveringen van voertuigen aan Iran. De voertuigen werden door Commerce Nieuwediep in Canada gekocht en onder meer via Nederland verscheept naar Singapore. De Duitse en Nederlandse Douane vermoeden dat de voertuigen vandaar zijn doorgevoerd via Dubai naar Iran. De Jerusalem Post beschreef de schijnbaar omslachtige handelswijze als volgt: *“Bij de transacties waren bedrijven uit Groot-Brittannië, Nederland, Duitsland en België betrokken. De politie vermoedt dat Cohen ook banden had met een Zuid-Koreaanse wapenhandelaar die wapens aan Iran levert. Om de zaken te verbergen werden de goederen verscheept van Duitsland naar Nederland. Vervolgens naar Groot-Brittannië en vandaar naar Singapore, voordat ze hun uiteindelijke bestemming bereikten.”* Cohen stelde dat hij optrad als intermediair voor Nederlandse en Duitse firma’s.⁶⁷ Nieuwediep meende echter dat het niet om wapens ging. Voor zover zij zeiden te weten hadden ze de wapens gekocht voor een Duitse schroothandelaar die ze vervolgens naar Singapore zou verscheppen. De rechter heeft het verweer van Commerce Nieuwediep verworpen en het in deze zaak een boete van 50.000 gulden opgelegd.⁶⁸

5.3. De speciale positie van El-Al

Al sinds de jaren zestig fungeert Schiphol als belangrijk tussenstation voor Israëliische wapens. Luchtvaartmaatschappij El Al was indertijd op zoek naar de meest geschikte luchthaven voor de doorvoer van wapens. Schiphol kwam op grond van de voorschriften voor wapen- en munitiedoorvoer en vanwege de traditionele vriendschapsbanden als beste uit de bus. Ook de Israëliische luchtmacht maakte regelmatig gebruik van Schiphol tijdens militaire transporten om bij te tanken en voor rustpauzes van de vliegers. In 1996 kwam aan de hechte relatie tussen Schiphol en de Israëliische luchtmacht echter een einde. In de eerste helft van de jaren negentig landden er 60 militaire vliegtuigen op Schiphol. De toegenomen aandacht voor geluidsoverlast betekende dat de relatief lawaaierige militaire vliegtuigen niet langer altijd welkom waren. Ze slokten daarmee een te groot deel van de milieugebruiksruimte op. In 1996 luidde een landingsverbod op deze gronden dan ook het einde in van het veelvuldige gebruik van Schiphol door Israëliische militaire vliegtuigen. In 1997 kwam er in het geheel een einde aan gebruik van civiele vliegvelden door militaire vliegtuigen. De militaire vrachten via El Al gaan echter onverminderd voort.

⁶⁶ FEM/De Week 04/03/00

⁶⁷ Margot Dudkevitch, ‘Two remanded for selling arms to Iran,’ Jerusalem Post 03/02/00

⁶⁸ Strafvonnis 09/02/01, arrondissementsrechtbank te Assen, parket nummer: 19.035364-00

5.3.1 Geheimzinnigheid

In 1998 vertelden medewerkers van El Al over de geheimzinnige gang van zaken rond de El Al vliegtuigen: *“Als je het waagde ook maar één stap op de trap te zetten, werd je er letterlijk afgesmeten. (...) Het was wel duidelijk dat ze onder geen beding wilden dat wij zagen wat er in het toestel zat. Bij uitzondering moesten we wel eens in de cockpit zijn, bijvoorbeeld om een onderdeelje te vervangen, maar ze zorgden er altijd voor dat we nooit het vliegtuig in konden kijken.”*⁶⁹ De hang naar geheimhouding was dan ook niet gediend met de aandacht door de relatie tussen Israël en Schiphol die ontstond na de El Al vliegramp in de Bijlmer in 1992. Hoewel toenmalig Minister van Verkeer en Waterstaat, Neelie Smit-Kroes, in eerste instantie ontkende dat er zich militaire goederen in het vliegtuig bevonden, bleken die al snel wel degelijk aan boord te zijn geweest. Toevallig vond iemand een half verbrande vrachtbrief met een vermelding over aan boord zijnde munitie. Tijdens de parlementaire enquête over de Bijlmerramp kwam vervolgens nog veel meer informatie boven water over de lading.

Tabel 6: Enkele in de vrachtbrieven van de neergestorte El-Al Boeing beschreven militaire goederen:

<ul style="list-style-type: none"> • military ordnance (2046 kilo), • military ordnance (1885 kilo), • dimethyl methylfosfonate (DMMP) (1993), • small arms ammunition components, 	<ul style="list-style-type: none"> • bullets, • spare parts for F16, • spare parts for army weapons, • spare parts for military, • spare parts for Hawk, • spare parts for Patriot missile, 	<ul style="list-style-type: none"> • spare parts for Bell helicopters, • Pratt and Whitney aero engine • classified torpedo parts, • spare parts for tanks, en • spare parts for Sidewinder missiles
--	---	---

Bron: Dossier Bijlmerramp op <http://www.nrc.nl>

Een hoge ambtenaar van de Marechaussee stelde dat de slechte controle die in dit geval plaats gevonden had *“veel eerder normaal dan een geheimzinnig raadsel of complot,”* was.⁷⁰ Premier Kok voegde daar meer in zijn algemeenheid tijdens de Bijlmer enquête nog aan toe dat we niet eens weten wat door het Nederlandse luchtruim gaat. Dat lang niet iedereen meewerkte aan het boven water krijgen van de lading van de neergestorte El Al Boeing, bleek tijdens de parlementaire enquête volop. Van de vele buitenissige zaken die onder de pet bleven, valt vooral op dat de Rijks Luchtvaart Dienst achterhield dat militaire goederen met Israëlische militaire vliegtuigen via Schiphol werden vervoerd. De Dienst was daar niet toe verplicht en vond dat dit alleen maar ‘diplomatieke problemen [zou] opleveren.’⁷¹ Eveneens bleek de overheid jaar na jaar foutieve informatie over de lading verstrekte.⁷²

5.3.2 Chemische wapens

Door al deze aandacht zijn de vluchten van El Al via Schiphol ook in een breder kader geplaatst. Volgens militair analist Paul Beaver gaat het bij de bewapening van het Israëlische leger via Schiphol hoogstwaarschijnlijk ook om goederen voor nucleaire wapens. Het is in ieder geval duidelijk dat goederen die als grondstof voor chemische wapens gebruikt kunnen worden via Schiphol naar Israël zijn vervoerd. Het ging hierbij om ingrediënten voor het zenuwgas Sarin, het zogenaamde (DMMP). *“Het is opvallend, dat alle bestellingen plaats vonden vóór 1993. Het zou kunnen betekenen dat Israël een voorraad DMMP aanlegde zolang het nog kon,”* aldus Jean Pascal Zanders, expert in chemische oorlogsvoering bij het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).⁷³ Dat wil zeggen: voordat de VS en

⁶⁹ NRC 05/12/98

⁷⁰ Schokkend rapport van Rekenkamer; wapenzendingen op Schiphol zonder controle het land uit, Telegraaf 15/05/96.

⁷¹ ‘PvdA en VVD willen regels stellen aan doorvoer militair materieel,’ Volkskrant 07/12/98

⁷² Eindrapport Parlementaire Enquête Bijlmerramp, hoofdstuk 4.1. ‘Chronologie’

⁷³ ‘DMMP-raadsel vergroot,’ NRC-Handelsblad 12/03/99

Nederland in 1993 het verdrag tegen de verspreiding en het gebruik van chemische wapens ondertekenden.

5.3.3 Israëlische wapenindustrie

Naast de nucleaire en chemische wapens zou je bijna vergeten dat het hoogstwaarschijnlijk voor het merendeel om conventionele wapens gaat. Deze doorvoer is eveneens van groot belang. De Israëlische wapenindustrie behoort tot de belangrijkste na de grote vijf (de Verenigde Staten, Rusland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Duitsland) als het gaat om de omvang van hun wapenexporten. De Israëlische defensie-industrie is grotendeels met Amerikaanse hulp opgezet en gebruikt Schiphol als belangrijk intermediair. Die wapenindustrie heeft een bedenkelijke staat van dienst. De Israëlische wapens voor Zuid-Afrika tijdens het apartheidsbewind, ondanks het toen geldende wapenembargo, zijn daarvan het duidelijkste voorbeeld. Er is echter een scala aan andere voorbeelden te noemen, waaronder leveranties aan de drugsbaronnen in Colombia.⁷⁴ Recentelijk drong de VS er nog bij Israël op aan dat het zou stoppen met wapenverkopen aan India, Pakistan en China.⁷⁵

De Israëlische wapenexporten konden mede plaats vinden door de meer dan speciale relatie die Nederland en Israël onderhielden. Zonder afspraken tussen Israël, de Verenigde Staten en Nederland zou dit niet mogelijk zijn geweest. Deze relaties kregen voorrang boven deugdelijke controles op de luchthaven. Tot 1996 werd nooit enige inspectie verricht naar de lading van El Al vliegtuigen. Het geeft te denken dat controles en opsporingsbevoegdheden moeten wijken voor dergelijke banden. De positie van El Al op de luchthaven is weliswaar bijzonder, maar het roept de vraag op in hoeverre niet ook bij andere landen diplomatieke banden boven de wet gaan.

5.4 J.F.Y.

Enige jaren geleden kwam een levering van Oostenrijkse aanvalsgeweren aan het Nederlandse bedrijf J.F.Y. (de afkorting zijn de initialen van Johannes Fredericus van Yperen, de eigenaar van het bedrijf) vanuit Oostenrijk in opspraak.⁷⁶ Aan de groothandel in sportartikelen en in motor- en fietsonderdelen, zoals het bedrijf bij de Kamer van Koophandel staat geregistreerd, werden in totaal 565 geweren geleverd door Brügger + Thomet uit Zwitserland Oostenrijk.⁷⁷ Bovendien werden door Brügger + Thomet 50 FAL 7.62 geweren verkocht aan een wapenhandelaar in Zwijndrecht.⁷⁸ De leverantie vond plaats tegen de afspraken met Oostenrijk in. Overigens wijst deze zaak er op dat de handel in wapens niet alleen per vliegtuig en schip verloopt: één levering ging per lucht, één per landpost en een derde per auto.

De Oostenrijkers die de zaak aanklaarden wezen er op dat de wapens mogelijk zouden worden doorverkocht. De politie van Amsterdam Amstelland vertelde dat met de levering niets mis was: J.F.Y. is een geregistreerd vuurwapen handelaar.⁷⁹ Andere onderzoekers werden door het Ministerie van Buitenlandse zaken hetzelfde verteld. Ook de woordvoerder van J.F.Y. zelf stelt dat men zich beter druk kan maken over Oost-Europese handelaren, omdat die veel meer illegaal zouden exporteren. J.F.Y. zou de wapens aanpassen aan de richtlijnen van het land

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld International Herald Tribune 13/06/90

⁷⁵ 'Israël, U.S. to Discuss Arms Export Issues,' UPI 29/08/00

⁷⁶ Zie Brian Wood en Johan Peleman, 'The Arms Fixers: controlling the Brokers and Shipping Agents,' A Joint Report by BASIC, NISAT en PRIO, 1999, p. 56.

⁷⁷ Consenten regiopolitie Utrecht 10/10/97 (75 geweren) en 23/08/97 (15 geweren) en Internationaal Importcertificaat Belasting Dienst/Douane; Centrale dienst voor In- en Uitvoer 22/10/98 (400 geweren)

⁷⁸ Consent politie Zuid-Holland Zuid, 215, 11 juni 1997

⁷⁹ Registratie nummer erkenning Ministerie van Justitie 637.

waar ze heen zouden gaan. “Als ze naar de VS gaan worden ze aangepast aan de eisen aldaar,” zo stelde een woordvoerder van het bedrijf.⁸⁰ De zaakjes van J.F.Y mogen dan in orde lijken, het geeft toch te denken dat het bedrijf, nota bene formeel een sportartikelengroothandel, in verschillende militaire vaktijdschriften antitankwapens, uzi’s en andere kleine wapens aanbiedt, ‘nieuw en tweedehands voor elk budget’⁸¹. Alleen al daarom is oplettendheid in deze schimmige handel geboden.

5.5 ANK

In de internationale wapenhandel wordt veel gebruik gemaakt van zogenaamde makelaars, die aankoop en transport van wapens voor hun klanten regelen. Zij blijken dikwijls in staat hun zaken buiten het zicht van de autoriteiten te organiseren, gebruikmakend van dekmantelfirma’s en sluiproutes die het vestigingsland van de makelaar nooit aandoen. Deze tussenpersonen vormen een essentieel, maar moeilijk grijpbaar onderdeel van de (illegale) wapenhandel en meer in het bijzonder de problematiek rond doorvoer.

Op 22 februari 2001 werd het Diemense bedrijf ANK, dat granaten vanuit voormalig Joegoslavië naar Pakistan verscheepte, door de economische politierechter stilgelegd. Ook in het geval van ANK vond de financiële afwikkeling weliswaar plaats in Nederland, maar ging het transport van de wapens buiten Nederland om.⁸² In december 2000 was bij het bedrijf huiszoeking gedaan. Uit de in beslag genomen administratie bleek dat een nieuwe levering granaten aan Pakistan voor maart 2001 gepland stond. ANK was al eerder gewaarschuwd door de Economische Controle Dienst wegens de levering van wapens en wapenonderdelen in omgekeerde richting, vanuit Pakistan, via Cyprus naar voormalig Joegoslavië. De huidige inval gebeurde na een tip van de Sloveense inlichtingendienst. ANK had een order geplaatst voor het vervaardigen van granaatonderdelen in dat land. De onderdelen waren bestemd voor Pakistan. De officier van Justitie wees er tijdens het proces op dat ANK 90% van zijn inkomsten uit dit soort wapendeals haalde.⁸³

⁸⁰ Telefonisch contact, 10/02/99

⁸¹ O.a. in een advertentie in Jane’s International Defense Review, 6/1998

⁸² Stilleggen bedrijf geest voor illegale wapenhandel, ANP 22/02/01.

⁸³ Mondelinge toevoeging ANP journaliste Henny Reitma, 23/02/01

6 De nieuwe wet

Al in 1996 is sprake van een wijziging van de Wet Wapens en Munitie (WWM) die uitbreiding van controle op doorvoer mogelijk moet maken. Het Regeerakkoord van Paars 2 meldt twee jaar later daadkrachtig: *“Het bestaande regime voor de doorvoer van strategische goederen wordt verscherpt.”* In april 1998 was al een motie ingediend door de Kamerleden Van den Doel (VVD) en Apostolou (PvdA) waaruit dezelfde wens sprak. In een nota over het wapenexportbeleid wordt datzelfde jaar nog uitgebreid ingegaan op de verbetering van de doorvoerregeling. Daarin stelt de regering dat de In- en uitvoerwet en het Uitvoerbesluit strategische goederen zullen worden gewijzigd opdat alle doorvoer van wapens kan worden gecontroleerd. Er bestond al wel een regeling voor goederen die voor langere tijd in Nederland waren (7 dagen of langer bij aanvoer over land of door de lucht, 14 dagen of langer bij aanvoer over zee) en hier geen bewerking ondergingen. Buitenlandse Zaken wilde nu ook voor wapens die korter in Nederland blijven een ad hocvergunningplicht instellen. *“Deze voorstellen tot aanscherping van het doorvoerregime zullen (...) mede dienen ter uitvoering van de motie Van den Doel - Apostolou van 16 april 1998.”*⁸⁴ Van den Doel zou in 1999 nog een keer dreigen met een eigen wetsvoorstel als de regering niet op zou schieten, maar de nieuwe wet is sinds 13 februari 2001 van kracht.⁸⁵ Wapendoorvoer is opeens een belangrijk politiek onderwerp geworden. Daarvoor bestaan een aantal redenen.

6.1. De aanloop

6.1.1 Einde Koude oorlog

De ECD vroeg zich in de eerste helft van de jaren negentig af of de toen geldende vergunningplicht voor wapenzendingen naar het ‘Sino Sowjet blok’ nog wel wenselijk was. Na de Koude oorlog werd een verbod op doorvoer van wapens naar Oost-Europese landen geschrapt.⁸⁶ Het krachtenspel rond de handel in wapens was opeens veranderd. Niet langer was het een middel in de strijd tussen Oost en West, maar werd het veel algemener gezien als een factor die de stabiliteit in de wereld zou kunnen bedreigen. Die stabiliteit werd niet noodzakelijkerwijs meer door China en Oost- en Midden-Europa bedreigd, maar eveneens vanuit andere regio’s. VVD’er Van den Doel stelde dat zijn inspanningen voor een verbeterd doorvoer regime eveneens een gevolg waren van de veranderde situatie na de Koude Oorlog.⁸⁷ Er was nu meer ruimte voor een strikter wapenexportbeleid naar instabiele en zwakke staten op ethische en morele gronden. Deze ruimte maakte het NGO’s ook gemakkelijker om het thema wapenhandel meer op de agenda te krijgen. Zo wist de campagne tegen landmijnen groot succes te boeken en kwam er een Europese gedragscode voor wapenexporten. De volgende stap was om kleine wapens op de agenda te plaatsen. Uit deze campagne komt ook de groeiende aandacht voor wapenmakelaars, doorvoer en de controle op wapenstromen voort. Het samenspel tussen pers, politiek en NGO’s en de feitelijke ontwikkelingen hebben er samen toe bijgedragen dat er uiteindelijk een nieuwe wet kwam.

6.1.2 Ramp in de Bijlmer

Op 4 oktober 1992 stortte een Boeing van El Al boven Amsterdam neer. Al snel bleken in het vliegtuig militaire goederen te zitten. Hierdoor ontstond er meer aandacht voor wapenstromen die via Schiphol plaatsvinden. Meer dan voorheen was de transportinfrastructuur van

⁸⁴ Nota wapenexportbeleid 04/12/98

⁸⁵ Wet van 12 februari 2001 tot wijziging van de In- en Uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer van strategische goederen), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 191 Jaargang 2001.

⁸⁶ Joeri Boom, ‘Wapenhaven,’ De Groene Amsterdammer 17/02/99

⁸⁷ Gesprek van Piet Versteeg (Werkgroep Wapenhandel, Amsterdam) en auteur met Theo van den Doel, oktober 1999.

Nederland een onderwerp dat ook samenhang met het vervoer van wapens. Een onderwerp dat daarvoor slechts sporadisch aan de orde was geweest, in verband met wapenzendingen naar Zuid-Afrika tijdens het apartheidsbewind en de Perzische Golf tijdens de oorlog tussen Iran en Irak. Tijdens de Bijlmer enquête werd uitgebreid aandacht besteed aan het punt van wapendoorvoer. Met betrekking tot Israël, maar ook in het algemeen. In haar eindrapport doet de parlementaire enquêtecommissie verschillende aanbevelingen met betrekking tot het correct weergeven van de lading. Ook de commissie is gestuit op het probleem dat *“de aard van de lading aan de hand van ladingdocumentatie moeilijk traceerbaar is.”* Een duidelijkere documentatie is niet alleen in het belang van de volksgezondheid - zodat bij calamiteiten de bevoegde autoriteiten weten wat de risico's voor de volksgezondheid zijn -, maar is ook een zaak van het buitenlands beleid. De commissie bepleitte dat:

- in internationaal kader een betere regeling opgezet zou worden voor de beschikbaarheid van alle benodigde ladingpapieren en de reeds bestaande internationale regels tot het elektronisch verzenden van vervoersdocumenten daarvoor als aangrijpingspunt te gebruiken;
- boete bepalingen vaker ingezet moeten worden als vrachtdocumenten niet de juiste gegevens bevatten. De commissie stelt dat dit tevens in het belang van de taken van Douane en Economische Controle Dienst is;
- de intensiteit van de controle op de inhoud van transitlading moet worden vergroot. Daarvoor is vereist dat ook lading die onmiddellijk doorgevoerd wordt, steekproefsgewijs, aan controle onderworpen wordt.⁸⁸

6.1.3 Uitlekken gegevens

In 1997 lekten gegevens uit naar de pers waaruit bleek dat Nederland een voorname rol speelde bij het doorvoeren van wapens. Parlementariërs maakten hiervan weer gebruik om voor strengere controle op doorvoer te pleiten.

6.2 Het debat

Zowel de Wet Wapens en munitie als de In- en uitvoerwet kenden een uit- en doorvoerregime voor wapens en munitie. Alle wapens die onder de WWM vallen, worden ook door de In- en Uitvoerwet gecontroleerd. Door de nieuwe wet is de overlap die bestond uit de wereld geholpen. De WWM gaat zich door de wijziging nu richten op doorvoer binnen de Europese Unie en is vooral bedoeld om er voor te zorgen dat geen handvuurwapens ongecontroleerd de EU landen binnen komen. Ook zal de consentplicht vervallen voor goederen die naar niet-EU-landen worden doorgevoerd. Het gaat bij deze wet vooral om de handhaving van de interne veiligheid binnen de lidstaten. De In- en uitvoerwet zal gaan gelden voor uit- en doorvoer van wapens naar niet-EU-landen en daarmee aansluiten aan het wapenexportbeleid.

De belangrijkste doelstelling van het wijzigen van zowel de Wet Wapens en munitie als de In- en uitvoerwet is het vergroten van de controle op de doorvoer van wapens. Het doel van de nieuwe wet is het beschermen van de internationale rechtsorde en de veiligheid van Nederland en andere landen te waarborgen tegen de aanwezigheid van ongecontroleerde stromen wapens en munitie. Naast het op elkaar afstemmen van beide wetten zal dit gebeuren op grond van een aantal verscherpingen op het gebied van de doorvoer van wapens. Deze verscherpingen zijn:

- Alle wapens vallen nu onder wetgeving betreffende doorvoer. De voorheen geldende In- en uitvoerwet kende onvoldoende mogelijkheden om doorvoer van strategische goederen te controleren. De Wet wapens en munitie kende wel een doorvoerregime. Op basis van

⁸⁸ Aanbevelingen 12-14 Eindrapport Parlementaire Enquête Bijlmerramp.

deze regeling moest een doorvoervergunning (consent) aangevraagd worden voor kleine wapens als boksbeugels, pistolen en opvouwbare schietwapens. Een groot aantal wapens (marineschepen, raketten, vliegtuigen, tanks en voertuigen) bleef zo echter buiten schot. (Voor dual-use goederen geldt overigens een andere regeling; die regeling is overeengekomen in het kader van de Europese Unie, zie onder.)

- Alle doorvoer kan gecontroleerd worden. Voorheen kon alleen de zogenaamde langzame doorvoer gecontroleerd worden op basis van een vergunningplicht. Langzaam wilde zeggen dat goederen langer dan 7 dagen bij vervoer over land en door de lucht en 14 dagen of langer bij vervoer over zee in Nederland verbleven. Vergunningplicht bestond ook bij actieve veredeling – dit is het aanbrengen van verbeteringen aan goederen. Voor de snelle doorvoer is een ad hoc vergunningplicht in het leven geroepen. Het gaat hierbij om goederen die niet afkomstig zijn uit de EU en die naar een bestemming buiten de EU vertrekken.

Kortom er is nu dus onderscheid tussen doorvoer van strategische goederen die onder een algemene vergunningsplicht voor langzame doorvoer vallen en doorvoer van strategische goederen die onder een ad hoc vergunning vallen, de snelle doorvoer. Opvallend is dat de duur van snelle doorvoer aanmerkelijk is opgerekt. De oorspronkelijke 7 en 14 dagen zijn nu omgezet in respectievelijk 20 en 45 dagen. Deze termijnen zijn overgenomen uit de in Europees verband vastgelegde regels rond de doorvoer van goederen voor tweeërlei gebruik.⁸⁹ Naast een verscherping heeft er dus ook een verruiming van de regels plaatsgevonden. Een andere verruiming van de regels vond plaats op het gebied van de zogeheten meldplicht. Voor de doorvoer van wapens en munitie was het mogelijk een consentvrijstelling te krijgen, mits de doorvoer gemeld werd. Voor snelle doorvoer bestaat nu geen meldplicht meer. Het zijn vooral de meldplicht en het ad hoc vergunningstelsel die in debatten tussen de Regering en Tweede Kamer veel stof deden opwaaien.

6.2.1 Ad hoc vergunningstelsel

Het ad hocsysteem zal uitgaan van controle op ongewenste leveringen aan verdachte landen. Het kan ingezet worden als zwaarwegende belangen in het geding zijn. Bijvoorbeeld als de export niet onder effectieve controle van enig land valt of een andere eindbestemming lijkt te krijgen dan in de vergunning staat. Doorvoer van goederen van en naar NAVO en EU landen en enkele belangrijke handelspartners, zoals Australië, Japan, Nieuw Zeeland en Zwitserland zijn uitgesloten van deze controle. *“De regering is van mening dat belangen van de internationale rechtsorde en de uitwendige staatsveiligheid ook zonder Nederlands toezicht voldoende zullen zijn gediend, indien bij wederuitvoer de goederenbeweging onder effectieve exportcontrole staat van of bestemd is voor een bondgenoot of bevriend partnerland. Het is politiek ook niet goed denkbaar dat Nederland in zulke gevallen nog eens een eigen toets zou hanteren.”*⁹⁰ Met betrekking tot Turkije en Griekenland wordt in dit licht een probleem geconstateerd. Binnen het Nederlandse wapenexportbeleid worden leveranties aan deze landen wel getoetst. Als het doorvoer betreft vervalt dit onderscheid, gezien bovenstaande. Dat is volgens Economische Zaken verdedigbaar, omdat uitvoer vanuit die landen niet dezelfde zorgen baart als de export er naar toe, en omdat leveranties aan Turkije en Griekenland al onder controle staan van andere bondgenoten. *“Is dat laatste niet het geval, dan zal de ad hoc vergunningplicht uitkomst kunnen bieden.”*⁹¹

⁸⁹ Voor Goederen voor tweeërlei gebruik is het wel mogelijk gebleken een EU verordening aan te nemen. Een dergelijke regeling is echter op grond van artikel 296 van het EU-verdrag niet mogelijk voor wapens, omdat de EU landen er voor hebben gekozen economische activiteiten rond wapens uit te sluiten van gezamenlijk beleid. Een aantal staten wil deze bevoegdheid niet uit handen geven.

⁹⁰ Memorie van toelichting bij ‘Wijziging van de In- en uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer strategische goederen),’ nr. 26948.

⁹¹ idem

Een belangrijk punt van debat in de Kamer was de instelling van een algemene vergunningsplicht. Een algemene vergunningsplicht zou meer preventieve werking met zich mee brengen dan een ad hoc vergunningsplicht. Bovendien zou dit beter zijn voor de prioriteitenstellig bij de Douane. Voor de vervoerder zou een algemene vergunningsplicht ook meer duidelijkheid verschaffen. Bovendien zou er een preventieve werking van uitgaan. De KLM zou daarmee in het vervolg een vergunning moeten aanvragen voor wapens die het eerder wel zo kon vervoeren naar Ecuador, Sierra Leone etc. Ongewenste leveranties kunnen dan gemakkelijk gestopt worden en de Kamer kan de regering verantwoording vragen over wel doorgelaten leveringen. Dit zou daarom een enorme verbetering van het beleid betekenen ten opzichte van controle op vervoer door bonafide bedrijven. Kwaadwillenden zouden dan met steekproeven door de mand moeten vallen.

Tegen de invoering van een dergelijke algemene vergunningplicht zijn door de regering tot nu toe een groot aantal argumenten ingebracht. Staatssecretaris Ybema van Economische Zaken stelde dat ongerichte controle niet effectief is. Gezien de korte duur dat de strategische goederen meestal op Nederlands grondgebied verblijven mogen allereerst geen eisen aan de Nederlandse overheid worden gesteld, dat ze verantwoordelijkheid neemt voor snelle doorvoer via Nederland, aldus de bewindsman. Bovendien is het door het korte verblijf in Nederland en de grote omvang van de doorvoer onmogelijk dit allemaal te controleren. Alleen bij concrete aanwijzingen kan er daarom gecontroleerd worden. Vertragingen van vervoer moeten zo veel mogelijk vermeden worden en er mag geen oneigenlijk beroep gedaan worden op bedrijven. De regering stelt dat een algemene vergunningsplicht bonafide vervoerders administratieve handelingen zal opleggen, terwijl de controlemogelijkheden niet toereikend zijn. *“Op de eerste plaats gaat het hier om een ernstige zaak, namelijk de doorvoer van wapens waarmee oorlog wordt gevoerd. Dit feit op zich rechtvaardigt dat vervoerders die zich daarmee inlaten extra administratieve handelingen verrichten. (...) Als wij daadwerkelijk willen verhinderen dat vervoerders wapens transporteren naar landen die de mensenrechten schenden en oorlog voeren, moeten wij daarvoor natuurlijk iets over hebben,”* aldus het verweer van PvdA Kamerlid Apostolou.

Tussen wens en werkelijkheid staan wetten, praktische bezwaren en internationale afspraken, zo ook hier. Zowel de Europese Unie als de Wereldhandelsorganisatie (WTO) hebben vastgelegd dat de controle op wapens geen afbreuk mag doen aan het vrije verkeer van goederen. Nederland stelt dat door de beperkingen die nu gelden dit niet het geval zal zijn. *“Een vergunningsplicht sluit daarenboven niet goed aan bij de in Europees en ruimer internationaal verband gebruikelijke praktijk. Ook daarom zal uitvoering en controle van zo’n plicht in Nederland problematisch zijn,”* aldus Ybema.⁹²

Iedere zeeman die belastingvrije drank of sigaretten smokkelt zou zich verbazen over de vermeende praktische problemen rond de controle op wapendoorvoer, zoals de regering die schetst. Bij inklaring van een schip is de vrees in scheepvaartkringen vrij algemeen dat de ‘zwarte bende’ van de Douane aan boord zal komen. Niet alleen omdat dit vertraging oplevert, maar ook omdat deze beampten in staat zijn in enkele uren veel inventief verstopte smokkelwaar op te sporen. Die snelheid is ook bij doorvoer van wapens essentieel. Het gaat daarbij echter om prioriteiten en inzet van personeel; onmogelijk kan dit niet zijn, we leven immers niet in het Wilde Westen, extra investering in controle lijkt dan ook voor de hand te liggen.

6.2.2 Meldplicht

Ook met betrekking tot de meldplicht is sprake van een versoepeling. Voorheen moesten alle goederen die onder de Wet wapens en munitie vielen gemeld worden. Nu is deze meldplicht alleen nog van toepassing op langzame doorvoer. De handhaving van een meld- of

⁹² idem

vergunningplicht kan niet worden gewaarborgd, aldus de regering. Er zijn namelijk nogal wat problemen. Goederen zijn niet goed herkenbaar, de opgave kan onjuist zijn - bijvoorbeeld met betrekking tot de eindbestemming - en praktisch gezien is het onmogelijk goederen te controleren wanneer ze aan boord blijven.⁹³ Een ander bezwaar is dat de meldplicht voor vervoer binnen de EU is vervallen, vanwege het tot stand komen van de interne markt. De meldplicht zou dus alleen goederen betreffen die van buiten de EU komen of de EU via Nederland verlaten. Dit is wederom een belangrijke reden voor Ybema tegen een meldplicht te zijn. Deze redenering is echter inconsistent: doorgaans wordt er juist op gewezen dat de nieuwe wetgeving juist bedoeld is voor een betere controle op goederen naar landen buiten de EU.

Een ander bezwaar is dat het vervoer van de – op basis van een melding – te controleren goederen niet onnodig belemmerd mag worden. De Nederlandse concurrentiepositie zou daarmee teveel worden geschaad.

Ook hier zijn het weer de kwaadwillenden die een belangrijke rol spelen in de argumentatie van staatssecretaris Ybema: *“De sector waar wij het over hebben, is bij uitstek de sector waarin diegenen die daarmee bepaalde materiele belangen op het oog hebben, het juist niet melden. Dat betreurt ik, maar dat is een fact of life. Op dat punt kun je dus niet zeggen: met de meldingsplicht hebben we het systeem rond.”*⁹⁴ Als er een meldplicht is dan moeten ook bedrijven die zich aan zo’n plicht onttrekken een gerede kans lopen te worden opgespoord anders is dit niet fair richting bedrijven die wel keurig opgave doen, aldus de staatssecretaris. Daar wordt door Hessing van de VVD tegenover gesteld: *“Zeker voor welwillende en bonafide vervoerders zou het verstrekken van die informatie geen probleem hoeven te zijn.”* Veel informatie is immers al beschikbaar in de vrachtbrieven. Een algemene meldplicht zou de overheid meer bevoegdheden geven en patronen in het reguliere handelsverkeer blootleggen, zo stelt Vendrik van GroenLinks, wat weer van belang is voor een goede risicoanalyse. Ook de Kmar stelde in 1996 dat meldingen gebruikt kunnen worden voor controle op naleving van de Wet wapens en munitie. Opvallend is dat er in de argumentatie nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningen en meldingen. Een melding is er op gericht inzicht te krijgen in doorgevoerde wapensystemen, een vergunning om toestemming tot uitvoer te krijgen.

6.2.3 Kleine wapens en jaarrapport

Op enkele punten is er wel vooruitgang geboekt tijdens de debatten over de nieuwe wet. Alle aandacht voor de problematiek rond kleine wapens heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat deze wapens mogelijk onder een scherper doorvoerregime geplaatst worden. Een meldplicht voor handvuur- en lichte wapens wordt door Economische Zaken in overweging genomen, omdat deze goed herkenbaar zijn, ze een belangrijke rol spelen in conflicten en er aandacht voor is in internationale fora (EU, Wassenaar Arrangement, VN en OVSE). Transporten naar landen waar het gevaar van gebruik in een conflict vrijwel is uitgesloten zouden niet gemeld hoeven te worden.⁹⁵ Dat is een stapje in de goede richting.

Ook is er gepleit voor een rapportage over wapendoorvoer in de jaarlijkse rapportage wapenexportbeleid. Kamerlid Apostolou stelde voor in dit rapport op te nemen: een verslag van de werkzaamheden van de opsporingsdiensten en douane; de resultaten van hun inspanningen; en andere zaken verband houdende met de doorvoer van wapens. Dit is ook van belang in verband met de beloofde evaluatie na twee jaar van de werking van de nieuwe wet. De regering heeft een dergelijke rapportage toegezegd.

⁹³ Staatssecretaris van Economische Zaken, Ybema, Brief aan de Tweede Kamer, 23/11/00

⁹⁴ Algemene Beraadslaging over het wetsvoorstel van de In- en uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer van strategische goederen), 26/09/00

⁹⁵ Zie noot 91

6.3 Efficiënt middel?

De nieuwe wet is het gevolg van een niet aflatende aandacht van pers, politie en publiek. Vooral VVD Kamerlid Van den Doel wordt tijdens debatten veelvuldig gecompimenteerd voor zijn oplettendheid. Het meest opmerkelijke tijdens die debatten is echter dat de Kamerleden steeds meer bakzeil haalden bij hun streven naar algemene toepasbaarheid van de vergunning- en meldplicht voor snelle doorvoer. De huidige beperkingen bestaan op het gebied van de algemene vergunning- en meldingplicht (zie boven), bepaalde landen die thans worden uitgesloten en het beleid dat vooral is gericht op categorieën wapensystemen.

6.3.1 NAVO en Europese Unie

De belangrijkste beperking is het uitsluiten van belangrijke wapenexportlanden bij de controle op doorvoer. De NAVO en de EU en de andere eerdergenoemde vrijgestelde handelspartners van Nederland waren in 1996 goed voor ruim 93% van alle wapenhandel in de wereld.⁹⁶

Alleen al dit gegeven roept vragen op over de uitsluiting van deze landen van controle op doorvoer.

Daarnaast moeten vraagtekens worden gezet bij het niet controleren van Turkije en Griekenland. Dat is bedenkelijk want beide zijn verwickeld in een wapenwedloop, die verband houdt met het conflicten tussen beide landen rond de Egeïsche Zee en Cyprus. Daarnaast speelt de Turkse burgeroorlog tegen de Koerden (PKK). Turkije voert verder wapens door naar derde landen, zoals Iran en Algerije. Het is bovendien bedenkelijk omdat bij gewone wapenexportrichtlijnen wel een speciale positie voor beide landen geldt.

Vraagtekens worden eveneens gezet door Kamerlid Hoekema: "Ik kan mij voorstellen dat goederen die afkomstig zijn uit Tsjechië - een nieuw NAVO-land - naar Afrika gaan."⁹⁷ Dat dit geen hypothetische kwestie is bleek in april 2001 toen werd gerapporteerd dat Tsjechië wapens exporteert naar schurkenstaten en oorlogsgebieden als Sri Lanka en Eritrea. Naar dit laatste land werden machinegeweren en munitie vervoerd. De levering werd voortijdig door Bulgarije gestopt.⁹⁸ Economische Zaken zelf stelt dat leveringen van voormalige Oostblok landen aan Afrika een doelwit kunnen zijn voor het opleggen van een ad hoc vergunningplicht. Door de nieuwe wet worden ook drie voormalig Oostblok landen en tevens NAVO-lidstaten vrijgesteld van de meldplicht, namelijk Polen, Hongarije en Tsjechië.

Ook zeer gerespecteerde landen kunnen er een onverantwoordelijk beleid op na houden. Als de VS anti-personeelsmijnen willen vervoeren kan dit nog altijd via Rotterdam of Schiphol gebeuren. In Afghanistan zitten ze nog steeds met de kwalijke gevolgen van dit Amerikaanse wapenexportbeleid opgescheept.⁹⁹

In de periode 1990-93 trainde Frankrijk de troepen van de Rwandese president, de Interahamwe. Het leverde in die periode bovendien 9.000 handgranaten, 20.000 anti-personeelsmijnen, 250 9 mm pistolen en 121.500 stuks 9mm munitie, 530 aanvalsgeweren en 700.000 stuks 5.56mm munitie, en materieel voor parachutisten.¹⁰⁰ Dergelijke leveranties kunnen onder de huidige regeling nog steeds via Nederland lopen. Frankrijk is immers NAVO-bondgenoot en EU-lidstaat. Het uitsluiten gaat meer uit van een politiek van vertrouwen in bondgenoten, dan van een werkelijke controle op wapenstromen.

⁹⁶ World Military Expenditures and Arms transfers 1997

⁹⁷ Zie noot 92

⁹⁸ 'Czech arms trading back in spotlight,' UPI 30/04/01

⁹⁹ Zie 'Running Guns: The Global Black Market in Arms Sales,' (Zed Books: Londen 2000) zie hoofdstuk 'Government Gun Running to Guerrillas,' Lucy Mathiak en Lora Lumpe

¹⁰⁰ Bruno Barrillot, 'Ethics: Sales of light Arms by France to Rwanda,' La lettre de l'Observatoire des Transferts d'Armements, 1/1999

6.3.2 Kleine wapens

De toezegging van Ybema een meld- en vergunningplicht in te stellen voor kleine en lichte wapens is een stap vooruit. Kleine wapens zijn gemakkelijk te controleren, worden besproken in internationaal verband en hebben een direct verband met binnenlandse conflicten, zo stelt hij. Het lijkt echter belangrijk die toezegging te verbreden. Ten eerste is de Nederlandse en Europese Unie wapenexportpolitiek niet uitsluitend gericht op binnenlandse conflicten en mensenrechtenschendingen. Ook leveranties aan spanningsgebieden en landen waar de verhouding tussen sociale en militaire uitgaven volledig zoek is, moeten op hun merites beoordeeld worden. Daarnaast wordt bij binnenlandse conflicten vaak een mix van kleine en grotere wapensystemen gebruikt. Owen Greene van de Universiteit van Bradford merkt in dit verband op: “Naar mijn mening is het belangrijk om te beseffen dat ‘middelzware’ en ‘zware’ wapens ook een belangrijke rol spelen in de meeste van de recente conflicten. Het is opmerkelijk dat lichte en zware wapens geïntegreerd worden gebruikt.”¹⁰¹

De grote winst van een verscherpte invoering van controle op kleine wapens is dat het een precedent kan scheppen voor verbreding naar andere wapensystemen. Om met Kamerlid Hoekema te spreken is het bovendien van belang “als je kijkt naar het onheil dat de categorie kleine wapens – maar die niet alleen – in de wereld aanricht dat we die lacune [op doorvoer van wapens] op de meest effectieve wijze dichten.”¹⁰²

¹⁰¹ Owen Greene, ‘Tackling light weapons proliferation issues and priorities for the EU,’ Saferworld april 1997. Zie tevens Mike Browne, ‘Militarization and Conflict in the Great Lakes,’ International Alert juli 1998.

¹⁰² Algemene beraadslaging 26/09/00

Doorvoer van wapens via Nederland

“wij controleren strenger op brilslangen en zeldzame vogels dan op wapens”

Novib, mei 2001

Aanbevelingen

A Algemene vergunningplicht

Een algemene vergunningplicht moet ingesteld worden voor zowel langzame als snelle doorvoer. Nederland ‘distributieland’ is een belangrijke draaischijf voor de internationale doorvoer van legale en illegale wapens. Dit verplicht Nederland er ook toe om maatregelen te nemen die zoveel mogelijk beperken dat de Nederlandse ‘mainports’ bijdragen aan onveiligheid, oorlog en menselijk leed in regio’s waar conflicten woeden en waar buitensporig veel geld wordt uitgegeven aan het militaire apparaat. Bovendien heeft een algemene vergunningplicht een grotere preventieve werking, dan de nu geldende ad-hocplicht. Het argument dat controle niet haalbaar zou zijn is vooral een kwestie van tijd, geld en middelen voor opleiding, personeel en materieel.

B Algemene meldingsplicht

Minimaal moet een algemene meldingsplicht worden ingesteld voor snelle en langzame doorvoer van militaire goederen. Van een algemene meldingsplicht kan een preventieve werking uitgaan en een dergelijke plicht leidt tevens tot meer inzicht in wapenstromen wat weer van belang is voor een effectieve risicoanalyse. Voor betrokkenen is het een kleine administratieve handeling die aansluit op de nu al bestaande internationale regels tot het vooraf elektronisch verzenden van vervoersdocumenten. Boete bepalingen moeten vaker ingezet worden als vrachtdocumenten niet de juiste gegevens bevatten. (Zie ook aanbevelingen Bijlmer Enquête)

C Controle

C.1 De intensiteit van de controle op de inhoud van transitlading moet worden vergroot. Daarvoor is vereist dat ook lading die onmiddellijk doorgevoerd wordt, steekproefsgewijs, op basis van risicoanalyse en pre-arrival informatie, aan controle onderworpen wordt.

C.2 Er moet een duidelijke aansturing van de Douane komen op het gebied van wapendoorvoer, mede door Buitenlandse Zaken. In dit kader moet de samenhang tussen keuzes die op politiek niveau worden gemaakt en de in het kader van de controle op wapendoorvoer te verrichten douanewerkzaamheden worden vergroot.

C.3 De Douane moet een duidelijk beleidsplan met betrekking tot doorvoer van wapens schrijven, waarin problemen worden benoemd en mogelijke oplossingen worden aangegeven.

C.4 Aangezien de Rekenkamer constateert dat de risicoanalyse nog onvoldoende wordt gecoördineerd en nauwelijks in verband wordt gebracht met de kernfuncties van de Douane; en de ingezette controle functies niet optimaal functioneren en teruggekoppeld kunnen worden, dient de effectiviteit van de risicoanalyse te worden vergroot. Zeker gezien de ad-hocbenadering die nu op het gebied van wapendoorvoer is gekozen en waarin steekproefsgewijze controle op basis van risicoanalyse een centrale rol speelt.

C.5 Tevens moet de Douane duidelijk maken hoeveel tijd voor analyse en controle op doorvoer van wapens wordt gebruikt.

C.6 Voor een efficiënte controle is het van belang wapenexporten van en naar zoveel mogelijk landen te controleren. Door het uitsluiten van: de NAVO-bondgenoten, de EU-lidstaten, belangrijke handelspartners en door controle op de handel in kleine- en lichte wapens te beperken tot landen waar gevaar bestaat dat deze worden ingezet in binnenlandse conflicten worden nu al lacunes in de wet en regelgeving aangebracht. Dit op basis van een niet gegronde aanname dat al deze landen de doorvoer zelf goed controleren. Tevens zijn hiermee de belangrijkste wapenexporterende landen uitgesloten van controle op doorvoer. De valse eindbestemmingverklaringen (zie onder) voor malafide vervoerders zijn daarmee legio.

Tenminste moet de ook in de wapenexportrichtlijnen geldende uitzonderingspositie voor Turkije en Griekenland gehandhaafd worden en het verdient aanbeveling controle op wapendoorvoer van de nieuwe NAVO-lidstaten te handhaven.

D Eindbestemmingverklaringen

Er moet een systeem worden opgezet waardoor eindbestemmingverklaringen – of nog beter eindgebruikerverklaringen - nagevolgd kunnen worden. Een lijst van verantwoordelijken voor verstrekking van deze verklaringen in de afnemende landen kan hierbij een goed uitgangspunt zijn. Ofwel in de woorden van de ECD het opzetten van een databestand met geautoriseerde instanties in andere landen, die belast zijn met

afgifte van documenten die aantonen dat de overheid van het land van bestemming geen bezwaar heeft tegen de invoer van de strategische goederen. Binnen de Europese Unie zouden bovendien afspraken moeten worden gemaakt over het harmoniseren van eindgebruikerverklaringen. Het in enkele landen van de Unie bestaande systeem dat alleen verklaringen van overheden geaccepteerd worden, zou ook in Nederland moeten gelden. Dit zou de controle aanzienlijk vergemakkelijken.

E Geen beperkingen op wapentype

Er moet een algemene vergunningplicht voor alle typen strategische goederen ingesteld worden. Er zijn goede redenen om te beginnen met het controleren van een algemene vergunning- en meldingplicht voor kleine wapens, lichte wapens en munitie, omdat op dit gebied door de controlerende instanties op de vliegvelden en in havens al ervaring opgedaan is in het kader van de Wet wapens en munitie. Echter dit kan niet betekenen dat andere, middel zware en zware wapens niet gecontroleerd worden. Er zijn voldoende aanwijzingen dat ook deze wapens een rol spelen in burgeroorlogen en conflicten tussen staten. Controle op goederen voor tweërlei gebruik kan hier bij aansluiten.

F Europese maatregelen

Streven naar verbeterde Europese samenwerking op de controle van wapendoorvoer. Aangezien Europese regelgeving op doorvoer van strategische goederen – behalve voor goederen voor tweërlei gebruik – is uitgesloten, moet worden gestreefd naar nationale regelgeving op Europees niveau die elkaar zoveel mogelijk versterkt, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betreffende landen. Daarvoor moet allereerst een goed overzicht worden gemaakt van Europese controle op dit gebied en aspecten die typerend zijn voor de betreffende landen van de Europese Unie. Een globaal overzicht gemaakt door Economische Zaken (08/06/00) kan hierbij als uitgangspunt dienen.

G Transparantie

De doorvoer van wapens moet openbaar worden en daarmee ook beter controleerbaar. Bij de doorvoer van wapens gaat het in het geval van malafide vervoerders om gewetenloze lieden die alles zullen aangrijpen om door de mazen van de controles heen te glippen. In dit kader lijkt transparantie een contraproductieve bijdrage aan de bestrijding van het fenomeen wapendoorvoer te kunnen hebben. Op basis van openbare informatie kunnen corrupte beampten en handelaren immers getipt worden. De huidige vertrouwelijkheid neigt echter veelal naar het buitensporige. Het blijkt immers dat juist informatie bijdraagt aan meer aandacht voor de kwestie. Het is bovendien niet zo dat alleen opsporingsdiensten van regeringen onderzoek doen naar wapenstromen, ook onderzoekers van NGO's en universiteiten zijn betrokken bij dergelijk onderzoek. Meer openbaarheid kan deze initiatieven versterken en dit hoeft niet te leiden tot extra inzicht in opsporingsmethoden en hoeft ook geen bedrijfsgeheimen bloot te leggen (beide argumenten werden gebruikt tegen het vrijgeven van het ECD rapport 'Transito'). Het gaat hierbij niet om openbaarmaking van gegevens waaruit blijkt welk bedrijf welke goederen verlaadt en wat de waarde van deze leveranties is, maar om te weten welke strategische goederen vanuit welk land naar welke bestemming vertrekken of vertrokken. Bovendien zijn de opsporingsmethoden die in 'Transito' worden genoemd ook beschikbaar in openbare bronnen. (Zie tevens onder Jaarrapportage, H.2)

H Jaarrapportage

In de jaarrapportage wapenexportbeleid moet een paragraaf over doorvoer van strategische goederen worden opgenomen. Een dergelijke paragraaf kan tevens een belangrijke rol spelen in de toegezegde evaluatie van het beleid na twee jaar. VVD, PvdA en CDA hebben zich hier al positief over uitgesproken en de regering heeft een rapportage in dit verband toegezegd. In deze rapportage moeten opgenomen worden:

H.1 een verslag van de werkzaamheden van de betrokken overheidsdiensten, inclusief in analyse en controle op dit terrein gestoken uren;

H.2 de resultaten van de inspanningen van deze diensten, inclusief een overzicht:

H.2.1 welke landen doorvoer van welke wapens is geweigerd;

H.2.2 het aantal onregelmatigheden dat is opgetreden (met betrekking tot foutieve opgave van lading en eindbestemming);

H.2.3 naar welke landen welk type wapens zijn doorgevoerd;

H.2.4 een overzicht van welke organisaties ingezet zijn voor controle op wapendoorvoer;

H.2.5 een analyse over het al dan niet afnemende belang van de Nederlandse lucht- en zeehavens als draaischijf voor ongewenste handel in strategische goederen; en

H.2.6 voortgang die is geboekt op hierboven genoemde aanbevelingen (A-H).