

Naar een restrictiever Europees wapenexportbeleid

Voorstellen bij de evaluatie van het Gemeenschappelijk
Standpunt

Campagne tegen Wapenhandel, juli 2012
Frank Slijper

Campagne tegen Wapenhandel

Kantoor Amsterdam
Anna Spenglerstraat 71
1054 NH Amsterdam
tel/fax 020 6164684

Kantoor Groningen
Postbus 7007
9701 JA Groningen
tel 050 3133247

info@stopwapenhandel.org
bank 39.04.07.380
www.stopwapenhandel.org

Colofon

Uitgave: Campagne tegen Wapenhandel, juli 2012

Samenstelling: Frank Slijper

Inleiding

In december 2008 ging het Europese wapenexportbeleid van een politiek bindende gedragscode over in een juridisch bindend “Gemeenschappelijk Standpunt tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie” (verder: GS)¹. Voor Nederland veranderde feitelijk niets omdat het wapenexportbeleid al sinds jaar en dag in relevante wetgeving verankerd is.² Ook publiceert Nederland al sinds 1998 jaarlijks een rapport over het wapenexportbeleid, een andere vereiste die voortvloeit uit het GS.³

Sinds de introductie van de gedragscode in 1998 kreeg het beleid meer handen en voeten. Voorbeelden daarvan zijn de introductie van een handleiding (‘gids voor de gebruiker’) voor de toepassing van het GS⁴, en de door de Europese Raad sinds 1999 gepubliceerde ‘geconsolideerde’ jaarrapporten met Europese wapenexportgegevens, op basis van door de lidstaten geleverde informatie. Meer in het algemeen is de toegenomen uitwisseling van gegevens tussen lidstaten een vaak geroemd resultaat.

Tegelijk bleek de afgelopen jaren herhaaldelijk dat ofwel het beleid, ofwel de toepassing ervan ontoereikend was om “de uitvoer te voorkomen van militaire goederen en technologie die voor binnenlandse onderdrukking of internationale agressie kunnen worden gebruikt, dan wel tot internationale instabiliteit kunnen bijdragen.”⁵ Meest pregnant voorbeeld was de Arabische Lente die op velerlei wijze liet zien hoe door Europese landen (waaronder Nederland) geleverd materieel werd ingezet ter onderdrukking van de protesten van opposanten van de autoritaire regimes. Hoewel in reactie daarop beleidswijzigingen zijn doorgevoerd, zijn die naar onze indruk maar in beperkte mate afdoende. Bovendien werd een deel enkele maanden later alweer teruggedraaid, ondanks door een meerderheid van de Tweede kamer gesteunde moties.⁶

Zoals vastgelegd in artikel 15 van het GS dient het standpunt na drie jaar te worden geëvalueerd. De Nederlandse regering heeft eerder al aangegeven dat zij bij de ‘review’ de aandacht vooral zal richten op de toepassing van de criteria 2 en 8, resp. mensenrechten en duurzame ontwikkeling.⁷ Hoewel wij dat steunen, hopen wij ook dat Nederland zich ook hard maakt voor andere zaken, zoals in deze paper aangedragen. Sommige daarvan zijn inhoudelijke, beleidsmatige veranderingen, andere meer van technische aard. Dat alles past binnen het door de regering gepropageerde pleidooi “voor een kritischer gezamenlijk wapenexportbeleid”.⁸ Of, zoals minister Rosenthal het stelde tijdens het Algemeen Overleg in december 2011: “Wij, regering en Kamer, moeten de zinnen zetten op een zware inzet bij de review van het gemeenschappelijk standpunt”.⁹

Deze korte paper is bedoeld om de regering en Kamerleden te voeden met suggesties ter verbetering

¹ 2008/944/GBVB van de Europese Raad van 8 december 2008 (<http://stopwapenhandel.org/sites/stopwapenhandel.org/files/imported/projecten/Europa/linksEU/commonposition-nl.pdf>)

² Momenteel via de Algemene Douanewet (ADW) en het daaraan gekoppelde Uitvoerbesluit strategische goederen; zie art. 12 van het GS

³ Art. 8.3 van het GS

⁴ Zie huidige versie van april 2009 op http://stopwapenhandel.org/sites/stopwapenhandel.org/files/Gebruikersgids_GS_20april2009_NL.pdf

⁵ Overweging 3 in de preambule van het GS

⁶ Zie regeringsbrief van 2 december 2011 (‘Reactie op moties van leden Van Dijk en El Fassed’, 22054 nr. 179) en verslag algemeen overleg Wapenexportbeleid, 21 december 2011 (22054 nr. 190).

⁷ Regeringsbrief ‘Aanpassingen in het wapenexportbeleid’, 10 juni 2011. De acht criteria van het Europese wapenexportbeleid worden uiteengezet onder artikel 2 van het GS.

⁸ ‘Bijlage 2: Reactie op Amnesty International rapport ‘Year of rebellion: the state of human rights in the Middle East and North Africa’, 3 februari 2012 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/verslagen/2012/02/03/reactie-op-amnesty-international-rapport-year-of-rebellion-the-state-of-human-rights-in-the-middle-east-and-north-africa.html>)

⁹ Verslag algemeen overleg Wapenexportbeleid, 21 december 2011 (22054 nr. 190).

van het Europese beleid, nu in de tweede helft van 2012 de evaluatie van het GS vorm zal krijgen. Daarbij zal aan de hand van verschillende invalshoeken handvaten ter verbetering worden aangedragen.

Achtereenvolgens komen aan de bod:

- *interpretatie van criteria*
- *de exportcriteria en het handelsbelang*
- *Kwalitatief van de informatie*

Interpretatie van de criteria

Ten aanzien van de Europese review van het GS heeft Nederland toegezegd dat de eigen inzet zich richt op de criteria 2 en 8. Hoe men daaraan handen en voeten geeft is nog weinig duidelijk.

In reactie op de Arabische lente maakte de regering vorig jaar wel bekend dat voor criterium 2 en 3 (mensenrechten; interne spanningen) “meer dan nu al het geval is, een element van risico-analyse een rol zal spelen”. Om daar meteen aan toe te voegen: “Het spreekt voor zich dat de reikwijdte van een dergelijke analyse beperkt zal zijn.”¹⁰ Ook gaf ze aan dat een slechte mensenrechtensituatie “niet per definitie” tot een afwijzing van wapenexportvergunning zou leiden.

Nederland redeneert dat consequent afwijzen op basis van een zeer slechte mensenrechtensituatie feitelijk neer zou komen op een embargo, “dat voor Nederland altijd gestoeld moet zijn op een internationale [...] afspraak daarover”.¹¹ Om vergelijkbare redenen weigerde de regering vorig jaar ook uitvoering te geven aan door een meerderheid van de Kamer gesteunde moties voor een stop op wapenexporten naar Saoedi-Arabië en mensenrechtenschenders in het algemeen.

Het leveren van wapens geeft legitimiteit aan de onderdrukker, en is daarmee een klap in het gezet van de democratische oppositie. Een van de pijnlijke lessen van de Arabische Lente was immers dat Nederland (en andere Europese landen) zich jarenlang zonder al te veel voorbehoud hadden geassocieerd met het autoritaire leiderschap van die landen, ondermeer door leveranties van militair materieel - nog los van het gegeven dat het materieel in een aantal gevallen ook daadwerkelijk tegen burgers werd ingezet.

Vergunningenstop

In het wapenexportbeleid wordt vaak krampachtig vastgehouden aan een één op één relatie tussen het te leveren militaire product en mogelijke mensenrechtenschendingen. Dat doet geen recht aan de realiteit. Gegronde zorgen over de mensenrechtensituatie zijn op zich een volslagen valide reden om geen militair materieel aan een land te leveren. Niet alleen bij de beoordeling van de mensenrechtensituatie, ook bij beoordeling van het effect van een leverantie op interne en regionale spanningen moet breder gekeken worden. Een grensconflict op zee tussen twee staten kan heel goed uitmonden in een groter conflict dat ook op land uitgevochten wordt (en omgekeerd). Artikel 3 van het GS biedt op dat punt ook alle ruimte: **“Dit gemeenschappelijk standpunt doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om in nationaal verband restrictievere regels toe te passen.”**¹² Anders dan wat vaak gesuggereerd wordt zijn de exportcriteria dus minimumstandaards.¹³

Nederland – en andere EU lidstaten – zouden wel degelijk een flinke stap verder kunnen gaan. In

¹⁰ Regeringsbrief ‘Aanpassingen in het wapenexportbeleid’, 10 juni 2011

¹¹ Regeringsbrief ‘Aanpassingen in het wapenexportbeleid’, 10 juni 2011

¹² De rechter verwijst daar ook naar in haar uitspraak van 9 maart 2005 in zaak LJN: AT3154, College van Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 04/364

¹³ Zie ook overweging 3 in de preambule van het GS

het verleden zijn bijvoorbeeld ook naar aanleiding van de kernproeven van India en Pakistan jarenlang geen exportvergunningen voor die landen afgegeven, ondanks dat andere landen minder streng beleid voerden. Dat heette toen geen embargo, maar een vergunningenstop. Ook voor Bahrein en Jemen geldt momenteel zo'n situatie.

Het regeringsstreven naar EU harmonisatie van de toetsingscriteria is prima, mits die harmonisatie niet leidt tot een verzwakking van het Nederlandse beleid. Het feit dat multilateraal beleid gewenst is mag geen reden zijn om de eigen verantwoordelijkheid opzij te schuiven. Dit geldt temeer daar de regering zelf aangeeft dat “een aantal lidstaten de term “harmonisatie” afwijst”.¹⁴

Rechter

Een tamelijk recent argument dat meer in het algemeen wordt aangevoerd tegen strengere toepassing van de exportnormen, is dat de overheid vergunningsweigeringen niet voor de rechter zou kunnen verdedigen.¹⁵

Wij zijn er echter van overtuigd dat Nederland een juridisch sterke positie heeft wanneer zij voor landen met een apert slechte mensenrechtensituatie, vergunningen in de regel zou afwijzen met verwijzing naar die situatie. Het zelfde geldt voor afwijzingen op grond van oplopende interne of regionale spanningen (criteria 3 en 4). Mits uiteraard het beleid helder en eenduidig wordt verwoord staat het de overheid vrij haar beleid te bepalen binnen de ruimte die het GS laat. De rechter beoordeelt uitsluitend de bestuurlijke zorgvuldigheid en eenduidigheid waarmee het beleid wordt toegepast.

Ook in dit verband is het belangrijk erop te wijzen dat het bovengenoemde artikel 3 van het GS een dergelijke vrijheid van handelen juist biedt, en daarmee voor een rechter uitstekend te verdedigen is.

Daarnaast leert de recente geschiedenis dat Nederlandse bedrijven maar zelden een beslissing aanvechten, en bovendien dat in die schaarse zaken de rechter vrijwel altijd de vergunningsafwijzing door de staat erkend. In het enig relevante geval waarin de staat een zaak verloor was dat te wijten aan een onzorgvuldige toepassing van de exportcriteria.¹⁶ **Een overheid die consistent haar beleid uitvoert hoeft niet te vrezen voor een gang naar de rechter.**

Nee, tenzij

Daar waar niet direct sprake is van grove mensenrechtenschendingen, of duidelijke interne of regionale conflicten, bepleiten wij een beleid dat veel meer uitgaat van een **‘nee, tenzij’ benadering**.¹⁷ Daarmee wordt een vergunning standaard geweigerd, tenzij aan drie voorwaarden wordt voldaan: er moet een legitieme defensiebehoefte kunnen worden aangetoond, er moet overtuigend worden aangetoond dat de wapens niet tegen burgers kunnen worden ingezet, en de besluitvorming rond de aankoop moet op democratische, transparante wijze tot stand zijn gekomen. Anders dan de regering vreest¹⁸, doet een dergelijk beleid geen afbreuk aan de individuele beoordeling van elke vergunningaanvraag, en houdt geen embargo in, maar geeft wel een toetsbare beleidswijziging. Een lijst van landen waarvoor de ‘nee tenzij’ benadering zou moeten gelden, kan gebaseerd worden op bestaande, regelmatig bijgewerkte lijsten van ondemocratische landen en

¹⁴ Regeringsbrief ‘Aanpassingen in het wapenexportbeleid’, 10 juni 2011, p.2

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het slot van de regeringsbrief “Reactie op moties van leden Van Dijk en El Fassed” van 2 december 2011

¹⁶ Zaak LJN: AT3154, College van Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 04/364

¹⁷ Zie ook de motie Voordewind, 22054 nr. 186, 22 december 2011

¹⁸ Zie de regeringsreactie op het rapport ‘Lessons from MENA’, 20 december 2012

mensenrechtenschenders.¹⁹

Dat zou ook helemaal in lijn zijn met de in de preambule van het GS genoemde “bijzondere verantwoordelijkheid”, de “hoge gemeenschappelijke normen [...] die worden gezien als minimum” en de vastbeslotenheid uitvoer te voorkomen van goederen die kunnen bijdragen aan binnenlandse onderdrukking, internationale agressie, dan wel regionale instabiliteit.²⁰

Criterion 8

Veel landen met grote sociaal-economische problemen geven enorme bedragen uit aan de aankoop van wapens. Tot nu toe blijkt het achtste – of OS -criterium, dat bij te hoge militaire uitgaven in relatie tot sociale uitgaven (onderwijs, gezondheidszorg) zou moeten leiden tot het afwijzen van een vergunningsaanvraag, niet allen weinig consistent te worden toegepast in Europa, ook zouden een aantal landen het criterium amper of niet serieus toepassen. Om die reden valt te prijzen dat Nederland zich inzet voor een consistentere toepassing van dat criterium.

Tegelijk zien we nog weinig resultaat van de in 2010 gedane evaluatie van het Nederlandse gebruik van criterium 8 – voortvloeiend uit kritiek van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het weinig coherente gebruik ervan.²¹ **Om die reden zijn we bijzonder benieuwd naar de paper rond criterium 8 die Nederland in het kader van de review opstelt.**

Wij pleiten ervoor dat elementen uit de bijbehorende Europese Gebruikersgids een hogere prioriteit krijgen, zoals de economische capaciteit van het ontvangende land, de wijze waarop het ontvangende land de invoer financiert en de mogelijke gevolgen daarvan voor de buitenlandse schuld en de betalingsbalanssituatie.²² Ook is te weinig aandacht voor de vraag hoe transparant de militaire uitgaven en de wapenaankopen van de staat zijn, en hoe het staat met de democratische en publieke inspraak in het begrotingsproces van het land.²³ Aspecten van ‘good governance’ mogen dan wel in de ‘gebruikershandleiding’ zijn opgenomen ter beoordeling van exportvergunningen, in de praktijk wordt amper iets teruggezien van negatieve beoordelingen op dit belangrijke aspect, zeker niet binnen criterium 8.²⁴

Als serieus een afweging gemaakt wordt over de impact van militaire aankopen op sociaal-economische ontwikkelingen, zou ook de rol van corruptie bij militaire transacties veel meer aandacht behoeven. De huidige aandacht daarvoor, bijvoorbeeld in de gebruikershandleiding, is volslagen ondermaats in relatie tot de omvang van het probleem. Volgens CIA schattingen is wapenhandel verantwoordelijk voor minstens een derde van de wereldwijde corruptie. Ook in Europa kennen we talloze beschamende voorbeelden. Denk aan de lopende onderzoeken naar corruptie bij Duitse onderzeebootcontracten met Portugal en Griekenland, als ook rond Franse duikbootverkoop aan Pakistan. **Europa moet duidelijker waarborgen verlangen om te voorkomen dat wapenorders gestuurd worden door steekpenningen.** Expertise van organisaties als Transparency International en SIPRI zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.

¹⁹ Te denken valt aan de Worldwide Governance Indicators van de Wereldbank, de Human Development Index van het UNDP, de Corruption Perceptions Index van Transparency International en de Democracy Index van the Economist.

²⁰ Zie onderdelen 2, 3 en 4 van de preambule van het GS

²¹ Zie de regeringsreactie van 2 april 2010 op <http://stopwapenhandel.org/node/1071> en de “Beleidsdoorlichting van het Nederlandse Wapenexport- en exportcontrolebeleid 2004-2008” van het IOB op http://stopwapenhandel.org/sites/stopwapenhandel.org/files/IOB%20325_Beleidsdoorlichting%20van%20het%20Nederlands%20exportcontrole-%20en%20wapenexportbeleid.pdf

²² art. 3.8.4a. Gebruikershandleiding

²³ art. 3.8.6 Gebruikershandleiding

²⁴ In tegenstelling tot wat de regering suggereert; zie: regeringsreactie op het rapport ‘Lessons from MENA’, 20 december 2012

Tenslotte hekelen wij het regelmatig genoemde onderscheid tussen zogenaamde verbodscriteria (1 t/m 4) en niet-verbodscriteria. De suggestie die van het onderscheid uitgaat is dat niet-verbodscriteria van ondergeschikt belang zijn. Wanneer Buitenlandse Zaken stelt dat het zeer hecht aan het OS criterium en aan de toetsing daarop is het gebruik van dat onderscheid onwenselijk.²⁵

De exportcriteria en het handelsbelang

Opvallend aan het Gemeenschappelijk Standpunt is dat naast de veelgenoemde acht ethische exportcriteria²⁶, ook nadrukkelijk oog is voor het industriële en handelsbelang. De wens van de lidstaten een eigen “defensie-industrie in stand te houden, wordt erkend”, net als de “versterking van een technologische en industriële basis voor de Europese defensie”.²⁷ Hoewel het niet vaak genoemd wordt als reden om een exportvergunning af te geven heeft het economische belang altijd zwaar meegeteld in de besluitvorming rond exportvergunningen voor omvangrijke wapenorders.²⁸

Toch benadrukt het GS dat hoewel “lidstaten ook rekening [mogen] houden met het effect van de voorgestelde uitvoer op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen”, deze factoren “niet van invloed [mogen] zijn op de toepassing van de voorgaande criteria”.²⁹

Juist nu het economisch tegenzit in een aantal Europese landen en vrijwel over de gehele Unie militaire budgetten gekort worden, is het van groot belang dat dit in acht genomen wordt, zodat toenemende druk van de industrie om te mogen exporteren (al dan niet om afnemende binnenlandse vraag te compenseren), niet leidt tot afkalving van de criteria. **De mantra van de industrie voor een ‘level playing field’ bij wapenhandel lijkt vooral een pleidooi voor een laagste gemene deler.**

Wapenhandel mag nooit beschouwd gaan worden als gewone economische activiteit. Daarvoor zijn de mogelijke gevolgen voor mensenrechten, stabiliteit en veiligheid te groot. Daarom zijn wij bezorgd over de werking van de **Intra-Community Transfers Directive**, die per 1 juli 2012 operationeel moet zijn in alle lidstaten.³⁰ Deze door het Directoraat Generaal Ondernemingen en Industrie geïnitieerde wetgeving dient met name het bedrijfsbelang dat gebaat zou zijn met vergunningsvrije handel in militaire goederen binnen de EU. Als gevolg van deze *directive* zal een groot deel van de Europese export van componenten voor wapensystemen niet langer door het land van herkomst wordt getoetst aan het wapenexportbeleid, maar door het land van assemblage, en dit pas op het moment dat het de EU verlaat. Daarmee verliest een land als Nederland een belangrijk deel van de controle op de export van wapenonderdelen en besteedt die uit aan EU partners, terwijl duidelijk is dat die in een groot aantal gevallen soepeler de Europese criteria hanteren dan Nederland dat zelf doet.

Daarmee heeft Nederland feitelijk een deel van eigen wapenexportcontrole overgedragen aan andere lidstaten. Het riskeert daarmee in de toekomst voor onaangename verrassingen te worden gesteld, bijvoorbeeld als blijkt dat een EU lidstaat wapens met Nederlandse componenten heeft verkocht aan een land dat op grove wijze mensenrechten schendt of in een oorlog betrokken is – een order die in Nederland normaliter geen groen licht zou hebben gekregen.

²⁵ En in de context van bijvoorbeeld criterium 7 zeker foutief: bij kans op omleiding van wapens naar derden wordt een vergunning direct geweigerd.

²⁶ Uiteengezet onder artikel 2 van het GS

²⁷ Preambule GS, overwegingen 13 en 14

²⁸ Zie bijvoorbeeld de verantwoording ten aanzien van de sondage en exportvergunning voor de Indonesische korvettenorder (Kamerbrieven van resp. 10 februari 2004 en 17 oktober 2006)

²⁹ Zie artikel 10 van het GS

³⁰ ‘Directive simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community’ (http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/documents/index_en.htm)

Kwaliteit van de EU Jaarrapportage

Hoewel ten opzichte van de zeer voorzichtige eerste rapportage uit 1999 – een schamele vier pagina's – de meest recente versie zeker in kwantitatief, maar ook in kwalitatief opzicht flink vooruit is gegaan, is juist de afgelopen jaren, sinds de totstandkoming van het GS weinig of geen vooruitgang meer geboekt. Kleine verbeteringen (zoals de introductie van een beperkt overzicht van afgewezen vergunningsaanvragen) worden overschaduwd door een afname in de kwaliteit van de aangeleverde gegevens van de afzonderlijke lidstaten.³¹ Daarmee is in veel gevallen een consistente analyse van de informatie uit de geconsolideerde rapporten moeilijk te maken. Het valt moeilijk te begrijpen waarom na meer dan 13 jaar nog altijd geen uniforme manier van rapporteren door alle lidstaten gehanteerd wordt.

Een ander aspect is het tijdstip waarop de informatie beschikbaar komt, de laatste jaren meestal in december of januari, bijna of meer dan een jaar na het sluiten van het betreffende rapportagejaar. In het huidige digitale tijdperk is zo'n periode onnodig lang en zeker gezien de langjarige samenwerking zou ook standaardisatie van de gegevens niet langer een issue mogen zijn.

De recente Nederlandse toezegging inzicht te geven in de wijze van toetsing, zowel in de jaarrapportage als grotere aan het parlement gerapporteerde vergunningen, verdient zeker navolging in Europa, aangezien de wijze waarop de lidstaten de exportcriteria toepassen bij wapenexportvergunningen in de meeste gevallen onduidelijk blijft voor het publiek.

Nederland zou zich daarom tijdens de evaluatie van het GS sterk moeten maken voor een tijdige, consistente, transparante en kwalitatief hoogwaardige wijze van rapporteren van Europese wapenexport data.

Tenslotte willen wij benadrukken waarde te hechten aan een constructieve rol van het maatschappelijk middenveld bij de review. Om die reden bepleiten wij dat de Europese Dienst voor Extern Optreden op korte termijn Europese organisaties uitnodigt voor een bijeenkomst waarbij de belangrijkste onderwerpen uitgewisseld kunnen worden.

³¹ Zie ook: Mark Bromley, 'The review of the EU common position on arms exports: prospects for strengthened control', EU Non-proliferation Consortium, Non-proliferation papers, nr.7, januari 2012, p.7-8 en 'Official EU report on arms exports too late and incomplete, NGOs say' persbericht, 11 januari 2012 (<http://www.enaat.org/news/2012111Press.shtml>)

Zonder donateurs geen Campagne tegen Wapenhandel

**Steun ons met een gift op rekening 39 04 07 380
t.n.v. Campagne tegen Wapenhandel, Amsterdam**