

Stop Wapenhandel

Anna Spenglerstraat 71 - 1054 NH Amsterdam - Phone +31 (0)20 616 4684 - www.stopwapenhandel.org

Reactie op Initiatiefnota D66 en PvdA *Wapens en Principes. Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa* n.a.v. Rondetafelgesprek Tweede Kamer 13 april 2015

Inleiding

In december 2014 publiceerden D66 en PvdA de Initiatiefnota '*Wapens en Principes. Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa*' van de Kamerleden Sjoerdsma en Servaes. Het is toe te juichen dat de opstellers van de Initiatiefnota kritisch kijken naar de huidige praktijk van het wapenexportbeleid en de discussie over mogelijke verbeteringen aankaarten. *Stop Wapenhandel* wil vanuit zijn expertise graag aan die discussie bijdragen.

In de nota doen de opstellers vijf aanbevelingen om invulling te geven aan de kabinetsambitie om tot een geharmoniseerd Europees wapenexportbeleid te komen. Voorkomen moet worden, aldus de opstellers van de nota, dat de ene lidstaat besluit niet te leveren, bijvoorbeeld vanwege het risico van ernstige mensenrechtenschendingen, terwijl de andere lidstaat wapenexport juist wel toestaat. Dit zou leiden tot onduidelijkheid over het Europees buitenlandbeleid, en het gelijke speelveld van de industrie ondermijnen, waardoor sommige landen een oneigenlijk concurrentievoordeel of -nadeel zullen genieten.

Het gaat de opstellers van de nota dus primair om een gelijk speelveld voor de defensie- en veiligheidsindustrie en een geloofwaardig EU Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Dit echter wel binnen de randvoorwaarde van een goede overheidscontrole op wapenexport, die moeten zorgen dat wapens niet in verkeerde handen vallen. Veiligheidsbelangen en mensenrechten moeten beschermd worden.

In deze reactie op de voorstellen in de nota van D66 en PvdA staat de vraag centraal: dragen de voorstellen bij aan het inperken van wapenexport naar arme landen, ondemocratische regimes, en landen in conflictgebieden? Voorkomen we hiermee misbruik in oorlog en bij mensenrechtenschendingen, wordt hier de verkoop van dure toys for the boys voorkomen naar landen waar moeders het onderwijs voor hun kinderen niet kunnen betalen? Dat moet volgens *Stop Wapenhandel* het primaire doel van een humaan wapenexportbeleid zijn. Europese beleidsharmonisatie is alleen zinvol als het bijdraagt aan het voorkomen van ongewenste wapenexport uit het oogpunt van vrede, veiligheid en mensenrechten (waaronder ook sociale mensenrechten).

Het stimuleren van wapenindustrie uit economisch belang vindt *Stop Wapenhandel* een onverstandig beleidsdoel. Wapens zijn geen bloembollen of zuivelproducten, wapenhandel is geen vrijblijvende economische bezigheid. Eenmaal geleverde wapens verdwijnen niet, maar leiden een lang leven en kunnen overal weer opduiken. Bondgenoten van vandaag kunnen de vijand van morgen zijn, zoals de geschiedenis leert. Terughoudendheid is geboden. In het EU Gemeenschappelijk Standpunt wapenexport (EUGS) erkennen de lidstaten 'dat staten die militaire goederen en technologie uitvoeren een bijzondere verantwoordelijkheid dragen' en verklaren zij zich vastbesloten tot 'het betrachten van terughoudendheid bij overdracht van militaire goederen en technologie'.

Wapenexportbeleid verbeteren

Hieronder de vijf voorstellen uit de initiatiefnota, en de reactie van *Stop Wapenhandel*.

I. Oprichting van een onafhankelijke Europese wapenexportautoriteit, onder de verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die in geval van conflicterende afwegingen tussen lidstaten tot advies komt.

Wapenexportbeleid is buitenlands- en veiligheidsbeleid, meer dan economisch beleid. Niet voor niets wordt hier voorgesteld de exportautoriteit onder de Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB te laten vallen. Het risico is echter groot dat een dergelijke autoriteit weinig gezag zal genieten, met name bij grote lidstaten. Tegelijkertijd dreigt hiermee het risico dat de controlemogelijkheid door nationale parlementen wordt uitgehoud onder verwijzing naar de Brusselse autoriteit.

Een bescheidener maar wellicht vruchtbaarder werkwijze om meer Europese harmonisatie in het wapenexportbeleid te bewerkstelligen is het versterken van CoArm, de huidige EU werkgroep voor conventionele wapenexport. De discussies tussen lidstaten binnen CoArm over interpretatieverschillen van het wapenexportbeleid leiden niet altijd tot spectaculaire verbeteringen of eensgezindheid, maar tot nu toe wordt nog steeds vooruitgang geboekt. Nederland speelt daarin een actieve en constructieve rol. Binnen CoArm is ook ruimte voor lidstaten om elkaar ter verantwoording te roepen.

Wel is de huidige CoArm staf nogal onderbemenst, en nauwelijks is staat om alleen al te voorzien in de verplichte jaarlijkse publicatie van de totale wapenexportrapportages van de lidstaten. Publicatie van deze rapportage op 31 december van het daaropvolgende jaar is niet ongebruikelijk, en de rapportage over 2013 verscheen zelfs niet eerder dan maart 2015. Deze late publicatie leidt tot gebrek aan transparantie en bemoeilijkt democratische controle op het EU wapenexportbeleid.

Een eenduidiger Europese visie kan ook worden gestimuleerd als de EU wapenexportrapportages jaarlijks in het Europees Parlement besproken zouden worden.

II. Right to challenge – mogelijk maken om besluiten tot het verlenen van een wapenexportvergunning van andere lidstaten te laten toetsen door de wapenexportautoriteit wanneer twijfel bestaat over de verenigbaarheid met EU-afspraken.

Interpretatieverschillen in het EU wapenexportbeleid, die bestaan omdat ruimte hiervoor opzettelijk is ingebouwd in de tekst van het EU Gemeenschappelijk Standpunt wapenexport (EUGS), kunnen nu reeds binnen CoArm aan de orde kunnen worden gesteld – ook vooraf, zij het informeel.

Een versterking van de kennis binnen CoArm, bijvoorbeeld middels trainingen voor nieuwe ambtenaren van de lidstaten op dit ingewikkelde dossier, zou de kwaliteit van deze uitwisseling kunnen versterken. Hierbij zouden ook vredes- en mensenrechtenorganisaties een belangrijke rol moeten kunnen spelen. Ook het ontwikkelen van meer eenduidige rapportagecategorieën, die aansluiten bij het nationale beleid van de verschillende EU lidstaten, is een investering die het makkelijker maakt dat lidstaten elkaar de maat nemen en door 'peer pressure' een meer eenduidig beleid gaan voeren.

Een ernstig geval van 'undercutting', zoals bij de export van Leopard-tanks naar

Indonesië, kan in principe ook op deze wijze voorkomen worden. Nadat het Nederlands parlement de export had afgewezen, had binnen CoArm afstemming kunnen plaatsvinden. Formeel bestond daartoe echter geen enkele verplichting: het Nederlands parlement had namelijk de export al afgewezen voordat sprake was van een vergunningaanvraag, waarna de Indonesiërs van de transactie afzagen en naar Duitsland uitweken. Omdat er dus nooit een vergunning is afgewezen was er ook geen verplichting tot consultatie van Nederland door Duitsland. Wat niet wegneemt dat het beter was geweest als Nederland Duitsland daarvan op de hoogte had gesteld, of als Duitsland niet had gedaan of het niets afwist van de bezwaren van het Nederlands parlement.

Dit geval is overigens illustratief voor de hoge mate waarin wapenexport een buitenlandspolitieke aangelegenheid is. Minister van Defensie Hennis toog immers terstond naar Jakarta om eventuele gekwetste gevoelens van de Indonesiërs glad te strijken. Het afwijzen of juist toekennen van een wapenexportvergunning kan een ingrijpende politieke daad zijn.

III. Openbare consultaties met mensenrechtenorganisaties en de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa en van de VN om meer invulling te geven aan de toetsingscriteria van het Europees Gemeenschappelijk Standpunt (EUGS) inzake wapenexport.

De grote zwakte van het mensenrechtencriterium is niet, dat onduidelijk is of en in welke mate er sprake is van mensenrechtenschending in een land. De grote zwakte is, dat er conform de tekst van het EUGS een directe relatie dient te bestaan tussen de geleverde goederen en interne repressie of mensenrechtenschending. Indien dit niet het geval is, staat niets een levering in de weg, ook niet bij een ernstige mensenrechtenschending. Sterker nog: zou de overheid een levering afwijzen als er geen directe relatie is met mensenrechten, dan loopt zij het risico door een bedrijf voor de bestuursrechter gedaagd te worden; zij dient immers eenduidig en betrouwbaar beleid uit te voeren.

Merkwaardig genoeg wordt, ook in de jaarlijkse wapenexportrapportage die de regering naar de Kamer stuurt, slechts de eerste zin van het 'mensenrechtencriterium' genoemd: "Eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming". De toevoeging dat een directe relatie dient te bestaan tussen de geleverde goederen en interne repressie of mensenrechtenschending wordt meestal weggelaten, waardoor de indruk wordt gewekt dat mensenrechten in het wapenexportbeleid goed zijn afgedekt. Niets is minder waar.

Een grote verbetering zou zijn het loslaten van het tamelijk hypocriete idee dat met mensenrechtenschenders best militaire zaken gedaan kunnen worden, zolang ze maar niet specifiek jou wapen gebruiken. Dat het zeer repressieve Saoedi-Arabië de grootste klant van de Europese wapenindustrie is, is een ernstige smet op het Europese mensenrechtenbeleid.

Een kleine verbetering zou al zijn, als werd besloten geen wapens meer te leveren aan landen waar de krijgsmacht betrokken is bij mensenrechtenschendingen, ongeacht of ze dat met Nederlandse wapens doen. Sommige klanten moet men gewoon niet willen bedienen.

IV. Verbetering van controle na levering zodat niet alleen vooraf maar ook achteraf gecontroleerd wordt op het eindgebruik van geleverde wapens.

Dit zou zonder meer een verbetering zijn. Het zal nog een hele toer worden om de

Nederlandse diplomatieke posten de mogelijkheden te geven hiervoor een apparaat op te tuigen.

Ook Nederlandse militaire technologie die op de lijst met strategische goederen van de EU staat (en in voorkomende gevallen Nederlandse aanvullingen op die lijst) en die na export in andere systemen wordt ingebouwd, zouden beter gevolgd moeten worden, om te voorkomen dat zo militaire technologie in handen valt van partijen waaraan Nederland zelf niet zou leveren. Mogelijk zou Nederland een voorbeeld kunnen nemen aan de Verenigde Staten, dat krachtdadig controleert of leveringen van producten en technologie uit de Verenigde Staten niet in verkeerde handen valt.

V. Automatisch bevriezen van leveringen van al gesloten deals indien sprake is van een wapenembargo.

Vrijwel altijd worden in een besluit tot wapenembargo de nodige mitsen, maren en uitzonderingen opgenomen. Bijvoorbeeld dat het embargo alleen geldt voor bepaalde krijgsmachtonderdelen. Zonder het toevoegen van al die nuances is het moeilijk om in de EU eenstemmig tot een embargo te komen.

Het uitzonderen van al op stapel staande leveringen, zoals de in de nota genoemde levering van de Mistral schepen aan Rusland, is slechts een van de uitzonderingsmogelijkheden. Het lijkt nogal ad hoc beleid om specifiek deze mogelijkheid te willen inperken, en niet ook over andere voorkomende uitzonderingen te spreken. Logischer zou zijn een allesdekkende formulering, bijvoorbeeld: “een wapenembargo is algeheel bindend voor alle goederen op de lijst met militaire goederen (en dual-use) met onmiddellijke ingang.”

De kans is echter klein dat alle 27 lidstaten zich in zo'n keurslijf willen laten dwingen.

Conclusie

“Ambities voor een geloofwaardig en geharmoniseerd wapenexportbeleid in Europa” luidt de ondertitel van de nota “Wapens en principes”. De vraag is, op welk terrein men geloofwaardig wil zijn. Naar mening van *Stop Wapenhandel* moet de geloofwaardigheid van wapenexportbeleid bestaan uit het hooghouden van normen voor vrede, veiligheid en mensenrechten. Het is de vraag, of harmonisatie daarvoor het meest effectieve middel is.

Stop Wapenhandel pleit voor voorzichtigheid bij het overhevelen van bevoegdheden voor wapenexportbeleid naar EU niveau. Europese harmonisatie van het wapenexportbeleid is wenselijk voor het bedrijfsleven, dat duidelijkheid en gelijk speelveld wil. Maar wapenexportbeleid is buitenlandbeleid, en daarover wordt in Europa nu eenmaal verschillend gedacht. Harmonisatie is in zo'n geval alleen mogelijk, als de laagst mogelijke norm wordt gehanteerd. En dat is natuurlijk niet wenselijk.

Maar in de praktijk gebeurt dat nu soms al. Bij het toekennen van exportvergunningen aan landen met een dubieuze reputatie verschuilt de Nederlandse regering zich vaak achter andere Europese landen. Afzien van levering heeft volgens de regering dan alleen zin als andere landen het ook doen. Alsof Nederland geen eigen verantwoordelijkheid heeft, en alsof in het EU wapenexportbeleid niet expliciet de mogelijkheid is opengelaten om als lidstaat hogere normen te stellen indien dit wenselijk wordt geacht. Vrede, veiligheid en mensenrechten negeren omdat andere landen het ook doen is een serieus beleid onwaardig.

Volgens *Stop Wapenhandel* begint een effectief wapenexportbeleid in Nederland, bij een nationale toets aan het beleid en controle op concrete orders door het Nederlands parlement. Verbeteringen op Europees niveau kunnen hierop een aanvulling zijn, met name het met kleine stappen versterken van de huidige werkwijze binnen CoArm, waarbij dit niet ten kosten mag gaan van nationale controle. Ook zou het Europees parlement zijn controlerende rol beter kunnen spelen door dit dossier nauwkeuriger te volgen.

Dat ook op nationaal niveau zaken voor verbetering vatbaar zijn, onder meer op het gebied van tijdige rapportage en het mee laten wegen van mensenrechtenrisico's, stelt *Stop Wapenhandel* regelmatig, ook bij Kamerleden, aan de orde.

Wendela de Vries maart 2015