

# Wapenexport

Mei 2010



**FAIR**  
**POLITICS**  
MAKE ———  
DEVELOPMENT  
WORK ———

**De Nederlandse wapenexport bedroeg in 2008 ruim 1,25 miljard euro.<sup>1</sup> Dit betreft de export van militaire goederen: zowel complete wapens, als wapencomponenten en overtollig defensiemateriaal. Het officiële doel van het wapenexportbeleid is om vrede en veiligheid te waarborgen. In de praktijk blijkt echter dat componenten van Nederlandse bodem die in bevriende naties worden geassembleerd, vervolgens geëxporteerd kunnen worden naar landen met dubieuze regimes, waar ze allerm minst bijdragen aan stabiliteit in de regio. Zo ondermijnt de wapenuitvoer het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.**



Nederland is een grote speler op het gebied van wapenhandel en scoorde over de periode van 2004 tot 2008 een 6de plaats op de lijst van grootste wapenexporteurs wereldwijd.<sup>2</sup> Deze hoge positionering is des te opmerkelijker, gezien het feit dat Nederland op de lijst van grootste economieën veel lager staat, op de 16e plaats.<sup>3</sup> De Nederlandse wapenexport valt onder te verdelen in een aantal categorieën. Allereerst bestaat een deel uit de afstoting van overtollig defensiemateriaal door het Ministerie van Defensie. Een tweede categorie betreft de productie en export van complete wapensystemen. Het is echter alleen de maritieme sector die complete wapensystemen aflevert (fregatten, korvetten en patrouilleschepen). De derde categorie betreft de export van technologisch hoogwaardige wapencomponenten en subsystemen, zoals voor F-16 straaljagers en Apache gevechtshelikopters. In de afgelopen decennia heeft de Nederlandse defensiegerelateerde industrie zich steeds meer hierin gespecialiseerd. Nederland telt ongeveer 290 bedrijven die betrokken zijn bij de defensiegerelateerde industrie en de sector verschaft ruim 16000 arbeidsplaatsen.<sup>4</sup>

## **Nederlands- en Europees wapenexportbeleid**

Het wapenexportbeleid probeert een balans te vinden tussen drie soms moeilijk te verenigen doelstellingen. Enerzijds erkent de regering het recht van staten om zich te bewapenen, anderzijds erkent ze ook dat die wapens niet terecht moeten komen in spanningsgebieden of bij mensenrechtenschenders. Tegelijkertijd speelt ook het belang van het in stand houden van een Nederlandse defensie-industrie een grote rol. Dat blijkt ondermeer in het geval van de export van wapenonderdelen.<sup>5</sup>

Het Nederlandse wapenexportbeleid is sterk verweven met het Europese wapenexportbeleid. Of de export van wapens en wapencomponenten toegestaan is, moet worden getoetst aan het Europees Gemeenschappelijk Standpunt (GS). In december 2008 werd de Europese Gedragscode voor Wapenexport omgezet in het GS. Het GS heeft betrekking op onder andere informatie-uitwisseling, tussenhandel, doorvoer en de eindbestemming. Er zijn acht criteria waaraan de wapenexport getoetst moet worden [zie box 1] om te voorkomen dat wapens terecht komen in conflictgebieden en bijdragen aan mensenrechtenschendingen.

Een grote verandering ten opzichte van de Gedragscode is dat het GS juridisch bindend is. Het is nog niet bekend hoe dit uit zal werken, omdat zich nog geen zaken hebben voorgedaan waarbij lidstaten zijn aangeklaagd voor het onjuist afgeven of verlenen van vergunningen. Daarnaast zou het GS tot meer transparantie moeten leiden, doordat lidstaten jaarlijks dienen te rapporteren over alle verleende en geweigerde vergunningen. Met betrekking tot de geweigerde vergunningen moeten lidstaten bovendien inzichtelijk maken op grond van welke criteria zij dat gedaan hebben, zodat er minder inconsistentie is tussen lidstaten onderling. Momenteel bestaan nog grote verschillen tussen wat individuele lidstaten wel en niet als acceptabele bestemmingen beschouwen. De transformatie van Gedragscode naar GS heeft voor het Nederlandse wapenexportbeleid inhoudelijk niet veel gevolgen, omdat criteria uit de Gedragscode al waren toegepast in de vereiste wetgeving. Het heeft vooral consequenties voor de nieuwe Europese lidstaten die de regels omtrent het wapenexportbeleid juridisch moeten verankeren in hun nationale wetgeving.<sup>6</sup>

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is eindverantwoordelijk voor de controle op de uitvoer van militaire goederen naar de NAVO/EU+ staten.<sup>7</sup> Uitvoeraanvragen voor strategische goederen naar landen die niet binnen de NAVO/EU+ staten vallen moeten door het Ministerie van EZ en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) worden overlegd. Indien de aanvraag uitvoer naar een ontwikkelingsland betreft dat als Least Developed Country, Low Income Country of Lower Middle Income Country op de OESO/DAC lijst<sup>8</sup> is geclassificeerd, geeft ook de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking mede advies aan de staatssecretaris van EZ.<sup>9</sup> Maandelijks

publiceert EZ rapporten over de uitgevoerde en doorgevoerde strategische goederen, en over zowel de afgegeven als de afgewezen aanvragen.

### *Wapencomponenten*

Bij de export van wapencomponenten is het importerende land meestal niet het land van eindbestemming aangezien de wapencomponenten tot wapens worden geassembleerd en veelal verder worden geëxporteerd. Door te vragen naar een eindbestemmingsverklaring tracht de Nederlandse regering toch de uiteindelijke bestemming te kunnen controleren. In de praktijk komt het echter vaak voor dat de Nederlandse leverancier meldt dat de uiteindelijke bestemming nog niet bekend is, of dat de systeembouwer niet wil verklaren waar de wapens uiteindelijk terecht zullen komen. In zulke gevallen wordt gekeken naar het beleid van de exportcontrole in het land van bestemming.<sup>10</sup> Het uitgangspunt van de Nederlandse overheid hierbij is dat wij kunnen vertrouwen op het wapenexportbeleid van bevriende naties (EU/NAVO+ landen bestaan uit de EU lidstaten, NAVO-bondgenoten, Zwitserland, Australië, Nieuw Zeeland en Japan). Op basis van dit vertrouwen gaat Nederland ervan uit dat componenten die wij exporteren naar deze landen daar in goede handen zijn en niet hun uiteindelijke bestemming zullen vinden bij regimes waar Nederland zelf aan weigert te leveren. Bij EU lidstaten is dit vertrouwen gebaseerd op inachtneming van het GS. Met bevriende naties die niet in de EU zitten, zoals de VS, is geen sprake van gemeenschappelijke regelgeving. Toch heeft Nederland dezelfde mate van vertrouwen in het beleid van deze landen als in dat van mede EU-lidstaten. Aangezien een groot deel van de export van wapencomponenten naar EU/NAVO+ landen gaat, worden in de praktijk weinig of geen eisen gesteld t.a.v. eindbestemmingsverklaringen voor de export van wapencomponenten.

### *Arms Trade Treaty*

Naast afspraken binnen de EU/NAVO+ wordt ook in VN-verband aan een wereldwijd verdrag gewerkt. Om een internationaal bindend verdrag omtrent de handel in conventionele wapens op te stellen is een werkgroep in het leven geroepen binnen de VN. In deze Arms Trade Treaty (ATT) dragen de deelnemende naties zelf de verantwoordelijkheid dat de wapens niet worden gebruikt bij acties die in strijd zijn met het internationaal recht. Jarenlang werd er weinig vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van de ATT, maar door de recente toezegging van de Verenigde Staten is er weer beweging gekomen in de onderhandelingen over het Verdrag. Het internationale Wapenverdrag zou bindende minimum-standaarden moeten bevatten waaraan staten hun wapenexportbeleid kunnen toetsten en tegelijkertijd de regels van de internationale mensenrechten en het internationale oorlogsrecht moeten respecteren.<sup>11</sup> Indien bekend is dat wapens zullen worden gebruikt in een situatie waar mensenrechten en humanitaire rechten worden geschonden mag de wapentransfer niet doorgaan.<sup>12</sup> De huidige stand

van zaken is dat 153 landen vóór de ATT resolutie hebben gestemd. Negentien grote wapenexporterende landen als China, Rusland, Pakistan en India hebben zich van stemming onthouden bij de laatste ATT VN-resolutie; Zimbabwe is het enige land dat tegen de ATT heeft gestemd.<sup>13</sup> De VN zet nu in op 2012 voor de afronding van het verdrag en zal in dat jaar een grote ATT conferentie organiseren.

### **Ontwikkelingssamenwerkingbeleid**

Belangrijke pijlers van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zijn economische groei en verdeling en veiligheid en ontwikkeling. Daarnaast heeft Nederland zich gecommitteerd aan het behalen van de acht Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs). Een van de redenen dat veiligheid een belangrijke pijler van het beleid is, is dat vrede en veiligheid raken aan alle millenniumdoelen. Zo woont bijna 30% van de kinderen die geen basisonderwijs hebben gevolgd, in een conflictgebied of fragiele staat.<sup>14</sup> Ook de stand van zaken met betrekking tot veel van de overige MDGs is aanmerkelijk slechter in fragiele staten.<sup>15</sup> Veiligheid en stabiliteit zijn dan ook voorwaarden voor duurzame ontwikkeling en voor het realiseren van de in de MDGs verankerde ambities. Ten aanzien van het bevorderen van veiligheid en stabiliteit erkent de Nederlandse regering bovendien dat het vaak eenvoudiger is om conflicten te voorkomen dan om ze op te lossen als ze eenmaal uitgebroken zijn en ziet zij dus ook een rol weggelegd voor de internationale gemeenschap in conflict preventie.<sup>16</sup>

Nederland is actief in een aantal fragiele staten. Volgens de regering kan ontwikkelingssamenwerking juist in die landen van grote betekenis zijn voor de bevolking. Voorbeelden zijn de Nederlandse deelname aan het wederopbouwprogramma van de VN in Oost Congo en de Nederlandse steun voor initiatieven tot conflictresolutie en verzoening in Angola. Met betrekking tot wapens vindt de regering dat ten behoeve van conflict preventie legale en illegale wapenstromen naar conflictgebieden moeten worden ingedamd.<sup>17</sup> In dit kader is Nederland zeer actief in de strijd tegen de verspreiding van kleine wapens, bijvoorbeeld in Burundi en Uganda.

### **Unfair Politics**

Analyses van de Nederlandse wapenexport laten zien dat wapens (en wapencomponenten) van Nederlandse makelij, soms via bevriende naties, terechtkomen in landen met dubieuze regimes waar mensenrechten worden geschonden of die zich in spanningsgebieden bevinden. Zo zijn Nederlandse onderdelen voor F-16s en Apache gevechtshelikopters via de Verenigde Staten in Israël terechtgekomen en hoogstwaarschijnlijk gebruikt bij de inval in de Gaza-strook waarbij honderden burgerslachtoffers zijn gevallen.<sup>18</sup> F-16s en Apaches met Nederlandse onderdelen komen via de VS ook terecht in Pakistan, Saoedi-Arabië en Taiwan. Dat Nederlandse wapencomponenten via onder andere de VS terecht komen in landen waar Nederland

doorgaans zelf niet aan levert is een duidelijke incoherentie in het Nederlandse wapenexportbeleid. Om een eind te maken aan deze incoherentie zou Nederland bij alle transfers van strategische goederen, inclusief wapencomponenten, een eindbestemmingsverklaring moeten eisen.

Daarnaast worden in het huidige Nederlandse wapenexportbeleid vaak verschillende afwegingen gemaakt over het verlenen van vergunningen voor wapens. In 2008 is bijvoorbeeld de export van T-55 tank-onderdelen en camouflageverf naar Israël geweigerd op basis van criteria 2, 3,4 en 6 (zie ook box 1). Israël kreeg datzelfde jaar echter wel een vergunning om luchtdoelraketonderdelen te importeren<sup>19</sup>. Het is niet inzichtelijk waarom luchtdoelraketonderdelen wél geëxporteerd mochten worden, terwijl de andere componenten werden geweigerd. Ook ten aanzien van Pakistan is het onduidelijk waarom de export van laser range finders werd geweigerd op basis van maar liefst 5 criteria (2, 4, 5, 6 en 7), terwijl Nederland in 2008 voor €4.21 miljoen aan andere strategische goederen exporteerde naar Pakistan.<sup>20</sup>

De redenen hiervoor worden niet transparant gemaakt. Dit betekent dat de acht criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt (GS) op inconsequente en arbitraire wijze worden toegepast. De criteria van het GS zijn onderverdeeld in verbodscriteria en niet-verbodscriteria. De eerste vier zijn verbodscriteria, wat betekent dat een negatieve score op één van die criteria sowieso moet leiden tot een negatief eindoordeel. De laatste vier criteria zijn niet-verbodscriteria. Een negatieve score op deze criteria kán tot een negatief eindoordeel leiden, maar dat hoeft niet. Er bestaat echter geen kader voor het gewicht dat aan deze niet-verbodscriteria dient te worden toegekend. Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre negatieve scores op niet-verbodscriteria meewegen in de totstandkoming van het eindoordeel. De toepassing van de criteria van het GS moet transparant worden gemaakt.

Wanneer wapens of wapencomponenten naar een ontwikkelingsland worden geëxporteerd, moet onder andere getoetst worden of de militaire uitgaven niet in strijd zijn met criterium 8 in het GS. Dit heeft betrekking op de relatie tussen uitgaven aan wapens en de uitgaven aan onderwijs en gezondheidszorg (duurzame ontwikkeling) in het land van bestemming. Er is echter geen eenduidige toepassing van de richtlijnen voor dit criterium. Een scheve verhouding tussen defensie-uitgaven en uitgaven aan sociale sectoren leidt soms wel (Pakistan) en soms niet (Jemen, Bangladesh) tot een negatieve score op criterium 8. Sinds de totstandkoming van de gedragscode in 1998 zijn 134 aanvragen geweigerd, waarvan slechts vier op grond van criterium 8. In 2008 zijn elf vergunningaanvragen afgewezen, onder andere voor Iran, Israël, Pakistan en Zimbabwe. Bij geen enkele van deze weigeringen is criterium 8 als reden voor de afwijzing gebruikt.<sup>21</sup> Nederland heeft dit criterium wel degelijk toe kunnen passen, toen in 2008

voor grote bedragen wapens werden geleverd aan Indonesië bijvoorbeeld. Voor €316 miljoen werden wapens geleverd, waardoor de schuldenlast van Indonesië alleen maar toenam.<sup>22</sup> Zoals hierboven uiteengezet is, is criterium 8 een niet-verbodscriterium. Dus zelfs wanneer een negatieve score op criterium 8 wordt afgegeven is het onduidelijk hoe zwaar dit weegt op het eindoordeel. Om coherentie tussen het wapenexportbeleid en het ontwikkelingsbeleid te vergroten, zou criterium 8 actiever moeten worden geraadpleegd en toegepast.

Ten slotte is het internationale wapenhandelsverdrag (Arms Trade Treaty) een bewonderenswaardig initiatief, maar niet vrij van kritiek. Verschillende NGOs<sup>23</sup> en voorstanders van een sterk ATT vrezen dat de standaarden die uiteindelijk worden vastgesteld zwak zullen zijn. De ATT kan namelijk alleen maar tot stand komen op basis van consensus. De Verenigde Staten hebben diverse wijzigingen geëist met betrekking tot de voorlopige ATT, bijvoorbeeld wanneer de nationale veiligheid in het geding zou zijn. De kans bestaat dat de zwakkere standaarden wapentransfers legitimeren<sup>24</sup> die in strijd zijn met de hogere standaarden van het Gemeenschappelijk Standpunt.<sup>25</sup>

### **Conclusie**

Het Nederlandse wapenexportbeleid moet worden aangepast om het beleid coherent te maken met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Momenteel komen wapencomponenten van Nederlandse bodem via bevriende naties zoals de VS terecht in landen waar Nederland zelf aan weigert te leveren. Daarnaast is de toepassing van de Europese criteria door Nederland inconsequent en wordt criteria 8 niet of nauwelijks zichtbaar toegepast terwijl juist dat criterium gaat over de coherentie met het ontwikkelingsbeleid. Om deze incoherenties te verhelpen zou Nederland bij alle vergunningaanvragen een eindbestemmingsverklaring moeten eisen, transparanter moeten zijn over de gemaakte afwegingen en meer oog moeten hebben voor het criterium over duurzame ontwikkeling. Tenslotte moeten Nederland en de EU ervoor waken dat de ATT niet zo zwak uitvalt dat deze het strengere Europese beleid gaat ondermijnen.

## Beleidsaanbevelingen

- De Nederlandse regering moet bij alle transfers van strategische goederen een eindbestemmingsverklaring eisen; ook wanneer het wapencomponenten betreft.
- De toepassing van de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt moet transparant worden gemaakt.
- Bij het weigeren of toestaan van vergunningen moet criterium 8 vaker worden geraadpleegd zodat de incoherentie tussen het beleid van Economische Zaken en het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking niet meer voorkomt.
- Op internationaal niveau zou Europa één blok moeten vormen in de onderhandelingen over de totstandkoming van de Arms Trade Treaty. De standaarden in de Arms Trade Treaty zouden niet lager moeten zijn dan die in het Gemeenschappelijk Standpunt.

**BOX 1: 8 Criteria Gemeenschappelijk Standpunt**

Aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van militair materieel worden door de Nederlandse regering getoetst aan de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt.

Deze

bevat acht criteria die in acht moeten worden genomen voordat de Nederlandse regering een

vergunning afgeeft:

1. Respect voor internationale verplichtingen van de lidstaten.
2. Eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming.
3. De spanningen of gewapende conflicten in het land van eindbestemming.
4. De mate waarin de wapenleverantie van invloed is op de vrede en veiligheid in de regio.
5. De nationale veiligheid van de lidstaten en bondgenoten.
6. Het gedrag van het land van eindbestemming ten opzichte van de internationale gemeenschap, met name de houding ten aanzien van terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationaal recht.
7. Risico van omleiding van de goederen binnen het land, of re-export onder ongewenste omstandigheden.
8. Verenigbaarheid van de wapenexport met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land (duurzame ontwikkeling).

## Noten

<sup>1</sup> Ministerie van Economische Zaken (2009) Het Nederlandse Wapenexportbeleid in 2008: Rapportage over de uitvoer van militaire goederen van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, link:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/10/13/jaarrapport-wapenexportbeleid-2008.html>

<sup>2</sup> SIPRI (2010). Trends in International Arms Transfers 2009, link:  
<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1003.pdf>

<sup>3</sup> IMF (2009). World Economic Outlook Database.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>

<sup>4</sup> Ministerie van Economische Zaken (2009) Het Nederlandse Wapenexportbeleid in 2008

<sup>5</sup> De criteria en de implementatie hiervan wordt verder toegelicht in de zogenaamde Users Guide: Users Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP: defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment. Link:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09241.en09.pdf>

<sup>6</sup> Slijper, F. Campagne tegen de Wapenhandel (2009). Analyse Nederlandse wapenexportvergunningen 2008, p.11, Link:

<http://www.stopwapenhandel.org/publicaties/boekenbrochures/analyse2008def.pdf>

<sup>7</sup> EU/NAVO+ landen bestaan uit de EU lidstaten, NAVO-bondgenoten, Zwitserland, Australië, Nieuw Zeeland en Japan

<sup>8</sup> De OESO/DAC lijst is een door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling opgestelde lijst van landen die internationale financiële steun ontvangen.

<sup>9</sup> Bromley, M. (2008) The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports: the Czech Republic, the Netherlands and Spain, SIPRI Policy Paper No. 21, page 32, 33. Link: <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP21.pdf>

<sup>10</sup> Ministerie van Economische Zaken (2009) Het Nederlandse Wapenexportbeleid in 2008

<sup>11</sup> Arms Trade Treaty (2009) Link: <http://www.armstradetreaty.org/att/aboutatt.php>

<sup>12</sup> Control Arms (2008) Link: <http://www.controlarms.org/en/documentsandfiles/frequently-asked-questions-on-the-arms-trade-and>

<sup>13</sup> Reuters (2009) U.N. backs negotiations on global arms trade treaty.

Link: <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE59T4QN20091030>

<sup>14</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). Ontwikkelingsbeleid prioriteiten.

[http://www.minbuza.nl/nl/Onderwerpen/Ontwikkelingsbeleid/Wat\\_doen\\_we/Prioriteiten\\_van\\_Nederland/Veiligheid\\_en\\_ontwikkeling](http://www.minbuza.nl/nl/Onderwerpen/Ontwikkelingsbeleid/Wat_doen_we/Prioriteiten_van_Nederland/Veiligheid_en_ontwikkeling)

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> [http://www.minbuza.nl/nl/Onderwerpen/Veiligheid/Vrede\\_veiligheid\\_en\\_stabiliteit/Conflictpreventie](http://www.minbuza.nl/nl/Onderwerpen/Veiligheid/Vrede_veiligheid_en_stabiliteit/Conflictpreventie)

<sup>18</sup> Amnesty International (2009) Israel/Occupied Palestinian Territories: Gaza conflict - full arms embargo vital as US munitions reported on way to Israel, Link:

[http://www.amnesty.nl/voor\\_de\\_pers\\_artikel/42616](http://www.amnesty.nl/voor_de_pers_artikel/42616)

<sup>19</sup> Ministerie van Economische Zaken (2009) Het Nederlandse Wapenexportbeleid in 2008

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ministerie van Economische Zaken (2009) Het Nederlandse Wapenexportbeleid in 2008:

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Zoals Amnesty, Saferworld en de Campagne tegen Wapenhandel bijvoorbeeld.

<sup>24</sup> Roy Isbister Team Leader on Arms Transfer Controls from Saferworld at the COARM-NGO meeting: EU and Arms Export Controls: Some Current Issues, 11 November 2009

<sup>25</sup> Saferworld (2009) Arms Trade Treaty breakthrough at the UN, Link:

[http://www.saferworld.org.uk/newslist.php/472/arms\\_trade\\_treaty\\_breakthrough\\_at\\_the\\_un?action=article&id=472](http://www.saferworld.org.uk/newslist.php/472/arms_trade_treaty_breakthrough_at_the_un?action=article&id=472)

**Fair Politics is in cooperation with:**



Fair Politics is an initiative of the Evert Vermeer Foundation and is being sponsored by:



The content of this publication is the sole responsibility of Fair Politics and does not necessarily reflect the position of the sponsors.