

*Nederlandse wapenexport in het licht van de Europese gedragscode*

## Hoe haalbaar is een VN-wapenhandelsverdrag?

*door Marloes Geboers*

Eind 2007 presenteerde Nederland in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voorstellen om de illegale wapenhandel naar fragiele staten te stoppen. In dezelfde periode dat Nederland deze voorstellen deed, kwam het Zweedse onderzoeksinstituut SIPRI met een rapport over de effectiviteit van wapenembargo's van de VN.<sup>1</sup> Het streven naar een mondiaal wapenhandelsverdrag staat prominent op de VN-agenda; Nederland speelt daarbij een voortrekkersrol. Toch blijkt uit recent onderzoek,<sup>2</sup> eveneens van het SIPRI, dat Nederland de EU-wapengedragscode, de *Code of Conduct on Arms Exports*, maar ten dele opvolgt. Via een omweg (vaak via de Verenigde Staten) komen onderdelen voor militair materieel tóch in conflictgebieden terecht.

Hoe correct is Nederlands exportbeleid; wat is het effect van een internationale gedragscode op nationaal beleid; en hoe zinvol zou een wapenrichtlijn op VN-niveau kunnen zijn?

### Grote speler

Nederland is een grote speler in de internationale wapenhandel. Het bezet de vijfde plaats op de ranglijst van grote exporterende landen, onder de Verenigde Staten en Rusland, maar boven het Verenigd Koninkrijk en Israël. Het betreft voor een groot deel officiële, door de overheid toegestane, handel in (overtollig) militair materieel. Defensie is voor 45% afhankelijk van deze export. De Verenigde Staten en Rusland exporteren nog altijd de meeste wapens. In de periode 2003-2007 namen de Amerikanen 30% van de uitvoer voor hun rekening en de Russen 25%. Nederland heeft een aandeel van circa 4%.

Een grote afnemer van overtollig defensiematerieel is Chili. Het Zuid-Amerikaanse land nam voor ruim een half miljard euro aan tanks, fregatten en F16-jachtvliegtuigen van Nederland over. Tussen 2003 en 2006 verdiende Nederland hier in totaal ongeveer 1,5 miljard euro aan. De marine is eveneens groot wat wapenexport betreft. Enkele jaren geleden verkocht Damen

Shipyards vier oorlogsschepen met een waarde tussen de 700 miljoen en 1 miljard euro aan de Indonesische marine. Marokko heeft dit jaar fregatten besteld bij marinewerf De Schelde in Vlissingen.

### Effectiviteit embargo's

Internationale regulering van wapenhandel omvat onder meer wapenembargo's, zowel van de VN als van de EU. De *EU Code of Conduct on Arms Exports*, die dit jaar haar tiende verjaardag viert, moet het gedrag van wapenexporterende lidstaten beïnvloeden. Gedragscodes en embargo's zijn weinig effectief gebleken. Het gebrek aan effectiviteit is volgens het SIPRI-rapport van eind 2007 voor een deel te wijten aan het feit dat op het niet naleven ervan geen of geen afdoende sancties staan.

Drs. Frank Slijper van de Campagne tegen Wapenhandel<sup>3</sup> schetst de praktijk van de Nederlandse wapenexport: "Een voorbeeld van een zwak EU-embargo is dat van China. Zo levert Nederland geen wapens aan dit land, maar wél nachtzichtapparatuur voor militair gebruik. Het embargo is op verschillende manieren te interpreteren. Sommige landen leveren sowieso nog wapens aan China, ondanks het embargo."

Slijper noemt de Europese embargo's op Birma en Zimbabwe wél sterk: "Maar dat heeft vooral te maken met grotere politieke eensgezindheid onder de lidstaten over deze regimes. Nationale belangen en politieke wil spelen nog steeds een doorslaggevende rol waar het gaat om het naleven van internationale regels en embargo's." De afgelopen jaren exporteerde Nederland ook wapens naar onder meer Indonesië en Marokko.

### **Bredere reikwijdte**

Slijper acht het ontstaan van een VN-gedragscode, zoals die al voor de EU bestaat, wenselijk: "Het is waarschijnlijk dat zo'n verdrag in lijn zal liggen met de EU-Code en die laatste sorteert op een aantal punten voordeel. Vooral waar het gaat om het transparanter maken van de wapenexport. Staten rapporteren op jaarlijkse basis exportgegevens aan de EU. Wanneer zo'n gedragscode ook op mondiaal niveau ontstaat, zou dat gunstig zijn. Er zou een bredere reikwijdte ontstaan voor internationale wapenregulering."

Op de vraag hoe effectief een globaal wapenhandelsverdrag kan zijn, zegt Slijper: "De toegevoegde waarde van een VN-verdrag zit in het feit dat meer landen zich aan een internationale code committeren. Dat is tegelijkertijd ook het pijnpunt waar het gaat om effectiviteit: er zijn meer landen en er is dus meer kans dat landen exportrichtlijnen verschillend interpreteren of in hun geheel negeren."

### ***EU Code of Conduct***

Nederland was een van de eerste staten die de ontwikkeling van een gedragscode inzake internationale wapenhandel naar het Europese niveau wilden tillen. In februari 1991 verklaarde de regering tijdens een ministeriële bijeenkomst van de EPC (European Political Cooperation) dat door gebrek aan internationale eensgezindheid de impact van het eigen wapenexportbeleid werd ondermijnd. Andere landen leverden toch wapens aan landen die betrokken

zijn bij conflicten en schendingen van mensenrechten. Dit, in combinatie met vergelijkbare voorstellen uit de hoek van Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk, leidde tot formulering van een aantal criteria, die in juni 1998 werden opgenomen in de *EU Code of Conduct on Arms Exports*.

De Europese Code schrijft voor dat export van wapens niet wenselijk is wanneer er 'een duidelijk risico bestaat dat de beoogde uitvoer gebruikt wordt voor binnenlandse onderdrukking; waardoor gewapende conflicten worden uitgelokt of verlengd dan wel bestaande spanningen of conflicten in het land van eindbestemming verergerd. Ook mag materieel slechts gebruikt worden voor legitieme nationale veiligheid en verdediging van het ontvangende land. Het mag in geen geval de regionale stabiliteit in negatieve zin beïnvloeden'.

### **Inconsistent**

Sinds de inwerkingtreding van de EU-Code is Nederland vooral betrokken geweest bij de ontwikkeling van verbeteringen op het gebied van transparantie en het intergouvernementeel uitwisselen van informatie over wapenexport. Staten kwamen onder meer overeen op jaarlijkse basis financiële data over hun wapenexport en exportvergunningen aan de EU ter beschikking te stellen. Volgens Raül Romeva, de rapporteur voor het Europees Parlement destijds, heeft Nederland in de periode van haar EU-voorzitterschap in 2004 een positieve stap gemaakt bij het transparant maken van de internationale wapenexport door Europese lidstaten.

De afgelopen tien jaar is Nederland in zijn rapportage een van de meest transparante staten in Europa gebleken wat betreft wapenexport. Nederland geeft gedetailleerde informatie vrij over gevallen waarin vergunningaanvragen werden geweigerd, inclusief de redenen van weigering. Vanaf november 2004 publiceert ons land maandelijks gedetailleerde rapporten over goedkeuringen voor export van wapens, het

type wapens, hun waarde, de landen van herkomst en de landen van bestemming.

Hoewel op diverse terreinen grote vooruitgang is geboekt na de invoer van de EU-Code, in het bijzonder op het terrein van informatiestromen en het transparant maken van exportbetrekkingsen, is de algemene kritiek dat de Code te zwak en inconsistent is. Enerzijds wordt door NGO's en parlementariërs beweerd dat de Code weinig heeft gedaan om overdracht van wapens naar landen in conflict en landen die mensenrechten schenden, te voorkomen. Anderzijds klaagt de militaire industrie dat nationale regeringen de Code te strikt interpreteren, waardoor zij zich in een commercieel ongunstige positie ziet gedwongen.

## UNROCA

Nederlands beleid bepaalt dat er geen wapens geëxporteerd worden naar landen die onder een VN- of EU-wapenembargo vallen, en kent een 'policy of caution' ten aanzien van vergunningaanvragen voor export naar 'gevoelige'

bestemmingen. Sinds 1991 worden aanvragen voor exportvergunningen naast de acht criteria van de EU-Code gehouden (zie kader voor de criteria). Vóór de EU-Code kende Nederland een 'negende' criterium voor het verlenen van exportvergunningen. Daarin kon de betrokkenheid bij het *Register on Conventional Arms* van de VN (UNROCA) en de naleving daarvan door de ontvangende staat, als grond voor het weigeren van een exportvergunning dienen.

De Nederlandse regering heeft erop aangedrongen dit criterium ook in de EU-Code onder te brengen. Hoewel er in de richtlijnen voor het interpreteren van criterium 6: 'Gedrag van het land van eindbestemming t.o.v. internationale gemeenschap' gerefereerd wordt aan UNROCA, heeft Nederland de andere lidstaten er niet van weten te overtuigen dit criterium op te nemen. Hierop heeft Nederland zijn eigen beleid gewijzigd. Deelname aan UNROCA is nu een element dat meeweegt in de analyse van vergunningaanvragen, maar kan niet op zichzelf als basis dienen voor het weigeren van een exportvergunning. Op die manier paste Neder-

### EU Code of Conduct criteria

De EU Code of Conduct on Arms Export kent acht criteria die lidstaten in beschouwing behoren te nemen bij het wel of niet verlenen van exportvergunningen voor militair materiaal.

1. Naleving internationale verplichtingen (sancties, verdragen) door ontvangende land.
2. Eerbiediging rechten van de mens in het land van eindbestemming.
3. Interne situatie land van bestemming: spanningen, conflicten. Dit wordt ook wel samengevat als het spanningsgebieden-criterium.
4. Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio van bestemming.
5. Nationale veiligheid van lidstaten, van de gebieden waarvan één van de lidstaten de buitenlandse betrekkingen behartigt, alsmede van bevriende landen of bondgenoten.
6. Gedrag van het land van eindbestemming t.o.v. internationale gemeenschap, met name ten aanzien van terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van internationaal recht.
7. **Gevaar dat goederen andere dan opgegeven bestemming krijgen.**
8. Verenigbaarheid van wapenexporten met technisch en economisch vermogen van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat staten met een zo gering mogelijk beslag op mensen en economische middelen voor bewapening, in hun legitieme veiligheids- en defensiebehoeften voorzien.

(Bron: Lezing Frank Slijper, *Campagne tegen Wapenhandel*, seminar CIROC (Centre for Information and Research on Organised Crime) Vrije Universiteit Amsterdam, 14 mei 2008.

land zijn beleid aan om meer in lijn te komen met het EU-beleid.

### **Aanpassen nationaal beleid**

Het aanpassen van beleid om meer in lijn te komen met andere lidstaten, is een fenomeen waarvoor vrees bestaat, vooral bij NGO's. Juist door de aanneming van de EU-Code kan het nationale beleid soepeler worden. Zo kondigde de regering in 2004 de verkoop aan van wapens aan Egypte, terwijl zeven aanvragen van Egypte in de periode 1999-2003 werden geweigerd. In een geschreven antwoord op parlementaire vragen hierover komt naar voren dat vijf van de zeven aanvragen toch zijn toegekend, nadat deze nationale beslissingen naast beleid van andere EU-lidstaten was gelegd.

Nog een voorbeeld waarbij Nederland striktere wetgeving versoepelde om in lijn te lopen met internationale ontwikkelingen: naar aanleiding van nucleaire proeven door India en Pakistan in 1998 kondigde Nederland een exportstop voor deze staten af. Maar het feit dat andere staten minder strikt waren ten aanzien van export naar Pakistan en India, leidde ertoe dat in 2003 de Nederlandse exportstop werd opgeheven, waarbij de regering benadrukte dat haar beleid nog steeds strikter is dan dat van andere lidstaten.

### **Controversiële cases**

In 2006 steeg de waarde van Nederlandse wapenexport naar 808 miljoen euro, vergeleken met 682 miljoen in 2005. Daarvan ging 28% richting Aziatische staten, 27% naar EU-lidstaten, 26% naar Latijns-Amerika, 8% naar Noord-Amerika, terwijl 4% bestemd was voor Europese staten zonder EU-lidmaatschap en 2% het Midden-Oosten tot eindbestemming had. Een van de grootste veranderingen in de afgelopen 10 jaar is het verdwijnen van de SALW (Small Arms and Light Weapons)-productie, die de bron vormde van de meest controversiële cases in de jaren '80 en '90. Zowel aan Iran en Irak zijn toen wapens verkocht.

De afgelopen jaren bestaat het merendeel van de wapens uit radarsystemen, schepen en overtollig defensiematerieel. Dit materiaal is vooral afkomstig van Thales. Belangrijke cases zijn onder meer de verkoop van radar- en andere elektronische systemen voor acht schepen, die op hun beurt weer zijn verkocht door Spanje aan Venezuela in 2006, en drie wapensystemen (CIWS close in weapon systems) aan Zuid-Korea.

De Nederlandse scheepvaartindustrie heeft een ware strijd geleverd om haar orders in de jaren '80 en '90 veilig te stellen. Wat betreft grote deals van de afgelopen jaren moeten allereerst worden genoemd de in 2004 en 2005 ondertekende overeenkomsten over de verkoop van vier corvetten (oorlogsschepen) aan Indonesië, met een totaalwaarde van 800 miljoen euro. Dit leverde in 2005 forse kritiek op van het Europees Parlement. De rapporteur over wapenexport, Raúl Romeva, merkte op dat de verkoop de EU-Code duidelijk geweld aandoet: "Zulke schepen werden gebruikt ten tijde van aanvallen op de provincie Atjeh in 2003." Dit jaar nog werd een verkoopovereenkomst getekend voor nog eens drie corvetten aan Marokko.

Sinds 2003 heeft Nederland ter waarde van ongeveer 1 miljard euro overtollig defensiemateriaal aan EU-lidstaten verkocht. Deze trend van de verkoop van overtollig materiaal zal doorzetten, óók buiten de EU: het ministerie van Defensie heeft in 2007 onder meer de verkoop van zes F-16B MLU-gevechtsvliegtuigen aan Jordanië afgerond.

### **Doorvoer onderdelen**

Door het uitwisselen van informatie op internationaal niveau en het afstoten van de productie van SALW, wordt Nederland voorgesteld als een toonbeeld van 'politiek correct' gedrag, in ieder geval sinds de jaren '90. Toch stelt onder meer het SIPRI vragen bij de huidige wapenexport van Nederland. Wapenwetten en EU-criteria worden handig omzeild dan wel genegeerd

door wapenonderdelen te verkopen voor latere integratie en/of doorvoer naar een andere bestemming dan vooraf bij verkoop werd aangegeven. Men redeneert dat het onmogelijk is te weten waar vliegtuigonderdelen uiteindelijk voor worden gebruikt en of deze wellicht worden doorverkocht aan een land waaraan de Nederlandse regering in eerste instantie geen wapens verkoopt.

De afgelopen jaren zijn op die manier onder meer onderdelen in Pakistan terechtgekomen. Frank Slijper schetst: "In Nederland gefabriceerde onderdelen van F-16 vliegtuigen worden aan de Verenigde Staten verkocht. Die hebben vrij recentelijk voldaan aan een Pakistaanse order voor F-16 vliegtuigen mét die onderdelen erin. Nederland mag het imago van transparant land hebben inzake wapenexport, waar het gaat om doorvoer van onderdelen naar een andere, vaak onbekende, eindbestemming, zijn we minder transparant."

Hoewel Nederland zijn imago hooghoudt wat betreft controle op wapenexport, is de regering ook gespitst op het onderhouden van economische en politieke banden met belangrijke bondgenoten. Vooral participatie in defensieprogramma's van Amerikaanse makelij is van essentieel belang. Nederland zet zijn goede relatie met de Verenigde Staten echt niet op het spel door wapenexporten aan de Amerikanen te weigeren vanwege onzekerheid over de vraag of de eindbestemming van het materiaal in overeenstemming is met de eigen dan wel Europese regels hieromtrent.

### **Spanningsgebieden**

Tijdens een parlementair overleg over wapenexportbeleid in november 2000 gaf VVD-Kamerlid Van den Doel aan dat er "ondanks de tientallen brandhaarden en sluimerende conflicten in de wereld er bijna geen regio is waar Nederland geen strategische goederen en wapens naar exporteert".<sup>4</sup>

Het viel Kamerleden op dat het beleid niet strookt met de praktijk: reden waarom de regering in 2000 verzocht werd afwegingen bij het verlenen van exportvergunningen aan 'spanningsgebieden' toe te lichten. Slijper destijds: "De toelichting van de minister geeft een weinig verheugend inzicht in de afwegingen die Buitenlandse Zaken maakt alvorens de levering van wapens toe te staan. Het Ministerie weegt af of te leveren materieel gebruikt kan worden voor agressie tegen een ander land of voor het onderstrepen van territoriale aanspraken. Het gaat niet om een absoluut verbod van wapenleveranties aan spanningsgebieden: alleen wapens die gebruikt kunnen worden in een potentieel conflict worden niet geleverd. Wie de bewijslast levert voor zo'n risico op betrokkenheid bij conflict is niet duidelijk."

Het ministerie van Buitenlandse Zaken bepaalt het risico op conflict aan de hand van een aantal criteria. Een eerste criterium betreft de vraag of het land van bestemming bij een gewapend conflict is betrokken, dan wel of daar het uitbreken van een conflict waarschijnlijk is. Wanneer een land betrokken is bij een gewapend conflict, zal Nederland geen vergunning verlenen – tenzij sprake is van bondgenootschappelijke verplichtingen en de levering plaatsvindt in het kader van het recht op zelfverdediging.

Als tweede criterium bekijkt het ministerie van Buitenlandse Zaken of het ontvangende land territoriale claims heeft op het buurland. Dit is op verschillende manieren te interpreteren, want, zo stelt het nationale beleid: 'aanspraken op elkaars grondgebied tellen minder zwaar wanneer deze zijn ingebed in een breed en overheersend kader van bilaterale samenwerking, ook al zou in het verleden met geweld zijn bedreigd.'

Ook wordt in het ministeriële beleid ingegaan op het criterium dat regionale stabiliteit niet negatief mag worden beïnvloed door de wapenaankoop. Een staat die wapens aankoopt, moet zich kunnen verdedigen tegen omringende lan-

den, zo wordt gesteld. Op deze manier wordt wapenexport naar zogenoemde 'spanningsgebieden' nauwelijks belemmerd.

### Geopolitieke verschillen

Slijper schetste eerder in dit artikel het pijnpunt van een eventueel wapenhandelsverdrag op VN-niveau: hoe meer landen bij een verdrag betrokken zijn, des te minder sterk het verdrag daadwerkelijk kan zijn. Slijper: "In die zin is de Europese gedragscode sterker dan een VN-wapenhandelsverdrag ooit kan zijn. Om te beginnen bevinden de VN-onderhandelingen zich nog in het stadium van een haalbaarheidsonderzoek. Met name de grote exporteurs Rusland en de VS zien een VN-wapenverdrag niet zitten. Ten opzichte van de EU-gedragscode heeft de VN te maken met grotere geopolitieke verschillen. Die vormen nu al een barrière voor bijvoorbeeld het uitvoeren van VN-wapenembargo's. In het geval van Soedan willen de Verenigde Staten wel een embargo, maar China nie'; die laatste levert immers wapens aan dit land. Arabische staten willen een embargo op Israël, iets waar de Verenigde Staten natuurlijk niet eens over piekeren."

Wat dat betreft kunnen Europese wapenembargo's effectiever zijn dan VN-embargo's, denkt Slijper. Maar zelfs met 27 (EU) in plaats van 192 (VN) betrokken staten is het moeilijk om staten de richtlijnen voldoende op te laten volgen. Zo heeft een andere EU-lidstaat, waarschijnlijk Frankrijk, een levering van wapens overgenomen die het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken het jaar ervoor had tegengehouden. Het is vermoedelijk Frankrijk geweest dat geen bezwaar zag in het leveren van periscopen voor Turkse pantservoertuigen, daar waar Nederland die order tegenhield. Ondanks alle mooie woorden zit er dus nog altijd niet veel eenheid in het Europese wapenexportbeleid.

### Breder publiek

Verscheidene lidstaten hebben problemen met het voldoen aan de eisen van de jaarlijkse rap-

portage aan de EU, in het bijzonder vanwege problemen met methodes van het dataverzameling. In 2007 daalde het aantal EU-lidstaten dat voldoet aan de rapportage-eisen van 17 tot 15. Om helder te krijgen hoe staten de Code op nationaal niveau implementeren, is het noodzakelijk dat staten zowel hun data over verleende vergunningen als over daadwerkelijke export én de eindbestemming van de wapens met elkaar delen.

In juni 2004 werd onder de werkgroep COARM (Working Party on Conventional Arms Exports) een *toolbox* opgesteld die staten oplegt dat zij iedere drie maanden volgens bepaalde eisen informatie over exportvergunningen met andere lidstaten moeten delen. Deze eisen zijn: bekendmaking van de hoeveelheid en het soort militair materiaal, waar het uiteindelijk voor gebruikt gaat worden en wie de eindgebruiker is. Dit mechanisme moet nog aanvaard worden; de discussies over de ontwikkeling zijn helaas gestagneerd. Het SIPRI pleit voor hervatting van de onderhandelingen rondom de COARM-toolbox. Ook wordt gepleit voor uitbreiding van deze *toolbox* naar niet-EU landen. De uitdaging ligt erin de Code voor een breder publiek toepasbaar te maken.

### Versterking van verdragen

De ontwikkelingen na de inwerkingtreding van de EU-Code zijn tweeledig: enerzijds zijn sprongen vooruit gemaakt in het transparant krijgen van exportbetrekkingen, anderzijds sorteert het verdrag negatieve effecten doordat landen hun nationale beleid op een lijn willen krijgen met andere deelnemers aan de Code. Op die manier kon Egypte tóch materiaal van Nederland aankopen, terwijl het eerdere orders er niet doorheen kreeg.

Los van de negatieve effecten die zichtbaar zijn bij de zogenoemde Europeanisering, zal de schaalvergroting die gepaard gaat met een gedragscode op VN-niveau de effectiviteit van zulke richtlijnen afzwakken. De geopolitieke

verschillen tussen de lidstaten zijn simpelweg te groot. Een eenduidige interpretatie van de richtlijnen valt niet te verwachten. En dan spelen natuurlijk de machtsposities van de Verenigde Staten en Rusland nog steeds een doorslaggevende rol: zoals gezegd zet Nederland zijn betrekkingen met een land als de Verenigde Staten niet op het spel door wapenonderdelen te weigeren wanneer niet bekend is waar deze uiteindelijk terechtkomen.

Buurlanden van de EU worden inmiddels via workshops en seminars aangespoord de EU-Code aan te nemen. Mogelijk kan de COARM-toolbox de Europese gedragscode versterken en wellicht later als uitgangspunt dienen om een VN-wapenhandelsverdrag kracht bij te zetten.

#### Bronnen:

- <sup>1</sup> *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*, Damien Fruchart, Paul Holtom & Siemon T. Wezeman, SIPRI Arms Transfers Project Stockholm International, november 2007.
- <sup>2</sup> *The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports: The Czech Republic, the Netherlands and Spain*, Mark Bromley, SIPRI Policy Paper No. 21, mei 2008.
- <sup>3</sup> Drs. Frank Slijper is verbonden aan de Campagne tegen Wapenhandel. Hij hield op 14 mei jl. zijn lezing 'Export en doorvoer van wapens via Nederland: aard, omvang en beleid' op het CIROC-congres over illegale wapenhandel.
- <sup>4</sup> VD AMOK, nr. 4 2000, Martin Broek en Frank Slijper <[www.stopwapenhandel.org/publicaties/2001/2000/wapenexportbeleid.html](http://www.stopwapenhandel.org/publicaties/2001/2000/wapenexportbeleid.html)>