

Vergaderjaar 2014–2015

33 968 (R2033)

Goedkeuring van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143 en Trb. 2014, 45)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 november 2014

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar voorlopig verslag met betrekking tot het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het bovengenoemde verdrag. In deze memorie van antwoord worden de vragen van de commissie beantwoord.

Algemeen

De commissie stelt een achttal clusters vragen dat hieronder per vragencluster wordt beantwoord.

Allereerst waarderen de leden dat goedkeuring voor de bekrachtiging van het Wapenhandelsverdrag voor het gehele Koninkrijk wordt gevraagd. Met enige zorg constateren zij dat de vereiste uitvoeringswetgeving in Aruba, Curaçao en St Maarten nog steeds niet gereed is en dat om die reden de gelding van het Verdrag zich vooralsnog zal beperken tot Europees Nederland en de BES-eilanden. Zij vragen de regering informatie te verschaffen over de laatste stand van zaken en over haar inspanningen om de totstandkoming en aanvaarding van de uitvoeringswetgeving in de drie andere delen van onze Koninkrijk te bevorderen.

De regering blijft in overleg met Aruba, Curaçao en St Maarten om te komen tot de vereiste uitvoeringswetgeving in deze delen van het Koninkrijk. Het is echter aan Aruba, Curaçao en St Maarten zelf om de vereiste wetgeving op te stellen en in te voeren.

In de tweede plaats vragen zij de regering naar een visie over hoe dit Wapenhandelsverdrag in het geheel van het zich ontwikkelende wapenbeheersings- en ontwapeningsrecht past. Daartoe rekenen de leden van de PvdA-fractie onder meer het Non-Proliferatieverdrag, het VN-Verdrag inzake het gebruik van conventionele wapens, het Verdrag inzake biologische en ziekteverwekkende wapens, het Chemische Wapenverdrag, het Anti-Landmijnenverdrag en het Clustermunitieverdrag. Deze leden hebben de indruk dat al deze verdragsregimes

tamelijk los van elkaar staan en derhalve slechts een gefragmenteerd geheel vormen. Deelt de regering deze opvatting en zo ja, heeft zij ideeën hoe deze fragmentatie en andere onvolkomenheden op den duur tegengegaan kunnen worden? Welke grote hiaten ziet de regering nog in het wapenbeheersingsrecht na de recente totstandkoming van het Anti-Landmijnenverdrag, het Clustermunitionverdrag en het onderhavige Wapenhandelsverdrag?

Het VN-Wapenhandelsverdrag (hierna: Wapenhandelsverdrag) is moeilijk te vergelijken met de genoemde Verdragen. Anders dan veel van deze verdragen omvat het Wapenhandelsverdrag geen verbod op enige categorie wapens. Het Wapenhandelsverdrag reguleert de handel in conventionele wapens die onder de reikwijdte van het verdrag vallen. Het is daarmee wel een welkome aanvulling op het bestaande geheel van verdragen en draagt bij aan een meer verantwoorde handel in militaire goederen.

De genoemde verdragen kennen hun eigen doelstellingen, hun eigen verdragspartijen en hun eigen vergadercycli waardoor samenwerking niet altijd tot de mogelijkheden behoort. Indien mogelijk wordt echter getracht om deze samenwerking te stimuleren, bijvoorbeeld door samenwerking tussen de secretariaten van de verschillende verdragen.

De regering ziet, ondanks decennia van gedeeltelijke vooruitgang op NPV-gebied, nadrukkelijk enkele elementaire gaten in het internationale juridische bouwwerk richting een kernwapenvrije wereld. Zo is het Alomvattend Kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) nog steeds niet in werking getreden en is er nog steeds geen overeenstemming over een Splijstofstopverdrag (Fissile Material Cut-Off Treaty, FMCT).

Een essentieel onderdeel van nucleaire ontwapening en non-proliferatie is het verbod op kernproeven: dat bemoeilijkt in grote mate het vervaardigen van kernwapens door landen die deze niet hebben en voor landen mét kernwapens bemoeilijkt een teststop het ontwikkelen van nieuwe, meer geavanceerde kernwapens. Het voorkomt ook schade aan mens en milieu. Het genoemde CTBT is door veel staten ondertekend en geratificeerd en heeft een norm neergelegd, maar het verdrag is nog niet in werking getreden. De in het verdrag neergelegde standaard wordt – met uitzondering van Noord Korea – echter al wel wereldwijd gevolgd. Het CTBT kan pas in werking treden zodra de laatste acht van alle zogenoemde «nuclear-capable states» (de 44 landen opgesomd in Annex 2 van het CTBT-verdrag) het verdrag hebben geratificeerd. Nederland zal zich blijven inzetten voor de inwerkingtreding van het CTBT.

Een andere belangrijke stap op weg naar een kernwapenvrije wereld is een verbod op de productie van kernsplijststof voor gebruik in kernwapens: verrijkt uranium en plutonium. Een Splijstofstopverdrag (Fissile Material Cut-off Treaty of FMCT) moet niet alleen een einde maken aan de productie van nieuwe splijststoffen, maar kan – afhankelijk van wat partijen overeenkomen – tevens verplichten de bestaande voorraden onder een verificatieregime te plaatsen dan wel te verminderen. Hoewel sommige staten om nationale redenen gekant zijn tegen het tot stand komen in werking treden van het FMCT, probeert de regering actief om de discussie rond dit verdrag gaande te houden en om staten alsnog te overtuigen van het nut en de noodzaak van een FMCT. Zie de Beleidsbrief nucleaire ontwapening en non-proliferatie (Kamerstuk met kenmerk 33783-1, d.d. 24 oktober 2013) voor een uitgebreide beschrijving van alle prioriteiten van de Nederlandse regering ter zake.

Een andere belangrijke uitdaging is de universalisering en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de verschillende verdragen. Als verdragspartij bij deze verdragen zet Nederland zich actief in om universele aansluiting bij en realisatie van de doelstellingen van de verdragen te bewerkstelligen.

Universalisering is van groot belang voor het Wapenhandelsverdrag, vooral om alle grote exporteurs en importeurs van conventionele wapens aan boord te krijgen. Nederland is samen met andere EU-lidstaten zeer actief om deze landen te overtuigen om partij te worden bij het Wapenhandelsverdrag. China lijkt op dit moment een positieve grondhouding te hebben ten aanzien van ondertekening van het Wapenhandelsverdrag. In het kader van het NPV roept Nederland alle staten die dat nog niet hebben gedaan partij te worden bij het verdrag als niet-kernwapenstaat, en brengt dit ook op in bilaterale contacten. Nederland heeft Angola en Birma/ Myanmar aangemoedigd om partij te worden bij het Chemische Wapenverdrag (CWC), en dit lijkt succesvol te zijn.

De tenuitvoerlegging van de verdragen is ook essentieel voor de regering. Nederland was bijvoorbeeld aanjager van de discussie om een deadline te stellen voor een wereld vrij van antipersoonsmijnen in 2025. Tevens is Nederland zelf een hele grote donor van ontmijningsprogramma's vanuit ontwikkelingssamenwerking. Bij de tenuitvoerlegging van de verplichtingen opgenomen in het Wapenhandelsverdrag zet Nederland stevig in om de rapportage verplichting ambitieus vorm te geven. In de context van het BTWC werkt Nederland samen met België en Luxemburg om een peer review in te stellen om elkaar te beoordelen.

In de derde plaats stellen de leden met tevredenheid vast dat het gelukt is dat ook handvuurwapens en overige lichte wapens onder de reikwijdte van het Verdrag vallen (zie artikel 2). Zij merken evenwel op dat op grond van artikel 5, lid 2 verdragspartijen zelf de lijsten van conventionele wapens die onder de werking van het verdrag vallen dienen vast te stellen. Het gevaar bestaat dat deze nationale controlelijsten onderling nogal af kunnen wijken en daarmee de werking van het verdrag kunnen ondermijnen. Deelt de regering deze vrees en, zo ja, wat zou in de toekomst gedaan kunnen worden om de totstandkoming van een zo waterdicht mogelijk systeem te bevorderen? Soortgelijke zorgen hebben zij ten aanzien van de nationale controlesystemen op de uitvoer van munitie (zie de artikelen 3 en 4). Op welke wijze zou een verfijning en wellicht ook een opwaardering van de status van het mede op Nederlands initiatief ingestelde VN-register van Conventionele Wapens hierbij dienstbaar kunnen zijn? In welk opzicht acht de regering daarnaast de voortgezette werking van het Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies van voortgezet belang (zie ook www.wassenaar.org)? Thans werken ruim 40 staten in het kader van deze Wassenaarse afspraak samen, waaronder de meeste grote wapenexporteurs. Welke kansen ziet de Nederlandse regering om te bewerkstelligen dat bijvoorbeeld ook China zich hierbij aansluit?

Tijdens de onderhandelingen over het verdrag bleek het niet mogelijk overeenstemming te bereiken over exacte definities van wapensystemen of specifieke lijsten van wapens behorend tot de categorieën conventionele wapens die onder de reikwijdte van het verdrag vallen. Verdragspartijen worden aangemoedigd de bepalingen van het verdrag toe te passen op een zo breed mogelijk spectrum van conventionele wapens, maar dienen zelf nationale definities van de in artikel 2 van het verdrag genoemde categorieën conventionele wapens vast te stellen. Daarbij dienen zij de door het verdrag vastgestelde ondergrens in acht te nemen, zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting (artikel 5 en 14), te

weten de categorieën van het United Nations Register of Conventional Arms (UNRoCA).

Zoals beschreven in de MvT (artikel 5 en 14) scheidt het Wapenhandelsverdrag de bevoegdheid voor de Conferentie van de staten die partij zijn om zich te buigen over ontwikkelingen op het gebied van conventionele wapens, waarmee beoogd is de Conferentie een handvat te geven om de definities van conventionele wapens onder de reikwijdte van het verdrag aan te scherpen. Het is overigens niet de verwachting dat op korte termijn verdergaande afspraken kunnen worden gemaakt binnen het Wapenhandelsverdrag over gezamenlijke controlelijsten. Wijzigingen van het verdrag kunnen op zijn vroegst pas zes jaar na inwerkingtreding van het verdrag worden voorgesteld.

Eventuele aanpassingen aan of verfijning van het UNRoCA hebben geen directe invloed aangezien in artikel 5 wordt gesteld dat de ondergrens met betrekking tot de categorieën conventionele wapens genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen a t/m g, niet beperkter mogen zijn dan de omschrijvingen gebruikt in het UNRoCA op het moment van inwerkingtreding.

De EU-lidstaten hebben besloten invulling te geven aan de verplichting nationale controlelijsten op te stellen door de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen te hanteren. Deze EU-lijst is gebaseerd op de afspraken in het Wassenaar Arrangement (WA). Ook andere verdragspartijen die deelnemen aan het WA zullen in beginsel hun eigen nationale controlelijsten baseren op de afspraken in het WA.

Voortzetting van het WA is dan ook zeer wenselijk om nationale controlelijsten gezamenlijk te blijven aanpassen aan de ontwikkelingen waardoor deze lijsten relevant blijven voor de exportcontrole. In dit kader is deelname van China aan het WA ook welkom indien China voldoet aan de gezamenlijke afspraken die in het WA rondom exportcontrole gelden. Voorlopig is dit echter niet het geval en is deelname van China niet aan de orde.

Verdragspartijen zijn verplicht hun nationale controlelijsten door tussenkomst van het secretariaat van het verdrag te delen met andere verdragspartijen. Ook worden zij aangemoedigd deze lijsten openbaar te maken, maar het verdrag scheidt geen verplichting de lijsten openbaar te maken buiten de cirkel van verdragspartijen. Op basis van deze informatie zal moeten worden gezien in hoeverre nationale controlelijsten daadwerkelijk van elkaar zullen afwijken.

Hoewel er dus ruimte is voor versterking en uitbreiding van het verdrag, ziet de regering de totstandkoming van het Wapenhandelsverdrag als een verbetering ten opzichte van de huidige situatie en als een gedegen uitgangspunt voor verdere multilaterale onderhandelingen over verantwoorde handel in wapens.

In de vierde plaats vragen de leden van de PvdA-fractie wat de implicaties van de inwerkingtreding en toepassing van het Wapenhandelsverdrag zijn op mogelijke wapenleveranties aan Syrië, zowel aan het Assad-regime als aan oppositionele groeperingen (zie ook de recente art. 100-brief). Acht de regering de in artikel 6 van het Verdrag opgenomen drempel die overdracht van wapens verbiedt ingeval deze zouden worden gebruikt voor internationale misdrijven, zoals genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, wel voldoende hoog?

Verdragspartijen zijn gebonden de door het verdrag opgelegde verboden (artikel 6) en voorgeschreven toetsing van export van conventionele

wapens (artikel 7) na te leven. De verboden in artikel 6 samen met de toetsing in artikel 7 zijn voldoende om misbruik van wapens tegen te gaan en komen zeer overeen met de uitgangspunten van het EU Gemeenschappelijke Standpunt inzake wapenexport.

De adequate tenuitvoerlegging van deze artikelen is essentieel. De regering verwacht dat als gevolg van de onder het verdrag verplichte gestelde jaarlijkse nationale rapportage over o.a. afgegeven vergunningen ook de transparantie over de wereldwijde handel in conventionele wapens zal toenemen. De rapportage door verdragspartijen kan bijdragen aan meer maatschappelijke controle en peer review tussen staten.

In de vijfde plaats wijzen zij erop dat naast de toetsing van uitvoer en invoer van wapens ook doorvoer of overslag van conventionele wapens onder de werking van het Verdrag valt. De leden vragen of de huidige regelgeving voor bijvoorbeeld doorvoer of overslag van wapens in Rotterdam adequaat is dan wel nadere precisering in het licht van dit Wapenhandelsverdrag behoeft.

De huidige Nederlandse regelgeving voor doorvoer of overslag in Nederland gaat verder dan het Wapenhandelsverdrag voorschrijft.

In de zesde plaats spreken zij hun teleurstelling uit over de bijzonder zwakke handhavingsmechanismen van het Verdrag, wetende dat de regering deze ook graag aanzienlijk sterker had willen zien. Deze handhaving bestaat voornamelijk uit het jaarlijkse nationale rapportages aan het VN-verdragssecretariaat, die niet verplicht openbaar dienen te worden gemaakt. Welke mogelijkheden ziet de regering desalniettemin voor het de facto creëren van internationale beoordelingsprocedures over de toepassing en naleving van het Verdrag?

In het verdrag zijn geen bepalingen opgenomen die voorzien in internationale maatregelen tegen verdragspartijen die hun verdragsverplichtingen niet nakomen. In de onderhandeling is door Egypte de notie ingebracht van internationale (VN-)zeggenschap over de al dan niet rechtmatigheid van de afgifte van een wapenexportvergunning. Dit voorstel kon echter op zeer weinig ondersteuning rekenen in de onderhandelingen. Ook Nederland was en is van mening dat internationale zeggenschap over afgifte van wapenexportvergunningen, een aangelegenheid die direct raakt aan de nationale veiligheid, geen goed idee is.

Het verdrag is derhalve niet gericht op het nemen van internationale maatregelen, maar stelt een algemene standaard voor de overdracht van wapens. Het verdrag heeft daarmee vooral een normstellend karakter. Het verdrag stelt in artikel 14 wel dat elke verdragspartij passende maatregelen neemt ter handhaving van de nationale wet- en regelgeving voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van dit verdrag.

Zoals hierboven opgemerkt, verwacht de regering dat de verplichte jaarlijkse nationale rapportage over o.a. afgegeven vergunningen een gunstig effect zal hebben op de transparantie in de wereldwijde handel in conventionele wapens zal toenemen en zal bijdragen aan meer maatschappelijke controle en peer review tussen staten.

In de zevende plaats hebben de leden van de PvdA-fractie met belangstelling kennis genomen van de in de artikelen 15 en 16 opgenomen bepalingen over bevordering van internationale samenwerking (zoals uitwisseling van informatie tussen verdragspartijen, bijvoorbeeld over illegale handel in wapens en munitie, corrupte praktijken en dual use-goederen) en bijstand aan bijvoorbeeld ontwikkelingslanden bij de

tenuitvoerlegging van het Verdrag via verbeterde wetgevende en administratieve raamwerken (zie hierover o.a. SIPRI Policy Paper 28, juli 2011 en SIPRI Insights on Peace and Security, nr. 2012/2, juli 2012). In hoeverre ziet de regering dit als een (nieuwe) taak in het kader van de Nederlandse ontwikkelings samenwerking, bijvoorbeeld in het bijzonder met haar zogenaamde partnerlanden, en de ontwikkelings samenwerking van de Europese Unie?

Het kabinet heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de strategie voor universalisering en tenuitvoerlegging van het VN-wapenhandelsverdrag (Kamerstuk II 22 054, nr. 235, d.d. 26 november 2013). Voor sommige landen of regio's verandert namelijk relatief weinig, zoals voor de EU, maar voor andere landen betekent het verdrag inderdaad een aanzienlijke wijziging van beleid en wetgeving. Ondersteuning van vooral ontwikkelingslanden hierin is essentieel en genoemde artikelen 15 en 16 kunnen hieraan bijdragen, o.a. middels het in artikel 16 genoemde vrijwillige trust fund.

Nederland en de EU ondersteunen reeds enkele initiatieven. Samen met Zwitserland en Noorwegen financiert Nederland een onderzoek naar de stappen die staten moeten zetten om de bepalingen van het Wapenhandelsverdrag ten uitvoer te leggen. Het ATT Baseline Assessment Project stelt nationale autoriteiten in staat lacunes te identificeren in wet- en regelgeving bij de ratificatie en tenuitvoerlegging van het verdrag. Dit initiatief en andere monitoringinitiatieven vanuit NGO's zijn belangrijk om de voortgang ten aanzien van tenuitvoerlegging in de gaten te houden.

Tevens ondersteunt Nederland UNSCAR (UN Trust Facility Supporting Cooperation on Arms Regulation) met een bijdrage vanuit het budget van ontwikkelings samenwerking van 500.000 euro. UNSCAR is een fonds waaruit projecten in ontwikkelingslanden zullen worden ondersteund in de tenuitvoerlegging van het Wapenhandelsverdrag of van het VN Actieprogramma (Program of Action) voor Kleine en Lichte Wapens.

De EU heeft in een Raadsbesluit besloten om 5 miljoen euro beschikbaar te stellen voor technische assistentie vanuit de Duitse exportcontrole-autoriteit (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle; BAFA). BAFA zal ondersteuning aan ontwikkelingslanden bieden bij de voorbereiding van noodzakelijke wetgeving en bij de tenuitvoerlegging van het Wapenhandelsverdrag. Ook projecten die bijdragen aan snelle inwerking-treding van het verdrag komen voor steun in aanmerking.

Nederland blijft een warm pleitbezorger van dit belangrijke verdrag, en zal doen wat politiek opportuun en financieel haalbaar is om – al dan niet bilateraal of in VN of EU-verband – bij te dragen aan de tenuitvoerlegging van het Wapenhandelsverdrag.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie naar de recente stand van zaken met betrekking tot het aantal ratificaties en ondertekeningen van het Verdrag, inclusief die van de lidstaten van de EU. Zij delen graag de ambitie van de regering om de Nederlandse ratificatie voor het einde van 2014 te doen plaatshebben en zullen graag helpen bewerkstelligen dat dit mogelijk zal zijn. Zij merken daarbij op dat de periode van ruim 14 maanden die de regering zelf voor het indienen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting heeft genomen (2 april 2013-20 juni 2014) de parlementaire behandeling in de Tweede resp. Eerste Kamer wel onder een zekere tijdsdruk plaatst.

Het ratificatieproces van het Wapenhandelsverdrag verloopt voorspoedig. Op het moment van schrijven van deze memorie van antwoord hebben

122 landen het verdrag ondertekend en hebben 54 landen het verdrag ook geratificeerd, waaronder 23 EU-lidstaten.

Zie <http://www.un.org/disarmament/ATT/> voor de laatste stand van zaken. Negentig dagen na de vijftigste ratificatie op 25 september 2014, te weten 24 december 2014, treedt het verdrag in werking.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen