

33694 Internationale Veiligheidsstrategie

22054 Wapenexportbeleid

Nr. 38 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2019

Met deze brief bieden wij u de reactie van het kabinet aan op de beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet op non-proliferatie, wapenbeheersing en de exportcontrole van strategische goederen 2009-2016, uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)¹.

Binnen de lijnen van het beleid zoals weergegeven in het regeerakkoord en recente beleidsstukken, waaronder de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (Kamerstuk 33 694, nr. 12), zal verder invulling worden gegeven aan de Nederlandse inzet op non-proliferatie, wapenbeheersing en de exportcontrole van strategische goederen.

In het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag: ‘Hoe heeft Nederland invulling gegeven aan het beleid op het terrein van ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie van massavernietigingswapens en de exportcontrole van strategische goederen en aan welke resultaten heeft het bijgedragen’, heeft IOB gekozen voor een verdeling in de thema’s: versterking internationale rechtsorde, naleving afspraken, transparantie, samenwerking en menskracht en middelen. Daarnaast is er de verdeling in de onderwerpen:

1. Nucleaire wapens, het Non-proliferatieverdrag (NPV) en Internationaal Atoomagentschap (IAEA – *International Atomic Energy Agency*);

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2. Chemische wapens, het Verdrag Chemische Wapens (CWC - *Chemical Weapons Convention*) en de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW – *Organisation for the Prohibition on Chemical Weapons*);
3. Het Wapenhandelsverdrag (ATT – *Arms Trade Treaty*); en
4. Exportcontrole van strategische goederen.

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het IOB-rapport worden hieronder per onderwerp voorzien van een korte appreciatie vanuit het beleid.

Nucleaire wapens, het NPV en het IAEA

Een kernwapenvrije wereld

Nederland zet zich, conform het regeerakkoord, binnen het kader van de bondgenootschappelijke afspraken, actief in voor een kernwapenvrije wereld. In het rapport stelt IOB dat dit doel en de voornaamste uitgangspunten en kenmerken gedurende de onderzochte periode hetzelfde zijn gebleven, ondanks verschillen in politieke signatuur van de opeenvolgende kabinetten.

Nucleaire ontwapening is inderdaad om meerdere redenen een prioriteit binnen het Nederlandse buitenlandse beleid, zoals uiteengezet in de recente Kamerbrief (Kamerstuk 33694, nr. 20) en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (Kamerstuk 33 694, nr. 12). De Nederlandse committering aan het bereiken van een kernwapenvrije wereld is een internationaalrechtelijke verplichting, die voortvloeit uit Art VI van het Non-Proliferatieverdrag (NPV). Daarnaast heeft Nederland een veiligheidsbelang bij nucleaire ontwapening. De Nederlandse ontwapeningsinzet is geplaatst in de bredere nucleaire context, waarbinnen, zolang er kernwapens zijn, nucleaire afschrikking in NAVO-verband een cruciale rol speelt.

IOB stelt dat de uitkomsten van Nederlandse inspanningen variabel en soms pas na jaren zichtbaar zijn. Deze bevinding komt overeen met de Nederlandse inzet voor een stapsgewijze aanpak van nucleaire ontwapening, gebaseerd op Art VI van het NPV. Nucleaire ontwapening is een complex langetermijnproces dat bestaat uit verschillende maatregelen die gezamenlijk en in onderlinge samenhang en veilige kernwapenvrije wereld mogelijk moeten maken.

Ook geeft het onderzoek aan dat de internationale betrokkenheid, kennis en vaardigheden op de onderzochte thema's 'vaak beperkt zijn en dat Nederland hierop een waardevolle uitzondering vormt'. IOB is van mening dat Nederland die uitzondering dient te blijven want 'nietsdoen is in de huidige internationale context geen optie'. Het kabinet deelt de opvatting dat een proactieve houding noodzakelijk is. Juist nu de internationale spanningen en

ontwikkelingen elke voortgang op dit terrein bemoeilijken, is het belangrijk dat landen als Nederland een voortrekkersrol behouden en het doel van een kernwapenvrije wereld blijven belichten. Tegelijkertijd moet benadrukt worden dat Nederland in zijn eentje geen ontwapening bij anderen kan afdwingen; er zijn grenzen aan de Nederlandse invloed. Nederland richt zich op concrete en waardevolle bijdragen aan het ontwapeningsproces en zoekt daarbij de juiste positie en partners om maximaal invloed te kunnen uitoefenen. Dit doet Nederland binnen diverse samenwerkingsverbanden, met de NPV-toetsingscyclus als ijkpunt. Voorbeelden daarvan zijn de EU, het *Nonproliferation and Disarmament Initiative* (NPDI), de *Vienna Group of 10* (VG10), de NAVO, bilaterale contacten en ad hoc coalities. Het gedeelde streven van deze samenwerkingsverbanden is om te komen tot een positief resultaat van de NPV-toetsingsconferentie in 2020.

Non-proliferatieverdrag (NPV)

In haar rapport besteedt IOB terecht veel aandacht aan de ontwikkelingen met betrekking tot het NPV en de Nederlandse inzet op het versterken van de internationale rechtsorde, waarvan het NPV een belangrijke pijler is. Dit verdrag uit 1968 vormt de hoeksteen van het multilaterale systeem dat zowel de verspreiding van kernwapens voorkomt als stapsgewijs toewerkt naar een kernwapenvrije wereld. Het NPV verbiedt de proliferatie van kernwapens en bevordert het vreedzame gebruik van nucleaire technologie. Het heeft bindende verplichtingen en een robuust verificatiesysteem. Nederland blijft zich dan ook actief inzetten voor handhaving en versterking van dit verdrag, zoals ook wordt aanbevolen door IOB.

IOB suggereert verder dat Nederland, omdat het de kennis en capaciteit heeft, zou kunnen kiezen voor een meer prominente rol in het internationale debat. IOB noemt de invulling van het Nederlands voorzitterschap van de NPV voorbereidende conferentie (*PrepCom*) in 2017 als goed voorbeeld daarvan. De manier waarop Nederland het voorzitterschap van de 2017 *PrepCom* heeft ingevuld heeft er mede voor gezorgd dat de centrale rol van het NPV nog altijd breed wordt onderkend, stelt IOB.

Het kabinet bevestigt dat het opnemen van dit voorzitterschap een goede investering is gebleken. Nederland heeft daarmee zichtbaar verantwoordelijkheid genomen en sterk invloed kunnen uitoefenen om het proces richting de toetsingsconferentie in 2020 in goede banen te leiden. Dit was geen sinecure door de meningsverschillen die tijdens de Toetsingsconferentie in 2015 zo hoog opliepen dat een gemeenschappelijk resultaat niet haalbaar was. Ondanks deze setting en de bredere geopolitieke spanningen lukte het om tot resultaten te komen en een stevige basis te leggen voor de belangrijke Toetsingsconferentie in 2020. De door Nederland geïntroduceerde werkmethoden, inclusief de bevordering van inclusiviteit,

transparantie en efficiëntie van de NPV-bijeenkomsten, zijn door opvolger Polen voortgezet, steeds in nauwe afstemming met Nederland. Dit heeft de effectiviteit van de opeenvolgende bijeenkomsten verhoogd. Nederland blijft betrokken als lid van het voorzitterscomité en bekleedt in 2020 het vicevoorzitterschap van de NPV-toetsingsconferentie. Vanuit die positie zal Nederland maximaal bijdragen aan een goed resultaat.

IOB vindt het wenselijk dat Nederland zich blijft inzetten voor implementatie van het NPV Actieplan 2010 door alle verdragspartijen. Dit Actieplan bevat inderdaad belangrijke afspraken en vormt wat het kabinet betreft een basis voor de huidige dialoog en betrekkingen. Tegelijkertijd is het zaak om ons te richten op de toekomst, en ervoor te zorgen dat landen – zowel kernwapenstaten als landen zonder kernwapens – zich hernieuwd/blijven committeren aan de verplichtingen die voortvloeien uit het NPV. Het welslagen van de Toetsingsconferentie in 2020 is voor Nederland en de internationale gemeenschap een topprioriteit.

Ontwapeningsafspraken

IOB geeft aan dat de Nederlandse bijdrage zich verder zou kunnen richten op aandacht vragen voor de voortgang van ontwapeningsafspraken tussen Rusland en de Verenigde Staten en voor de rol van kernwapens in militaire doctrines, op het nucleair beleid van de NAVO en de Nederlandse kernwapentaak hierbinnen. Ook acht IOB voortzetting van de Nederlandse traditie van het agenderen van de brede problematiek van nucleaire ontwapening en non-proliferatie in de NAVO zeer wenselijk.

De bilaterale ontwapeningsrelatie tussen Rusland en de Verenigde Staten is continu in ontwikkeling. Nederland volgt deze op de voet en zet in op het naleven van afspraken en verdragen. Het roept Rusland op om zo spoedig mogelijk terug te keren naar verifieerbare implementatie van het *Intermediate-range Nuclear Forces* verdrag (INF), zoals gemeld in de Kamerbrief inzake de Nederlandse conclusie over de Russische schending van het INF-verdrag dd. 27 november 2018 (Kamerstuk 33 694, nr. 34). Nederland steunt de implementatie, verlenging en indien mogelijk uitbreiding van het *New START* verdrag, dat de strategische arsenalen van Rusland en de Verenigde Staten inperkt. Daarnaast is Nederland voorstander van betrokkenheid van meer landen bij ontwapeningsafspraken, in het besef dat dit in huidige context geen makkelijk haalbare kaart is.

Binnen de NAVO zet Nederland zich ervoor in dat de toezeggingen met betrekking tot ontwapening worden nageleefd. Ook werkt Nederland sinds enige tijd naar het doel van het verlagen van nucleaire risico's, mede door het promoten van strategische dialogen tussen kernwapenbezitters over deze onderwerpen. Binnen de bondgenootschappelijke verplichtingen zet Nederland zich, conform diverse moties en aanbevelingen van de Kamer op dit gebied, actief in voor een kernwapenvrije wereld.

Een splijtstofstopverdrag (FMCT)

Volgens IOB verdient de betrokkenheid van Nederland bij de totstandkoming van het FMCT voortzetting. Het kabinet beschouwt een FMCT, waarmee de productie van kernsplijtstof voor gebruik in kernwapens wordt verboden, als een cruciale stap richting nucleaire ontwapening. Mede dankzij Nederland, dat samen met Canada en Duitsland een proces in gang heeft gezet binnen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), is het afgelopen jaar belangrijke progressie geboekt, zowel inhoudelijk als technisch. Nederland zal zich blijven inzetten voor de totstandkoming van het FMCT en heeft daarom dit jaar het voorzitterschap van een nieuwe FMCT-werkgroep in Geneve op zich genomen.

Verificatie van ontwapening

IOB onderschrijft het belang van verificatie van nucleaire ontwapening en voortzetting van de Nederlandse inzet om een verificatiesysteem op te tuigen. Nederland is zeer actief op dit terrein omdat verifieerbaarheid een noodzakelijke voorwaarde is voor het bereiken van een wereld zonder kernwapens. Een belangrijk forum voor deze inzet is het *International Partnership for Nuclear Disarmament Verification*, waarbinnen Nederland in alle werkgroepen deelneemt, inclusief een co-voorzitterschap. Nederland organiseert komend jaar een werkgroepbijeenkomst en steunt het initiatief ook financieel. Daarnaast is Nederland lid van de *Group of Governmental Experts* van de VN.

IAEA

Wat betreft IAEA adviseert IOB te blijven inzetten op het vergroten van efficiëntie en om het thema 'wanbetaling' hoog op de agenda te houden. De rol van het IAEA in de non-proliferatie architectuur is onmiskenbaar en fundamenteel. Nederland hecht groot belang aan het verificatiesysteem van waarborgen (*safeguards*) waarmee wordt gegarandeerd dat landen nucleaire technologie uitsluitend inzetten voor vreedzame doeleinden. Zo is de rol van het IAEA essentieel bij de verificatie van het *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) voor Iran. Nederland steunt IAEA ook als centrale en coördinerende organisatie op het terrein van nucleaire beveiliging en als aanbieder van technische assistentie aan landen die het nucleaire beveiliging willen verbeteren. Nederland houdt daarbij als lidstaat oog voor de efficiëntie van de activiteiten van het IAEA, onder meer als *Chef de File Programme and Budget* voor de EU-lidstaten. Ook wanbetaling staat hoog op de agenda: naast de uitdaging die het niet betalen van contributie betekent voor de organisatie in uitvoering en planning, is het nakomen van verdragsrechtelijke verplichtingen een belangrijk element van de committering aan de doelen van een organisatie.

Samenwerking

IOB acht samenwerking binnen de EU belangrijk, net als in het NPDI en de VG10. IOB vindt het wenselijk om NPDI-consultaties met de kernwapenstaten ('P5') gaande te houden en aandacht te hebben voor de vraag hoe NPDI innovatief kan bijdragen aan 'nieuwe wegen voorwaarts' en het 'overbruggen van bestaande verschillen in de internationale gemeenschap'. Zoals gemeld in de Kamerbrief inzake Nucleaire Ontwapening (Kamerstuk 33694, nr. 20), is Nederland actief lid in de genoemde fora. De dialoog met de P5 blijft een belangrijk doel waar Nederland zich hard voor maakt.

In de optiek van het kabinet verdient het beeld dat de IOB schetst met betrekking tot de EU meer nuance. Behalve op een aantal deelonderwerpen waarover EU-lidstaten van mening verschillen (bijvoorbeeld het kernwapenverbod), is de EU een machtige en invloedrijke speler op het internationale non-proliferatie-toneel. Juist het feit dat lidstaten veel energie stoppen in het overeenkomen van gemeenschappelijke posities maakt dat de uiteindelijke stelling breed gedragen is en met kracht kan worden uitgedragen. Naast de EU-positie hebben landen bovendien altijd de gelegenheid om op nationale titel de additionele afwegingen en prioriteiten in het eigen beleid mee te geven. Alle EU-lidstaten onderschrijven het doel van een wereld zonder kernwapens, het belang van organisaties als het IAEA en het Alomvattend Kernstopverdrag (CTBTO) en zetten zich in voor een positieve uitkomst van de NPV Toetsingsconferentie in 2020. De EU levert een belangrijke bijdrage, politiek en financieel, aan het wereldwijde non-proliferatie regime. Een goed voorbeeld van de EU-eensgezindheid en effectiviteit is de positie van de EU in het JCPOA.

Wat betreft internationale samenwerking heeft Nederland ook aandacht voor de regionale en politieke verspreiding van voorzitterschappen, leidende rollen en actieve betrokkenheid. Voorkomen moet worden dat steeds dezelfde landen de dossiers aanvoeren; voor een breed draagvlak is het belangrijk anderen te betrekken en stimuleren.

Chemische wapens, het Chemische Wapenverdrag en de OPCW

Universalisering en versterking van het Chemische Wapenverdrag (CWC)

Het kabinet beschouwt het CWC als fundamenteel component van de wereldwijde non-proliferatie-architectuur. Nederland maakt zich al sinds de oprichting hard voor de universalisering en versterking van het CWC-verdrag, alsook ook voor de naleving door de lidstaten.

IOB herkent deze Nederlandse prioriteitstelling en ziet dat het aantal lidstaten bij het CWC daadwerkelijk is toegenomen sinds 2009. IOB noemt de bijdrage die Nederland heeft geleverd aan de versterking van het CWC, door onder meer te zorgen voor controles van voormalige chemische wapenfaciliteiten en betere selectiemethodes voor inspecties van chemische fabrieken. Hoewel het

aantal industriële inspecties niet snel toeneemt, vindt IOB dat de selectie van te inspecteren fabrieken meer gefocust is, mede dankzij Nederlandse inbreng.

Er zijn vier landen die geen partij zijn bij het CWC. IOB acht het daarom wenselijk dat Nederland aandacht blijft vragen voor universalisering van het CWC. Deze aanbeveling is geheel in lijn met het huidige kabinetsbeleid, zoals verwoord in de recente Kamerbrief inzake de CWC-toetsingsconferentie (Kamerstuk 35 000 V, nr. 45): Nederland blijft zich inzetten voor een wereldwijd verbod op chemische wapens. Het is van groot belang dat de internationale gemeenschap pal blijft staan voor de volkenrechtelijke norm dat chemische wapens nooit gebruikt mogen worden. De norm die meer dan ooit wordt uitgedaagd door de hernieuwde inzet van chemische wapens in Syrië, Maleisië en het Verenigd Koninkrijk en de controversen die daarover zijn ontstaan.

Naleving van het verdrag

IOB stelt dat Nederland steeds heeft benadrukt dat verdragsstaten hun verplichtingen moeten nakomen over de vernietiging van chemische wapens en de daaraan gerelateerde productiefaciliteiten. Op dit moment is meer dan 96% van de opgegeven voorraden chemische wapens vernietigd onder toezicht van de OPCW. Terwijl de Russische Federatie vorig jaar kon aankondigen dat het zijn opgegeven voorraden had vernietigd (met financiële hulp van o.a. Nederland), zal de Verenigde Staten naar verwachting in 2023 alle opgegeven voorraden hebben vernietigd. Dat is een belangrijk resultaat. Desalniettemin blijven er vragen bestaan, onder meer over de voorraden chemische wapens in Syrië waarover ruim vijf jaar na de toetreding van Syrië tot het CWC nog altijd geen volledige duidelijkheid is. Nederland steunt daarom het werk van het OPCW *Declaration Assessment Team* dat onderzoek doet naar de oorspronkelijke opgaves van arsenalen.

IOB heeft niet kunnen concluderen of de activiteiten van de OPCW daadwerkelijk hebben geleid tot versterking van de nationale capaciteit om het CWC in praktijk te brengen ‘met name in ontwikkelingslanden’, en dat de informatiestroom daarover niet eenduidig is want gebaseerd op zelfrapportage. IOB vindt dat de informatievoorziening over resultaten van de OPCW op het gebied van nationale capaciteitsversterking ‘mankementen vertoont’. Het kabinet vestigt op dit punt graag de aandacht op de resultaten van de vierde Toetsingsconferentie die plaatsvond in november 2018. Waar in 2013 bij de derde Toetsingsconferentie nog maar 91 landen aangaven de verplichtingen volledig na te komen, bijvoorbeeld door invoering in nationale wet- en regelgeving, is op dit punt flinke vooruitgang geboekt. Nederland onderzoekt overigens of programma's om de implementatie van het CWC in nationale wetgeving ondersteund kunnen worden teneinde dit proces te versnellen. Vooruitlopend daarop heeft Nederland een workshop gesteund waar juridische experts informatie en ervaringen hebben uitgewisseld met overheidsfunctionarissen van landen uit Afrika, omdat daar de implementatie

minder snel verloopt. Nederland steunt ook het OPCW *Twinning Initiative*, waarbij laboratoria hulp krijgen om de status van OPCW ‘*designated lab*’ te verkrijgen. In de marge van de vierde Toetsingsconferentie hebben Nederland en Zuid-Afrika een intentieverklaring getekend over ondersteuning van samenwerking van TNO met een Zuid-Afrikaans laboratorium.

De Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)

Het werk en welslagen van de uitvoerende organisatie OPCW draagt in belangrijke mate bij aan de handhaving van de norm tegen het gebruik van chemisch wapens. Volgens IOB kan Nederland zich inzetten voor duidelijkheid over de toekomst van de OPCW en het tegengaan van politisering van de organisatie. Deze twee punten staan inderdaad hoog op de Nederlandse agenda.

De toekomst van de OPCW wordt gekenmerkt door een verschuiving van de hoofdtaken van de organisatie. Nu de vernietiging van voorraden chemische wapens bijna is voltooid, zal de OPCW zich nog meer gaan richten op capaciteitsopbouw, *outreach*, het bewaken van kennis omtrent chemische stoffen en het verlenen van assistentie bij CWC-implementatie. Nederland steunt de OPCW bij het opzetten van een nieuw laboratorium, dat als *Centre of Excellence* o.m. zal worden ingezet voor capaciteitsopbouw, training en als kenniscentrum.

Het kabinet maakt zich ernstige zorgen over de verharding van het debat in de OPCW. Met name de inzet van chemische wapens in de burgeroorlog in Syrië heeft geleid tot scherpe verdeeldheid onder de lidstaten. Enerzijds Rusland en Syrië, landen die het niet nalaten om de betrouwbaarheid van onderzoeken van het Technisch Secretariaat van de OPCW in twijfel te trekken indien de uitkomsten hen niet aanstaan en anderzijds de westerse landen, die bij voortduring aandringen op veroordeling van en maatregelen tegen Syrië. Het tegengaan van deze verdeeldheid heeft de aankomende periode de hoogste prioriteit. Helaas heeft de laatste Toetsingsconferentie laten zien dat de verdeeldheid niet minder is geworden. Een ander prioritair thema is het overgaan tot attributie van gebruik van chemische wapens, en het tegengaan van straffeloosheid. Hierover is uw Kamer ingelicht, onder meer in de Kamerbrief over de Nederlandse inzet bij de vierde Toetsingsconferentie van het Chemisch Wapenverdrag dd. 20 november 2018 (Kamerstuk 35 000 V, nr. 45).

Nederland trekt binnen OPCW waar mogelijk gemeenschappelijk op met EU-landen. De EU is een belangrijke speler, zowel qua politiek gewicht als in financiële bijdrage aan de organisatie. IOB adviseert dan ook om te streven naar een sterkte EU-vertegenwoordiging bij de OPCW. Nederland stelt dit regelmatig aan de orde, laatstelijk per brief aan EU Hoge Vertegenwoordiger Mogherini, samen met 6 andere EU-landen. In haar reactie (dd. 9 augustus 2018) bevestigde zij het belang van het behouden en versterken van de EU-coördinatie en vertegenwoordiging in Den Haag, voor OPCW en andere internationale organisaties. Hoewel een volwaardige EU-delegatie budgettair op dat moment nog niet aan de orde was, heeft zij inmiddels een permanente

EU-liaison in den Haag aangesteld. Opwaardering tot een volwaardige delegatie is in de toekomst niet uitgesloten.

Nederland zet zich, overeenkomstig het IOB-advies, in voor continue verbetering van doelmatigheid en efficiëntie van de organisatie en neemt deel aan de budgetbesprekingen, is lid van diverse al dan niet informele overleggen. Ook het thema wanbetaling door lidstaten blijft een belangrijk aandachtspunt.

Het Wapenhandelsverdrag

Het kabinet is eveneens van mening dat universalisering van het Wapenhandelsverdrag een prioriteit moet blijven. Nederland zal zich hier ook, waar mogelijk en relevant, voor blijven inzetten in haar bilaterale contacten. Ook blijft Nederland actief deelnemen aan de werkgroepvergaderingen over de universalisering van het Verdrag. Ten aanzien van de capaciteit van het Secretariaat van het Verdrag is het Kabinet van mening dat deze op dit moment voldoende is. De inspanningen voor verdere universalisering dienen door statenpartijen, regionale organisaties, maatschappelijke organisaties, nationale parlementen en industrie gepleegd te worden.

Naast universalisering is nationale implementatie de tweede grote uitdaging voor een succesvol Wapenhandelsverdrag. Weliswaar is directe betrokkenheid van Nederland bij implementatie in derde landen beperkt, Nederland financiert wel meerdere projecten die landen daarbij ondersteunen en kijkt hierbij kritisch of die projecten het beoogde effect hebben. Ook blijft Nederland actief deelnemen op expertniveau aan de werkgroepvergaderingen over de implementatie van het Verdrag. Ten aanzien van de gerealiseerde capaciteitsopbouw geldt dat deze lastig te meten is. Naar aanleiding van dit IOB-advies zal het kabinet met EU-vertegenwoordigers bespreken of en hoe meer inzicht kan worden verkregen in de gerealiseerde capaciteitsopbouw.

Het kabinet hecht belang aan transparantie van de internationale wapenhandel en is van mening dat dit bijdraagt aan een veiligere wereld. Rapportagemoeheid is een reëel risico. Om die reden heeft Nederland in 2017 ook samen met Frankrijk en Zwitserland een studie van het *United Nations Institute for Disarmament Research* (UNIDIR) gefinancierd die specifiek naar deze problematiek heeft gekeken.²

Belangrijkste conclusie van deze studie was dat toename in efficiëntie t.a.v. de verschillende rapportage-instrumenten met name mogelijk is op nationaal niveau (per land). Generieke oplossingen, geldig voor alle landen, zijn lastig omdat de verschillen tussen de verschillende nationale exportcontrolesystemen te groot zijn. Een reeds bestaande mogelijkheid om

² <http://www.unidir.org/programmes/conventional-weapons/exploring-synergies-in-reporting-under-multilateral-conventional-arms-treaties-and-instruments>

de rapportage-inspanning te verminderen is de jaarlijkse rapportage voor het VN-Wapenregister ook in te dienen bij het Wapenhandelsverdrag. Nederland maakt van deze mogelijkheid gebruik en heeft ook binnen de gemeenschap van het Wapenhandelsverdrag hierop gewezen. Tot slot roept Nederland tijdens vergaderingen van het Verdrag consistent Statenpartijen op om aan hun rapportageverplichtingen te voldoen.

Exportcontrole strategische goederen

Het kabinet ziet exportcontrole als belangrijk beleidsinstrument om te voorkomen dat geëxporteerde goederen en technologie gebruikt worden voor militaire doeleinden voorbij het recht op zelfverdediging van landen of een bijdrage leveren aan de proliferatie van massavernietigingswapens. Dit beleid is gestoeld op een voortdurende balanceeracte tussen veiligheids- en handelsbelangen. Elke exportvergunningaanvraag wordt voorafgaand aan de uitvoer individueel beoordeeld. Bij deze risicoanalyse hoort een zorgvuldige afweging, gebaseerd op onder andere de aard van de goederen, de eindgebruiker en het eindgebruik. Veiligheidsbelangen en voorkomen van mensenrechtenschendingen gaan in die afweging altijd boven economische belangen. Daarbij streeft Nederland ernaar geen onnodige administratieve lasten op te voeren, transparant te zijn met in achtneming van het beschermen van vertrouwelijke informatie en het bedrijfsleven internationaal een gelijk speelveld te bieden. Hieronder wordt ingegaan op de aanbevelingen aangaande het exportcontrolebeleid.

EU-harmonisatie

In het rapport wijst IOB op het belang van versterking en verdere harmonisatie van het Europese exportcontrolebeleid voor strategische goederen. Het kabinet onderschrijft dit belang, wat ook uitgangspunt is van het Nederlands beleid.

Het kabinet streeft naar strikte naleving van het EU-beleid ten aanzien van export van strategische goederen. Nederland spoort andere lidstaten aan dat ook te doen. Het verplichte consultatiemechanisme voor afwijzingen van exportvergunningen (*denials*) is daarbij een belangrijk beïnvloedingsmiddel. Het kabinet zet daarnaast in op versterking van het *no undercut* beginsel. Ook blijft Nederland onverminderd pleiten voor beter en sneller uitwisselen van informatie over vergunningaanvragen, omdat ook grotere transparantie leidt tot meer harmonisatie.

Ook bij de herziening van de EU *dual-use* verordening die momenteel gaande is zet Nederland in op meer harmonisatie – o.a. door in te zetten op een gelijke geldigheidsduur van de vergunningen en een verplicht *Internal Compliance Programme* voor globale vergunningen.

De uitvoering van het exportcontrolebeleid is de nationale bevoegdheid van lidstaten. Zolang lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de toetsing aan de criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport zullen verschillen in de interpretatie van die criteria blijven bestaan. Nederland streeft naar meer harmonisatie zonder dat de lat van de Nederlandse strikte uitvoering lager komt te liggen. Nederland is daarom zelf ook niet bereid onvoorwaardelijk die nationale bevoegdheid af te staan.

Het belang dat Nederland hecht aan transparantie en harmonisatie draagt Nederland regelmatig multilateraal, in EU- en VN-verband, uit. De aanbeveling van IOB om in dit kader actuele EU-lijsten van landen van zorg te introduceren, ziet het kabinet niet als realistisch. Het risico is groot dat een discussie over het opstellen van zulke lijsten zal verzanden in het niet kunnen bereiken van overeenstemming over wat de criteria zijn voor een gevoelige bestemming. Als er al een lijst met gevoelige bestemmingslanden zou worden overeengekomen, is het waarschijnlijk dat dit slechts een beperkte lijst zal zijn en dat daarmee – onbedoeld – meer legitimiteit wordt gegeven aan uitvoer naar gevoelige landen die niet op de lijst staan. Daarnaast ziet het kabinet een bezwaar in de tijdige actualisering van dergelijke lijsten, waardoor een schijnzekerheid zou kunnen ontstaan.

Transparantie en rapportage

IOB adviseert om de rapportage over *dual-use* goederen en de afgegeven vergunningen te verbeteren en meer in lijn te brengen met de rapportage over militaire goederen.

Het kabinet streeft naar transparantie over de Nederlandse wapenexport en de afgegeven vergunningen. Jaarlijks publiceert het ministerie van Buitenlandse Zaken het Jaarrapport Wapenexportbeleid. Daarnaast worden elke maand online overzichten gepubliceerd van alle afgegeven vergunningen. In het vrijgeven van die gegevens zoekt het ministerie naar zo veel mogelijk openheid zonder bedrijfsvertrouwelijke informatie vrij te geven. In algemene zin valt op te merken dat de aard van de *dual-use* portefeuille, in het bijzonder de verscheidenheid van goederen en eindgebruikers van invloed zijn op het produceren van betekenisvolle rapportages op geaggregeerd niveau. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor globale vergunningen waarbij een veelheid aan eindbestemmingen en transacties onder één vergunning zijn ondergebracht.

Zoals IOB zelf constateert in haar rapport is het voor *dual-use* goederen lastig tot eenduidige classificaties te komen op basis van alle beschikbare data. In het jaarverslag van 2017 heeft het ministerie, in aanvulling op de maandelijks overzichten van afgegeven vergunningen, een nieuwe bijlage opgenomen met cijfers van de *dual-use* vergunningen om de rapportage verder te verbeteren.

De vergunningenpraktijk – instrumenten

IOB doet in zijn rapport een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de vergunningenpraktijk en daarbij gebruikte instrumenten, zoals de acht EU-criteria waaraan vergunningaanvragen voor de export van militaire goederen worden getoetst.

In de beoordelingssystematiek van vergunningen streeft het ministerie van Buitenlandse Zaken steeds naar verdere aanscherping van de kaders om tot een eenduidige en consistente beoordeling te komen van de aanvragen. IOB merkt op dat in adviesmemo's onvoldoende werd ingegaan op de vraag *hoe* het uit te voeren goed zou kunnen bijdragen aan bijvoorbeeld mensenrechtenschendingen of nationale en regionale onveiligheid en instabiliteit (d.w.z. criteria twee, drie en vier, van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake Wapenexport, waaraan de export van militaire goederen wordt getoetst). In de huidige en vorige kabinetsperiode is de toetsing aan deze criteria verder aangescherpt. Dat betekent dat ook in de adviesmemo's, voor zover mogelijk, in meer detail wordt ingegaan op het directe en/of indirecte verband tussen de aard van het goed, de eindbestemming en de eindgebruiker en het risico op negatieve toetsing aan de individuele wapenexportcriteria. Voor de beoordeling van de *dual-use* aanvragen is in 2017 een herzien beoordelingskader geïntroduceerd voor het toekennen of afwijzen van een vergunning, waarin IOB een verbetering constateert van de gehanteerde systematiek.

Bij de aanvraag voor een exportvergunning vraagt het kabinet - waar nodig - waarborgen om een zorgvuldige risico-inschatting te kunnen maken van de voorgenomen export, en streeft daarbij naar het vermijden van onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Een belangrijk document is de zogenaamde Eindgebruikersverklaring. Daarin verklaart de eindgebruiker de definitieve ontvanger te zijn en de goederen niet voor oneigenlijk gebruik in te zullen zetten. In veelvoorkomende gevallen is daarmee ook een legalisatie gemoeid, zodat het bestaan van een eindgebruiker geverifieerd kan worden. Het kabinet voert bewust het beleid om geen standaard eindgebruikersverklaring te hanteren, maar met richtlijnen te werken. Een eindgebruikersverklaring is geen invuloefening, maar een blijk van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf. Bovendien biedt een eindgebruikersverklaring vaak nadere informatie voor het vaststellen van de authenticiteit van de eindgebruiker en de bijbehorende risicoanalyse voor de gevraagde export.

Het advies om ontwikkelingen in andere landen t.a.v. *post-shipment* controles nauwlettend te volgen, en te bezien of hier mogelijkheden liggen voor het Nederlandse exportcontrolebeleid neemt het kabinet graag over. Tot nog toe stuitte dergelijke verkenningen echter op de conclusie dat dergelijke controles voor een land als Nederland, zonder kleine en lichte wapens industrie en een export die voor meer dan 80% uit componenten bestaat, geen voor de hand liggend instrument is.³ Dit neemt echter niet weg dat Nederland graag leert van de ervaringen van andere landen en blijvend zal nagaan of er relevante *best practices* kunnen worden overgenomen in het Nederlandse exportcontrole beleid.

³ Kamerstuk 22 054, nr. 293

Menskracht en capaciteit

IOB wijst op verschillende plaatsen in de beleidsdoorlichting op de noodzaak voldoende in de capaciteit, zowel in menskracht als kennis, te blijven investeren. IOB observeert dat de betrokken teams bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Douane in de evaluatieperiode onder druk hebben gestaan als gevolg van internationale ontwikkelingen. Dit uitte zich onder andere in oplopende doorlooptijden en keuzes bij de internationale inzet in de regimes.

Nederland is aangesloten bij alle bestaande exportcontroleregimes en is een actieve en betrouwbare deelnemer, gecommitteerd aan de non-proliferatie inspanningen. Dat vertaalt zich in een actieve inbreng in de informatie-uitwisseling tussen partners, de ontwikkeling van richtlijnen en de technische lijstonderhandelingen. Waar keuzes gemaakt moeten worden zet Nederland over het algemeen eerder in op de *governance* van de regimes dan een louter technische inbreng. Zo neemt Nederland regelmatig het voortouw met het schrijven van beleidsvoorstellen, het geven van presentaties en workshops, en in het voorzitten van werkgroepen. In 2011-2012 was Nederland voorzitter van de *Nuclear Suppliers Group*; in 2015-2016 gezamenlijk met Luxemburg van het *Missile Technology Control Regime*. Ook in de technische lijstonderhandelingen voor de actualisering van de gecontroleerde goederen heeft Nederland een actieve inzet – zij het niet altijd met eigen technische voorstellen. In consultaties met het bedrijfsleven zijn geen signalen ontvangen dat hier meer behoefte aan is. De actieve en consistente deelname van alle ketenpartners in de exportcontrole aan de regimes ziet het kabinet als essentieel voor het goed functioneren van de internationale inspanningen voor een effectieve exportcontrole.

Het kabinet herkent het beeld dat de uitvoering van het exportcontrolebeleid – in het bijzonder het proces van tijdige vergunningbehandeling – een periode onder druk heeft gestaan, met name na het instellen van de sancties tegen Rusland in 2014. Mede vanwege oplopende doorlooptijden is de afgelopen jaren geïnvesteerd in de capaciteit bij met name de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) en Team Precursoren, Oorsprong, Strategische Goederen, Sanctiewetgeving (POSS) van de Douane, alsook in de automatisering van het vergunningenproces met de introductie van een systeem voor het Algemeen Beheer van Vergunningen (ABV). Dat heeft inmiddels onder andere geleid tot een sterke verbetering van de doorlooptijden.

Voor exportcontrole blijft het van belang goed te monitoren of de capaciteit toereikend is. Een reden hiervoor is de toenemende internationale instabiliteit en politieke onzekerheden, waarbij sanctieregimes met handelsbeperkende componenten een actiever ingezet instrument zijn. Maar ook nieuwe technologische ontwikkelingen, toename van het aantal vergunningen,

juridificering van het werkkterrein (bezwaar- en beroepszaken) en een groeiende behoefte aan voorlichting en *outreach* naar het bedrijfsleven en andere stakeholders, vragen om voldoende capaciteit.

Sancties

IOB doet in het licht van de impact die het instellen van sancties kunnen hebben op de uitvoeringsketen van exportcontrole de aanbeveling om betrokken partijen in een vroeg stadium te betrekken.

In de uitvoering van het exportcontrolebeleid bieden sancties een aparte dynamiek. Waar sancties handelsbeperkende maatregelen betreffen, zijn er in de uitvoering veel raakvlakken met de exportcontrole van strategische goederen. De grondslag voor sancties is evenwel een fundamenteel andere; het is een politiek instrument om internationaal druk op andere landen te leggen en hen tot ander beleid te brengen. Dat kan onverwacht zijn en gepaard gaan met een grote tijdsdruk, afhankelijk van hoe een internationale crisis zich ontvouwt.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Douane en overige ketenpartners hebben regelmatig geïnstitutionaliseerd overleg, zowel beleidsmatig als operationeel niveau, en wanneer nodig. Daarbij wordt ook stil gestaan bij gevolgen van internationale ontwikkelingen en mogelijke nieuwe sancties met het oog op een adequate voorbereiding en tijdige aanpassing van de uitvoering. Niettemin kan het zijn dat ontwikkelingen zich zo snel voordoen, dat de implementatie van een nieuwe maatregel onder grote druk tot stand moet komen.

Conclusie

De IOB-beleidsdoorlichting toont aan dat de uitgangspunten van het Nederlandse beleid voor ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie van massavernietigingswapens en de exportcontrole van strategische goederen een grote continuïteit kennen en nog immer relevant zijn. Multilaterale samenwerking, versterking van de internationale rechtsorde en veiligheid binnen en buiten Nederland, vragen ook in de huidige geopolitieke context onverminderd om aandacht en actie.

Het kabinet waardeert de uitgebreide studie van het beleidsterrein en verwelkomt de bevindingen die een algemeen positief beeld schetsen van de manier waarop Nederland invulling geeft aan het beleid met betrekking tot non-proliferatie, wapenbeheersing en de exportcontrole van strategische goederen. IOB heeft belangrijke aanbevelingen gedaan die het kabinet ter harte zal nemen. De gedetailleerde omschrijvingen van ontwikkelingen geven de perceptie van IOB-onderzoekers weer, waarvoor het kabinet geen verantwoordelijkheid kan nemen.

Een kanttekening bij de IOB-evaluatie is het ontbreken van onderbouwing van de keuze om een aantal belangrijke thema's beperkte aandacht te geven in de doorlichting. Bijvoorbeeld de ontwikkelingen in en met betrekking tot Noord-Korea in de onderzochte periode, het verloop van de NPV-herzieningsconferentie in 2015, maar ook het proces van *Nuclear Security Summits* zijn onderbelicht als belangrijke elementen in het internationale non-proliferatiespeelveld en de Nederlandse inzet, invloed en beleidskeuzes. Daarnaast is ervoor gekozen om met betrekking tot deelonderwerpen af te wijken van de onderzoeksperiode 2009-2016, zonder een duidelijke afbakening.

IOB benadrukt het belang van voortzetten van de actieve Nederlandse rol, hetgeen door het kabinet kan worden onderschreven.

De minister van Buitenlandse Zaken,

S.A. Blok

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,

S.A.M. Kaag