

Vergaderjaar 2021–2022

22 054

Wapenexportbeleid

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 358

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, VAN BUITENLANDSE ZAKEN
EN VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2022

In vervolg op eerdere brieven van het kabinet over de situatie in Oekraïne en de levering van militair materieel (Kamerstuk 36 045, nrs. 2 en 3 en Kamerstukken 22 054 en 36 045, nr. 357) informeren wij uw Kamer met deze brief versneld over de additionele levering van militaire goederen aan Oekraïne en de humanitaire hulpinspanningen van Nederland aan slachtoffers van de oorlog in Oekraïne. Het kabinet doet daarmee gestand aan de motie van den Doel c.s. (Kamerstuk 22 054, nr. 24 van 17 december 1996) waarin de regering is verzocht de verkoop van wapensystemen, voor zover dit overmatig defensiematerieel betreft, vooraf aan de Kamer te melden.

Daarnaast bent u op 26 februari geïnformeerd dat het kabinet de mogelijkheid onderzoekt om gezamenlijk met Duitsland een NAVO *Battle Group* in Slowakije te ondersteunen met een Patriot luchtverdedigings-eenheid (Kamerstukken 22 054 en 36 045). Dat onderzoek is nog gaande, nadere informatie volgt binnenkort in een aparte Kamerbrief.

Het kabinet heeft zeer onlangs aanvullende verzoeken ontvangen van Oekraïne voor de levering van militaire goederen. Het Ministerie van Defensie heeft daarom een aanvullende inventarisatie gemaakt. Het kabinet heeft op basis daarvan besloten om aanvullende militaire goederen te leveren. Dit om Oekraïne in staat te stellen zijn legitieme recht op zelfverdediging op basis van artikel 51 VN Handvest uit te oefenen. Hierbij is ook meegewogen dat de situatie de afgelopen dagen na de Russische aanval op Oekraïne in de nacht van 23 op 24 februari, drastisch is veranderd. Hieronder volgt een omschrijving van de militaire goederen, met de levering gepaarde effecten op de gereedheid van de krijgsmacht en een toelichting op de toetsing aan de Europese criteria voor wapenexportcontrole. Meerdere NAVO- en EU partners, zoals de VS, het VK, Canada, Litouwen, Letland, Estland, Tsjechië, Polen, België, Frankrijk, Duitsland, Zweden, Denemarken en Finland hebben ook militaire

goederen geleverd aan de Oekraïne of hebben hun voornemen daartoe uitgesproken. Dat gaat deels om vergelijkbare goederen, zoals antitankwapens en luchtafweersystemen.

Het kabinet heeft ook hulpverzoeken ontvangen via het EU *Civil Protection Mechanism* (UCPM) van de autoriteiten in Oekraïne en in de buurlanden voor humanitaire hulp aan de slachtoffers van de oorlog in Oekraïne. Het kabinet stelt op verzoek van de autoriteiten in Moldavië hulpgoederen ter beschikking voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen aldaar, ter waarde van ruim een half miljoen euro. Deze goederen gaan vandaag nog op transport. Ook stelt het kabinet op verzoek van de Oekraïense autoriteiten, via het UCPM, medicijnen en medische hulpgoederen beschikbaar; deze zending vertrekt begin deze week. Daarnaast maakt het kabinet € 20 mln vrij voor de door de VN gecoördineerde humanitaire hulp in Oekraïne en de buurlanden, ten behoeve van de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Dit in reactie op het deze week te verwachten nieuwe hulpverzoek van de VN.

De verdere mogelijkheden voor steun vanuit de EU zullen ook tijdens de informele RBZ/OS van 6 en 7 maart a.s. aan de orde komen.

Levering militaire goederen aan Oekraïne

Het Ministerie van Defensie heeft op 26 februari 2022 februari exportvergunningen verkregen voor de uitvoer van militaire goederen naar Oekraïne met een totale waarde van € 19,8 miljoen. Het betreft:

- 50 Stinger luchtdoelraketsystemen met 200 bijbehorende raketten.
- 50 Panzerfaust antitankwapens met 400 bijbehorende raketten.
- 171 gevechtshelmen, 85 scherfvesten en 1.250 bijbehorende pantserplaten voor lichaamsbescherming (in aanvulling op de eerder beschikbaar gestelde helmen en scherfvesten, die al op transport zijn gezet).

De ontvanger van deze militaire goederen is het Oekraïense Ministerie van Defensie. Eindgebruiker is de Oekraïense landmacht. De voorgenomen levering van militaire goederen komt voort uit urgente Oekraïense verzoeken voor militaire goederen vanwege de Russische invasie in Oekraïne. De Oekraïense strijdkrachten beogen de goederen in te zetten ter verdediging tegen de Russische gewapende aanval. De goederen worden door Nederland aan Oekraïne geschonken. De financiering van deze goederen en de daarbij horende logistieke kosten komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

Omschrijving goederen

De Stinger is een infraroodgeleide luchtdoelraket. Dit luchtverdedigingswapen beschermt grondobjecten en -troepen tegen vliegtuigen en helikopters op een afstand van 0,5 tot 5 kilometer.

De Panzerfaust is een draagbaar, terugstootloos antitankwapen. Het wapen vuurt verschillende soorten munitie gericht af tot een afstand van maximaal 600 meter. Het wapensysteem is geschikt voor inzet tegen tanks, pantservoertuigen, versterkte opstellingen en (lichte) bunkers.

De helmen en scherfvesten zijn bedoeld voor persoonlijke bescherming van vitale lichaamsdelen tegen inkomend vuur of rondvliegend materiaal.

Bij de inventarisatie van welke militaire goederen Nederland aan Oekraïne beschikbaar kan stellen, heeft Defensie, conform de overweging uit de motie van de leden Brekelmans en Agnes Mulder (Kamerstuk 35 925 V, nr. 72 van 3 februari 2022), de effecten van een leverantie op de eigen operationele gereedheid meegewogen. De uitkomst van deze inventarisatie is als volgt:

- De Stinger luchtdoelraketsystemen komen uit de reserves van Defensie, maar de afstoting heeft geen verdringingseffecten op de capaciteit van Defensie.
- Met de levering van de Panzerfaust antitankwapens daalt de inzetvoorraad van Defensie tot onder de norm. Er wordt echter reeds gewerkt aan de vervanging van deze antitankwapens (zie Kamerstuk 27 830, nr. 324 d.d. 10 december 2020); de consequenties voor de gereedstelling zijn beperkt.
- De helmen, scherfvesten en bijbehorende pantserplaten zijn overvloedig en daarmee ook niet noodzakelijk voor de eigen capaciteit.

De geconstateerde effecten van deze materiële steun op de gereedheid zijn, gezien de huidige omstandigheden, door Defensie als acceptabel beoordeeld. Voor het gebruik van de militaire goederen is geen opleiding benodigd.

De militaire goederen zijn voor een deel al geleverd en worden met eigen en partnervliegtuigen naar een verzamellocatie nabij de Oekraïense grens getransporteerd. Deze locatie wordt door een aantal Bondgenoten gebruikt en vanuit deze locatie coördineren Bondgenoten de overdracht aan de Oekraïense krijgsmacht op basis van prioriteitstelling door Oekraïne.

Toetsing EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport

De aanvragen voor wapenexportvergunningen van het Ministerie van Defensie zijn door het Ministerie van Buitenlandse Zaken getoetst aan de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport, waarbij extra aandacht is besteed aan criteria 2, 3, 4 en 7.¹ Ten aanzien van de overige criteria (1, 5, 6, 8) van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport gelden geen bijzonderheden; deze zijn positief getoetst. Bij deze toetsing is rekening gehouden met de veiligheidscontext in Oekraïne, zoals hieronder kort beschreven.

Veiligheidscontext

Sinds 2014 tot een week geleden was er in Oekraïne sprake van een semi-bevroren conflict tussen door Rusland-gesteunde separatisten en de postrevolutionaire Oekraïense overheid. Als gevolg van de sterke Russische betrokkenheid heeft dit interne conflict ook duidelijke regionale kenmerken en is het niet louter als intern te kwalificeren. Op 21 februari 2022 heeft President Poetin in een speech beide zelfverklaarde volksrepublieken erkend.

Sinds het voorjaar van 2021 liepen de spanningen langs een groot deel van de Oekraïens-Russische grens op, als gevolg van een snelle opbouw van een Russische troepenmacht aan die grens. In de nacht van 23 op 24 februari jl. is Rusland een aanvalsoorlog begonnen tegen Oekraïne. Rusland handelt daarbij in strijd met het VN Handvest (geweldverbod).

¹ EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 van 8 december 2008.

Oekraïne heeft het recht op zelfverdediging tegen deze gewapende aanval (o.b.v. artikel 51 VN Handvest).

Eerbiediging mensenrechten en naleving humanitair oorlogsrecht (criterium 2)

Onder criterium 2 van EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapen-export wordt getoetst in hoeverre een duidelijk risico bestaat dat de goederen gebruikt worden voor binnenlandse onderdrukking, en bij het begaan van mensenrechtenschendingen of schendingen van het humanitair oorlogsrecht.

Algemene mensenrechtensituatie Oekraïne voor de Russische inval

De algemene mensenrechtensituatie in Oekraïne was tot voor de Russische inval redelijk. Oekraïners in door de regering gecontroleerde gebieden konden vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en andere mensenrechten uitoefenen, met enkele beperkingen als gevolg van COVID-19. Voor de bevolking in gebieden die niet onder controle van de regering staan en op de bezette Krim bestonden voor de Russische inval al grote zorgen ten aanzien van de mensenrechten. De bevolking had onvoldoende toegang tot informatie, goede medische hulp, bewegingsvrijheid en vrijheid van vergadering.

Voor de Russische inval was in Oekraïne sprake van een langzame verbetering van de positie van vrouwen en de LGBTI-gemeenschap, maar wel met de nodige weerstand vanuit een deel van de maatschappij. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren sprake geweest van enkele positieve ontwikkelingen op dit vlak, zoals wetwijzigingen omtrent het invoeren van maatregelen tegen discriminatie op grond van geslacht en seksisme in reclame. Ondanks deze voorzichtig positieve ontwikkelingen stond de veiligheid van mensenrechtenverdedigers onder druk, met name degenen die zich bezighouden met corruptiebestrijding, LGBTI rechten en milieubescherming.

De Russische inval heeft de situatie duidelijk gewijzigd. Sinds de Russische gewapende inval zijn er op het moment van schrijven van deze brief al veel mensen omgekomen en gewond geraakt bij gevechten en beschietingen. Precieze en betrouwbare aantallen zijn als gevolg van de onduidelijke situatie op dit moment niet beschikbaar.

Mensenrechtenschendingen gewapend conflict Oost-Oekraïne voor de Russische inval

Als gevolg van het gewapend conflict in het oosten van Oekraïne tussen Oekraïense veiligheidstroepen en pro-Russische separatisten zijn in de periode tussen 2014 en de Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022 meer dan 14.000 mensen om het leven gekomen, waaronder een aanzienlijk aantal burgerslachtoffers. Oekraïne heeft toegezegd geen zware wapens in te zetten in de dichtbevolkte steden, om zo burgerslachtoffers te voorkomen. De *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) stelde meermaals² dat sinds 2019 beduidend minder burgerslachtoffers vallen als gevolg van de inzet van de Oekraïense strijdkrachten. Sinds 27 juli 2020 was een aanvullend pakket aan maatregelen om het staakt-het-vuren te bestendigen van kracht, dat daaraan heeft bijgedragen. De meest recente OHCHR-rapporten (november en

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (23-09-21) Update on the Human Rights Situation in Ukraine, 1 February–31 July 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/32ndReportUkraine-en.pdf>.

december 2021) melden echter een toename in geweld en het aantal burgerslachtoffers tussen augustus en november 2021³. Veel van de burgerslachtoffers vielen door landmijnen of onontplofte explosieven, maar er vielen ook slachtoffers bij *active hostilities*, waaronder door artillerie en incidenten met handvuurwapens.⁴ Volgens de OHCHR viel 80 tot 85% van deze burgerslachtoffers in de zelfuitgeroepen «Volksrepublieken Donetsk en Loegansk».⁵ Deze regio's worden door Rusland gesteund en bewapend.

Situatie na de Russische inval

Sinds de Russische inval zijn al vele doden en gewonden gevallen. Gezien de huidige situatie, die sterk in ontwikkeling is, is er weinig informatie beschikbaar over de huidige situatie t.a.v. mensenrechtenschendingen en schendingen van humanitair oorlogsrecht. Op dit moment zijn er geen indicaties dat de Oekraïense zijde zich schuldig maakt aan ernstige schendingen van mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht. Oekraïne treedt op vanuit legitieme veiligheidsbehoefte en het recht op zelfverdediging conform het VN Handvest.

Met Stinger luchtdoelraketten, antitankwapens, helmen, scherfvesten en pantserplaten wordt het Oekraïense leger in staat gesteld om zich te verdedigen tegen Russische gewapende aanvallen vanuit de lucht en op land. Er bestaat geen duidelijk risico dat de goederen gebruikt worden bij ernstige schendingen van mensenrechten of van het humanitair oorlogsrecht. Met in achtneming van bovengenoemde zorgen over de mensenrechtensituatie in Oekraïne valt toetsing aan criterium 2 **positief** uit.

Interne conflicten (criterium 3)

Toetsing aan criterium 3 betreft de interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten.

Tot een week geleden was er sprake van een semi-bevroren intern conflict in Oost-Oekraïne tussen door Rusland-gesteunde (en bewapende) separatisten en de Oekraïense overheid. Hoewel het conflict zich volledig afspeelde op Oekraïens grondgebied was als gevolg van de sterke Russische betrokkenheid sprake van een regionaal karakter en kan het daarom niet los gezien worden van de huidige Russische inval in Oekraïne.

Sinds de Russische inval is er sprake van een conflict op het gehele grondgebied van Oekraïne. De goederen uit voorliggende transactie zijn bedoeld voor versterking van de Oekraïense zelfverdedigingscapaciteit in het licht de Russische inval in Oekraïne.

Hoewel niet kan worden uitgesloten dat de goederen in de toekomst weer worden ingezet in een intern conflict in (Oost-)Oekraïne is de verwachting dat dit zal plaatsvinden op het eigen grondgebied, waar Oekraïne het recht heeft op te treden tegen de daar aanwezige niet-statelijke gewapende groepen die worden gesteund (onder meer met wapens) door Rusland.

³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (1-12-21) Update on the Human Rights Situation in Ukraine, 1 August–31 October 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMU-Update-2021-11-01-EN.pdf> en.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (23-09-21) Update on the Human Rights Situation in Ukraine, 1 February–31 July 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/32ndReportUkraine-en.pdf>.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

Gelet op bovengenoemde context en de rol van Oekraïne hierin is de inschatting dat voorliggende transactie bestaande spanningen en gewapende conflicten in Oekraïne niet verder zal verergeren of verlengen. Toetsing aan criterium 3 valt daarom **positief** uit.

Handhaving regionale stabiliteit (criterium 4)

Toetsing aan criterium 4 is negatief indien een duidelijk risico bestaat dat de te leveren militaire goederen ingezet zullen worden voor agressie jegens een ander land of het met kracht bijzetten van territoriale aanspraken.

De te leveren goederen zullen worden ingezet ter verdediging tegen de Russische gewapende aanval waarmee de goederen voorzien in de legitieme veiligheidsbehoefte van Oekraïne. Oekraïne maakt geen aanspraak op grondgebied van een buurland en het is niet waarschijnlijk dat de goederen zullen worden gebruikt voor een ander doel dan de legitieme nationale veiligheid en verdediging van het ontvangende land. De omvang van de te leveren goederen dient daarbij ook in verhouding te worden gezien met de grote Russische militaire presentie in Oekraïne en aan de Oekraïense grenzen. Gelet hierop bestaat er geen duidelijk risico dat Oekraïne de uit te voeren goederen voor agressie jegens Rusland zal gebruiken, er kracht mee wil bijzetten aan territoriale aanspraken of dat deze transactie de regionale stabiliteit verder in negatieve zin zal beïnvloeden. Toetsing aan criterium 4 valt daarom **positief** uit.

Omleidingsrisico (criterium 7)

Het risico op omleiding is verschillend beoordeeld voor de verschillende typen goederen.

Omleidingsgevoeligheid verschillende goederen

De helmen, scherfvesten en pantserplaten worden – ondanks de relatief kleine omvang – als niet omleidingsgevoelig geacht, gezien de louter defensieve aard van de goederen en het feit dat ze op de vrije markt gemakkelijk te verkrijgen zijn.

De luchtdoelraketsystemen en antitankwapens zijn wel omleidingsgevoelig, vanwege hun relatief beperkte omvang en het feit dat dit soort goederen in de illegale wapenhandel circuleert. Oekraïne heeft een van de grootste illegale wapenhandelscircuits van Europa.⁶ Dit circuit is voornamelijk gericht op makkelijk verhandelbare handvuurwapens en munitie, en niet op helmen en scherfvesten.

Ten aanzien van alle bovengenoemde goederen bestaat een risico dat ze als gevolg van de Russische militaire inval in handen van de Russische krijgsmacht en/of door Rusland ondersteunde separatisten belanden. Gelet op het Russische gewapende offensief dat gaande is, het Oekraïense recht zichzelf daartegen te verdedigen en de bijdrage die de levering van deze goederen hieraan kan leveren wordt dit risico als acceptabel beoordeeld.

Aangezien de helmen, scherfvesten en pantserplaten bedoeld zijn voor persoonlijke bescherming, er geen indirect verband bestaat tussen inzet van de goederen en het plegen van geweld, en deze goederen weinig

⁶ Small Arms Survey – «Making the Rounds: Illicit Ammunition in Ukraine» | <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-Report-Illicit-Ammunition-Ukraine.pdf> en Global Organized Crime Index | <https://ocindex.net/country/ukraine>.

verhandeld worden in het illegale wapenhandel circuit wordt het risico van omleiding als gering beoordeeld. Voor deze goederen valt de toetsing aan criterium 7 **positief** uit.

Ten aanzien van de luchtdoelraketsystemen en antitankwapens bestaat een risico op omleiding naar een andere, ongewenste eindgebruiker of ongewenst eindgebruik en valt toetsing aan criterium 7 daarom **negatief** uit. In lijn met het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport staat een negatieve toetsing aan criterium 5 t/m 8 een positief eindoordeel niet per se in de weg.

Gelet op de Russische inval in Oekraïne, het Oekraïense recht zichzelf daartegen te verdedigen en de bijdrage die voorliggende transactie hieraan kan leveren, wordt de negatieve toetsing aan criterium 7 als **niet doorslaggevend** voor het eindoordeel beoordeeld.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren