

Vergaderjaar 1999–2000

22 054

Wapenexportbeleid

Nr. 48

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 maart 2000

Naar aanleiding van een verzoek van de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, gedaan tijdens een algemeen overleg op 9 november 1999, doe ik u verslag van de belangrijkste resultaten van de eerste tussentijdse evaluatie van het *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods & Technologies* (WA). In grote lijnen leidde deze «assessment» van het WA tot een verbreding en verdieping van de categorieën geëxporteerde wapensystemen waarover de 33 aan het Wassenaar Arrangement deelnemende landen elkaar informatie verschaffen en tot de introductie van een gezamenlijk analytisch raamwerk om uit deze en andere data potentieel destabiliserende aanwassen van conventionele wapenarsenalen te destilleren.

Uitgangssituatie

De tussentijdse evaluatie van het Wassenaar Arrangement, die vorig jaar maart met een eerste uit een reeks bijeenkomsten van de General Working Group van start ging en tijdens de Plenaire Vergadering in december 1999 werd afgerond, vloeide voort uit de in de Initial Elements¹ neergelegde afspraak om het algehele functioneren van het WA periodiek onder de loep te nemen. Hoewel inderdaad zo ongeveer het hele scala van bepalingen en procedures gedurende het jaar de revue passeerde, vormde deze eerste «assessment» voor veel deelnemers aan het arrangement de gelegenheid bij uitstek om te trachten de relatieve onevenwichtigheid tussen de twee pijlers van het WA enigszins te corrigeren. De reikwijdte van de informatie-uitwisseling op het terrein van wapens en andere militaire goederen is immers van begin af aan veel kleiner geweest dan die op het terrein van dual use goederen en velen zagen dat als een tekortkoming. Ook voor Nederland gold, zoals reeds werd aangegeven in een recente notitie over het Wassenaar Arrangement², de correctie van die onevenwichtigheid, evenals een verdere vergroting van de transparantie en toenemende aandacht voor de bijzondere problematiek van de kleine wapens, als een belangrijke doelstelling van de assessment.

¹ Zie bijlage bij brief BEB/DHZ/SGS/96050258 d.d. 13 augustus 1996 of website [www.wassenaar.org].

² Bijlage 4 van het Jaarrapport 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 22 054 nr. 44.

De onbalans tussen de pijlers kan deels vanuit de historie verklaard worden. Ten tijde van de Koude Oorlog richtte de voorloper van het WA, de Coordinating Committee on Multilateral Export Control (COCOM) zijn aandacht vooral op het voorkomen van het weglekken van dual use goederen en technologie naar het Oostblok. Militaire leveranties aan die landen waren eenvoudigweg geen optie. Voor zowel Oost als West gold bovendien dat vrijwel alles wat met wapeniging te maken had per definitie staatsgeheim was en zich dus niet leende voor zoiets als een brede informatie-uitwisseling. Ook nu het Oost en West van voorheen in het Wassenaar Arrangement aan één tafel zitten en de aandacht van de exportcontrole zich, althans daar, op hele andere delen van de wereld richt, leven sommige van de oude reflexen toch nog voort.

Deels moet de verklaring voor de onbalans tussen beide WA-pijlers echter ook gezocht worden in een meer fundamenteel verschil van inzicht tussen deelnemende landen over het karakter en de functie van het Wassenaar Arrangement. Al bij de totstandkoming van het arrangement, in december 1995, was het duidelijk dat niet alle deelnemende landen vanuit hetzelfde perspectief en met eenzelfde ambitie aan het nieuwe multilaterale exportcontrole forum begonnen. Onomstreden was en is de notie dat de uitwisseling van informatie in WA-verband er toe kan bijdragen dat de exportcontrole autoriteiten van de deelnemende landen zich eerder bewust worden van bijzondere risico's die aan de uitvoer van bepaalde goederen verbonden zijn of eerder zicht hebben op een destabiliserende aanwas van wapenarsenalen in een land of regio dan zij op basis van alleen de eigen informatie zouden hebben.

Het verschil van inzicht betreft de vraag of het Wassenaar Arrangement vervolgens ook nog méér is of kan zijn dan een hulpmiddel voor nationale besluitvorming. Een grote meerderheid van de deelnemers beantwoordt die vraag bevestigend en meent dat de informatie-uitwisseling en de daaropvolgende bestudering en bespreking van de verkregen gegevens in WA-verband uiteindelijk ook moet kunnen leiden tot gezamenlijke conclusies en aanbevelingen. Tot «resultaten» waarmee het Wassenaar Arrangement, dat toch door velen in de eerste plaats wordt beschouwd als het multilaterale overlegforum van wapenproducerende naties, op zijn manier een bijdrage levert aan de mondiale wapenbeheersingsinspanningen.

Daar wringt dan ook meteen de schoen voor een minderheid van de deelnemers, waartoe overigens wel belangrijke wapenexporterende landen als Frankrijk en Rusland behoren. Die minderheid meent dat het arrangement niet veel meer mag en kan zijn dan een vehikel voor het uitwisselen van informatie. Gezamenlijke conclusies en aanbevelingen kunnen, althans naar het oordeel van die minderheid, beschouwd worden als instrumenten voor multilaterale beïnvloeding. Ook al moet in een arrangement als het WA altijd eerst consensus over dergelijke conclusies en aanbevelingen bereikt zijn, dan nog levert dat naar de toekomst toe een mogelijke beperking op van de nationale zeggenschap over zaken die de staatsveiligheid van individuele deelnemers betreffen, de militaire leveranties aan derden inbegrepen. Alleen die mogelijkheid al gaat sommigen te ver.

Waar, als het om militaire goederen gaat, de hakken diep in het zand staan, daar is de zorg over eventuele multilaterale beïnvloeding van de besluitvorming over leveranties van goederen voor tweeterlei gebruik beduidend minder. Mogelijk speelt hierbij het civiele karakter van dual use goederen een rol. Immers, ook in landen waar de overheid via eigendom of deelnemingen in de defensie-industrie zelf commerciële partij is bij wapenleveranties, zijn producenten van dual use goederen doorgaans in

civiele handen en kan de overheid zich duidelijker als onbevangen, want minder direct belanghebbende, toezichthouder profileren.

Hoe het ook zij, van een verplichte balans tussen de twee pijlers willen de bewuste landen niets weten en zij betwistten dan ook ten principale de noodzaak om de rapportageverplichtingen met betrekking tot wapens om die reden uit te breiden. Van meet af aan was daarom te verwachten dat deze eerste assessment van het Wassenaar Arrangement niet zou uitmonden in een grondige herziening van de Initial Elements, waarbij een volledig evenwicht tussen de militaire en dual use pijler zou worden bereikt. Toch is er tijdens de afsluitende Plenaire Vergadering vooruitgang geboekt. De hakken zijn niet uit het zand, maar ze zijn in vergelijking met eind 1995, ten tijde van de totstandkoming van het arrangement, wel wat verschoven.

De resultaten

Het meest zichtbare resultaat van de assessment is een daadwerkelijke verbreding en verdieping van de categorieën geëxporteerde wapensystemen waarover de WA-deelnemers elkaar informatie verschaffen. Weliswaar is het aantal categorieën gelijk gebleven, maar in de categorieën 2, 4 en 5 zijn nu ook typen wapensystemen opgenomen, waarover in VN-verband nog niet gerapporteerd wordt. Aan categorie 2: «Armoured Combat Vehicles», voorheen beperkt tot pantservoertuigen met bewapening of voor troepentransport, zijn nu ook pantservoertuigen voor verkenning en doelherkenning, bevelvoering en elektronische oorlogsvoering toegevoegd. De categorie 4: «Combat Aircraft» is nu uitgebreid met een reeks andere typen militaire vliegtuigen en onbemande luchtvaartuigen in de zin dat het niet meer alleen om bewapende gevechtsvliegtuigen gaat, maar ook om voor militair gebruik ontworpen vliegtuigen en luchtvaartuigen die voor bevelvoering, brandstofvoorziening en luchtlandingsoperaties gebruikt worden. Een vergelijkbare uitbreiding onderging categorie 5: «Attack Helicopters» door omzetting naar een categorie militaire en gevechtshelikopters in de zin dat het niet meer alleen om bewapende helikopters gaat, maar ook om voor militair gebruik ontworpen helikopters die voor bevelvoering, communicatie, doelmarkering en het leggen van mijnen gebruikt worden. Categorie 3 «Large Calibre Artillery Systems» tenslotte, werd niet zozeer verbreed als wel opgesplitst in 3 subcategorieën, waardoor er per saldo meer informatie over de specifieke inzetbaarheid van geëxporteerde groot kaliber artilleriesystemen gegeneerd wordt. Ook daarmee is de onderlinge transparantie op het gebied van wapenexporten verder vergroot.

De door Nederland en een groot aantal andere deelnemers bepleite toevoeging van een nieuwe categorie klein kaliber wapens kon tijdens deze herzieningsronde nog niet gehonoreerd worden. Dezelfde minderheid die gekant is tegen elke normerende rol voor het Wassenaar Arrangement, verzette zich ook tegen de vastlegging van wederzijdse informatieverplichtingen op het terrein van de kleine wapens. Betogen over de evidente relevantie van juist kleine wapens voor sommige van de meest bloedige conflicten in het afgelopen decennium stuitten op verwijzingen naar de VN als het geëigende kader voor nadere afspraken op dat terrein. Het maximaal bereikbare bleek in dit stadium de ook in de Public Statement¹ opgenomen conclusie dat het komende jaar, naast vele andere studies over nog uitstaande zaken, «as a matter of urgency» een nadere bestudering van de wenselijkheid en haarbaarheid moet plaatsvinden van de opname van kleine wapens in de specifieke informatie-uitwisseling.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Geldt de verbreding en verdieping van de rapportagecategorieën als het meest zichtbare resultaat van de tussentijdse evaluatie van het Wassenaar

Arrangement, dan kan de bereikte overeenstemming over de totstandbrenging van een gezamenlijk analytisch raamwerk beschouwd worden als het resultaat dat op termijn de grootste vruchten zal kunnen afwerpen voor de verdere ontwikkeling van het arrangement. Hoewel verscheidene delegaties bleven volharden in hun verzet tegen de mogelijkheid om als Wassenaar Arrangement tot bepaalde conclusies en aanbevelingen te komen, kon via afspraken over de verwerking van uitgewisselde informatie uiteindelijk toch een eerste opening gemaakt worden in de richting van een meer gemeenschappelijke benadering van actuele exportcontrolevraagstukken. Gelet op het eerder geschetste fundamentele verschil van inzicht ontbreken in die afspraken door sommigen als besmet beschouwde termen als coördinatie en afstemming, maar per saldo heeft de Plenaire Vergadering zich wel op meer vastgelegd dan de puur individuele uitwisseling van informatie zoals die tot op heden heeft plaatsgevonden.

Besloten werd dat, naast de gebruikelijke uitwisseling van data en documenten die aan afzonderlijke deelnemers toe te schrijven zijn, nu ook gewerkt zal worden aan een gezamenlijk op te stellen referentiedocument, waarin vanuit mondiaal perspectief naar potentieel destabiliserende aanwassen van conventionele wapenarsenalen gekeken wordt. Dit «Global View» document zal jaarlijks bijgehouden en zo nodig herzien worden aan de hand van door individuele of groepen van WA-deelnemers verrichte regionale analyses. Als leidraad voor de regionale analyses zal het reeds eerder aanvaarde document over «Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons» gelden.¹

Afgesproken is dat bij de opstelling van de regionale analyses zowel gebruik wordt gemaakt van de in het kader van de Specific Information Exchange genotificeerde gegevens over de uitvoer van wapensystemen en de dual use goederen waarmee zulke wapens lokaal geproduceerd zouden kunnen worden, als van betrouwbare algemene gegevens over aan- en verkopen van derde landen en de informatie die in het inlichtingenoverleg van de General Working Group wordt uitgewisseld. Door integratie en symbiose van zulke gegevens ontstaat voor de exportcontrole-autoriteiten van elk van de deelnemende landen een breed en coherent beeld van de regionale militaire en veiligheidspolitieke ontwikkelingen in de wereld. Het resultaat blijft een referentiedocument, zodat de eigen zeggenschap van de deelnemende landen op het terrein van de besluitvorming over militaire leveranties en de afgifte van uitvoervergunningen volledig intact blijft. Toch zijn conclusies in een dergelijk document onvermijdelijk en ook al mogen de daaruit voortvloeiende aanbevelingen formeel geen aanbevelingen heten, dan zal het voor de deelnemende landen per saldo toch iets lastiger zijn om geheel tegen de stroom van het arrangement in te varen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema

¹ Zie de website van het Wassenaar Arrangement [www.wassenaar.org].