

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 september 2014

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag met betrekking tot het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het bovengenoemde verdrag. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord. Vragen met dezelfde strekking zijn samengevoegd en in één keer beantwoord.

Algemeen

Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de SP-fractie vragen de regering aan te geven welke landen zich hebben onthouden van stemmen en welke gevolgen de 23 onthoudingen hebben voor de werking van het verdrag. De leden van de SP-fractie vragen ook naar de gevolgen voor de landen die tegen de verdragstekst hebben gestemd en wat de meerwaarde was geweest als de verdragstekst unaniem was aangenomen.

Bij stemming over de tekst van het Wapenhandelsverdrag op 2 april 2013 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties onthielden de volgende 23 landen zich van stemmen: Angola, Bahrein, Belarus, Bolivia, Cuba, China, Ecuador, Egypte, India, Fiji, Indonesië, Jemen, Koeweit, Laos, Birma, Nicaragua, Oman, Qatar, Rusland, Saoedi-Arabië, Sri Lanka, Soedan en Swaziland. Tegen de tekst van het verdrag stemden Iran, Syrië en Noord-Korea.

De stemonthoudingen en tegenstemmen van bovengenoemde landen hebben geen juridische gevolgen voor de werking van het verdrag. Met het aannemen van de tekst van het verdrag is de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, depositaris van het verdrag, verzocht het verdrag open te stellen voor ondertekening door alle staten. Ook de landen die zich van stemming hebben onthouden en de landen die zich tegen de tekst van het verdrag hebben uitgesproken kunnen het verdrag ondertekenen en vervolgens ratificeren.

Het kabinet sluit dan ook niet uit dat landen die zich hebben onthouden van stemming over de verdragstekst op een later moment toch partij worden bij het verdrag. Nederland zal zich nationaal en in EU-verband

blijven inzetten voor universalisering van het verdrag, zoals eerder toegelicht in de Kamerbrief van 27 november 2013 over Universalisering en tenuitvoerlegging van het VN-wapenhandelsverdrag (Kamerstukken II, 2013–2014, nummer 22 054, nr. 235). Alhoewel Nederland graag had gezien dat de tekst van het verdrag zou worden onderschreven door alle landen, is er in juridische zin geen sprake van meerwaarde indien dat wel het geval was geweest.

Binnen de EU zal weinig veranderen door het nieuwe verdrag door de al bestaande afspraken ten aanzien van wapenexport. De leden van de VVD-fractie horen graag van de regering in welke mate er wel iets verandert in de praktijk buiten de EU om?

Hoe schat de regering in dat het verdrag bijvoorbeeld kan bijdragen aan het niet leveren van wapens aan bijvoorbeeld het regime van Assad in Syrië?

Over de effecten van het Wapenhandelsverdrag op de praktijk betreffende de handel in conventionele wapens buiten de EU kunnen nu nog geen harde uitspraken worden gedaan. De regering is wel overtuigd van het grote belang van het verdrag als het eerste wereldwijde verdrag dat regels stelt voor de internationale handel in conventionele wapens. Verdragspartijen zijn gebonden de door het verdrag opgelegde verboden en voorgeschreven toetsing van export van conventionele wapens na te leven. Zo dienen zij bijvoorbeeld te toetsen of een voorgenomen export van conventionele wapens gebruikt zou kunnen worden voor het plegen of bevorderen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht of van de rechten van de mens. Daarnaast verwacht de regering 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.

Dit verdrag reguleert alleen de handel in conventionele wapens, niet in de nucleaire en chemische wapens. De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten in welke mate dit verdrag al dan niet te vergelijken is met de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW), waarmee de handel in chemische wapens gereguleerd wordt?

Het VN-Wapenhandelsverdrag valt moeilijk te vergelijken met het Verdrag chemische wapens en de bij dat verdrag in het leven geroepen Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW). Anders dan het Verdrag chemische wapens dat beoogt de gehele categorie chemische wapens universeel uit te bannen en daarop internationaal toezicht te houden, omvat het VN-Wapenhandelsverdrag geen verbod op enige categorie wapens. Het Wapenhandelsverdrag reguleert de handel in conventionele wapens die onder de reikwijdte van het verdrag vallen. Het Wapenhandelsverdrag voorziet niet in de oprichting van een internationale organisatie, vergelijkbaar met OPCW, om toezicht te houden op de naleving van de bepalingen van het verdrag. Het toekomstige permanente secretariaat van het Wapenhandelsverdrag zal beperkt van omvang zijn en vooral een faciliterende rol hebben in de communicatie tussen verdragspartijen onder andere ten behoeve van het beschikbaar stellen aan alle verdragspartijen van nationale rapporten, het bijhouden en actualiseren van de lijst met nationale contactpunten en het afstemmen van vraag en aanbod bij het verlenen van internationale bijstand. Artikel 18 gaat in op rol en mandaat voor het beoogde secretariaat.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten in welke gevallen een EU-wapenembargo gevolgen kan hebben voor niet EU-landen wat betreft de levering van wapens aan derde landen?

Ingevolge artikel 6, tweede lid, mag een verdragspartij de overdracht van wapens niet toestaan, indien die verdragspartij daardoor in strijd zou handelen met zijn internationale verplichtingen die voortvloeien uit andere voor die partij geldende verdragen – naast de in artikel 6, eerste

lid, verboden overdracht naar staten waarvoor een VN-wapenembargo geldt. Hier kunnen voor Nederland en andere EU-lidstaten onder meer wapenembargo's van de EU onder worden geschaard. Een EU wapenembargo heeft in principe dan ook geen gevolgen voor niet EU-lidstaten die overwegen de overdracht van conventionele wapens naar derde landen die onder een EU-embargo vallen toe te staan mits deze derde landen hun overdracht niet via de Europese Unie laten plaatsvinden.

Tot slot horen de leden van de VVD-fractie graag een inschatting van de regering over het ratificatieproces en in welke mate voldoende landen dit verdrag binnen afzienbare tijd zullen ratificeren.

Het ratificatieproces van het VN-Wapenhandelsverdrag verloopt voorspoedig. Op het moment van schrijven van deze nota hebben 118 landen het verdrag ondertekend. 45 landen hebben het verdrag inmiddels ook geratificeerd. Zie <http://www.un.org/disarmament/ATT/> voor de laatste stand van zaken. Negentig dagen na de vijftigste ratificatie zal het verdrag in werking treden. Naar verwachting gebeurt dit voor het eind van dit jaar. Nederland hoopt het eigen ratificatieproces op zo kort mogelijke termijn af te kunnen ronden.

De uiteindelijke verdragstekst is zeer breed gedragen. Welke onderdelen zijn eruit gehaald om tot een breed gedragen compromis te komen, vragen de leden van de SP-fractie. Zijn er bepaalde onderdelen die Nederland wel liever in de verdragstekst had willen zien staan? Zo ja, welke onderdelen?

De regering is tevreden over het bereikte onderhandelingsresultaat. Een van de onderdelen die niet kon worden opgenomen in de verdragstekst was een paragraaf over de eventuele negatieve gevolgen van de export van conventionele wapens voor de sociaaleconomische ontwikkeling van het importerende land. Een apart criterium dat zou voorzien in de mogelijkheid om dit aspect mee te wegen bij de toetsing van de aanvraag voor de afgifte van een exportvergunning stuitte op grote weerstand vanuit BRICS en ontwikkelingslanden en bleek daarom onhaalbaar.

Artikel 2: Reikwijdte

De leden van de SP-fractie zijn verheugd over het feit dat de reikwijdte is vergroot zodat ook ongecontroleerde handel in handvuurwapens en lichte wapens in ieder geval onder het verdrag valt en kan worden gereguleerd. Kan de regering uitleggen wat voor verplichting landen precies hebben door deze uitbreiding? Europa gaat gebruik maken van de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. Waarom is deze uitbreiding niet in de verdragstekst opgenomen? Welke andere lijsten worden gebruikt en door welke landen?

Met het opnemen van de categorie handvuurwapens en lichte wapens in artikel 2, eerste lid, onder h, is verzekerd dat ook voor deze categorie wapens alle verplichtingen uit het verdrag volledig van toepassing zijn. De regering wijst daarbij in het bijzonder op de bepalingen betreffende verboden (artikel 6), uitvoer en toetsing van uitvoer (artikel 7) en verslaglegging (artikel 13).

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 weliswaar 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 wel de door het verdrag vastgestelde ondergrens in acht te nemen, zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting (artikel 5 en 14). De EU-lidstaten hebben besloten invulling te geven aan de verplichting nationale controlelijsten in te stellen door de Gemeenschap-

pelijke EU-lijst van militaire goederen te hanteren. Andere verdragspartijen zullen in beginsel hun eigen nationale controlelijsten hanteren. 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 schept geen verplichting de lijsten openbaar te maken buiten de cirkel van verdragspartijen.

Artikel 6: Verboden

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van artikel 6 en zijn van mening dat dit artikel het belangrijkste artikel van het verdrag zou moeten zijn. Het is heel mooi dat er een verbod is geregeld in het verdrag. Wel vragen de leden van de SP-fractie wat er gebeurt wanneer het verdrag wordt overtreden? Wat voor maatregelen worden genomen tegen landen die het verbod negeren? Is er gesproken over sancties tijdens de onderhandelingen? Wat voor mogelijke sancties kunnen worden genomen? Waarom is er uiteindelijk geen bepaling opgenomen met sancties tegen landen die het verdrag hebben ondertekend en zich niet aan het verdrag houden? Wat gaat door het verdrag precies veranderen voor Nederland?

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. 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 normstellende werking.

Het verdrag stelt in artikel 14 wel dat elke staat die partij is passende maatregelen neemt tot handhaving van de nationale wet- en regelgeving voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van dit Verdrag.

Het verdrag verandert aan de bestaande praktijk in Nederland weinig. In artikel 7, vierde lid, is wel neergelegd dat verdragspartijen in het kader van de toetsing op basis van de criteria neergelegd in artikel 7, eerste lid, ook het risico op inzet van de goederen voor daden van ernstig gender-specifiek geweld of geweld tegen vrouwen en kinderen dienen mee te wegen. Deze weging is niet als apart criterium opgenomen in de EU Gezamenlijke Positie, maar werd via het mensenrechtencriterium getoetst. Om invulling te geven aan dit artikel wordt de zogenaamde Gebruikersgids behorende bij de EU Gemeenschappelijk Positie aangepast om dit aspect expliciet op te nemen.

De situaties die aanleiding geven tot het verbieden van de overdracht van conventionele wapens op basis van artikel 6 van het verdrag zijn tevens terug te vinden in het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Als zodanig past Nederland de in dat artikel neergelegde verboden dan ook nu reeds toe op exportvergunningsaanvragen voor conventionele wapens.

Artikel 7: Uitvoer en toetsing van uitvoer

Een ander belangrijk artikel volgens de leden van de SP-fractie is artikel 7. Aan welke maatregelen moet worden gedacht die worden gesteld in lid 1 om risico's verbonden aan de voorliggende uitvoer te mitigeren?

Bij de in artikel 7 genoemde risico-bepalende maatregelen valt te denken aan defensiesamenwerking tussen de exporterende staat en de importerende staat, waarbij militairen van het exporterende land trainingen geven aan militairen uit het importerende land die met de specifieke wapensys-

temen die worden geëxporteerd gaan werken. Dergelijke maatregelen worden doorgaans slechts door grotere wapenexporteurs zoals de VS gehanteerd, waarbij de defensie-industrie in nauwe samenspraak met de eigen autoriteiten wapensystemen levert aan specifieke legeronderdelen in derde landen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

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