



# IOB Evaluatie Nieuwsbrief

## # 19 01

## Laveren met een vaste koers

### Beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 19 01 | Laveren met een vaste koers | IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 19 01 | Laveren met een vaste koers | IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 19 01 | Laveren met

#### Hoofdbevindingen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is een kundige en internationaal erkende speler in het speelveld van non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen. Het heeft met een vaste koers het Nederlandse beleid op deze terreinen consequent uitgedragen en daarbij in tal van internationale fora handig gelaveerd tussen verschillende belangen, al dan niet in samenwerking met gelijkgezinde landen. Het heeft gepoogd om de internationale dialoog gaande te houden en om stappen te zetten op het gebied van ontwapening, non-proliferatie en wapenbeheersing. Tevens heeft Nederland concrete voorstellen gedaan om internationale overeenkomsten te versterken en in praktijk te brengen.

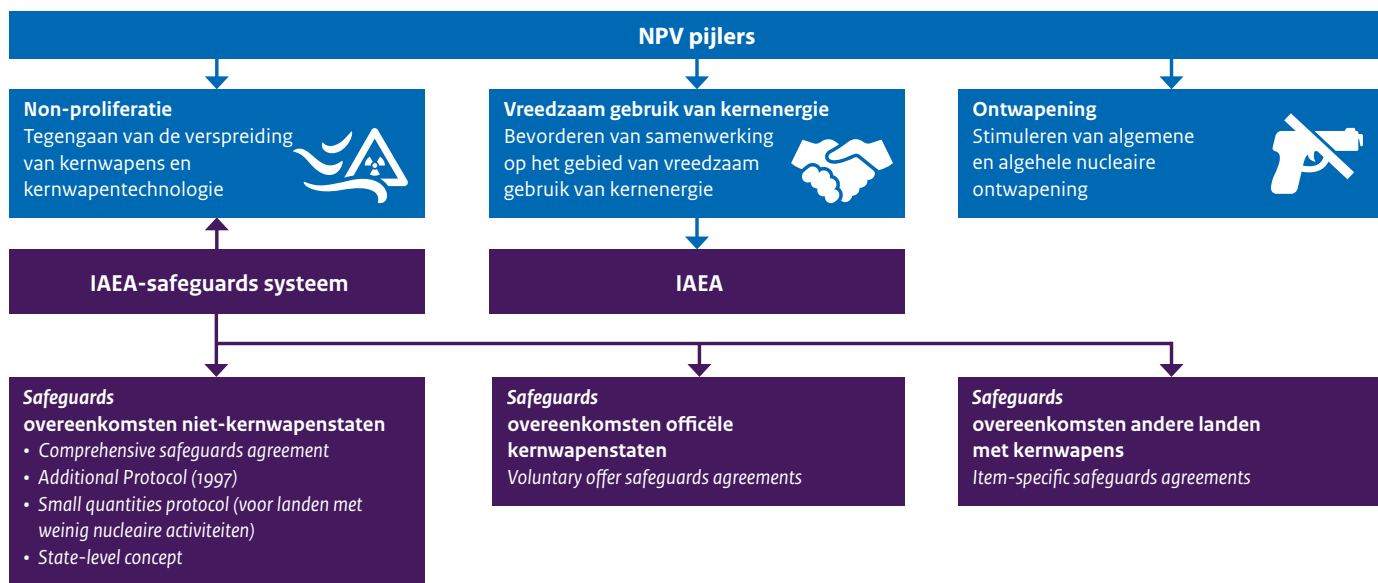
De uitkomsten van deze inzet zijn echter variabel, soms pas na jaren zichtbaar, en worden beïnvloed door internationale machtsverhoudingen, waarbinnen Nederland een bescheiden positie inneemt. Die verhoudingen zijn er de laatste jaren niet op vooruit gegaan gegeven de toenemende spanningen tussen Rusland en het Westen, de oorlogen in Syrië en Jemen, stagnatie in de uitvoering van kernwapenverdragen, de niet afnemende dreiging van internationaal terrorisme en de hervatting van de internationale wapenwedloop. Als het gaat om exportcontrole van strategische goederen was Nederland duidelijk strikter dan veel andere Europese landen, zeker als deze goederen voor landen in het Midden-Oosten waren bestemd. Het voldoen aan internationale afspraken stond voorop, zelfs als dit betekende dat het bedrijfsleven werd beperkt in zijn mogelijkheden.

#### Lessen

In de wereld van vandaag staan nucleaire ontwapening, non-proliferatie van massavernietigingswapens en wapenbeheersing in toenemende mate onder druk van oplopende regionale en mondiale spanningen en afnemende steun voor multilaterale instellingen en verdragen. Voor Nederland, dat groot belang heeft bij internationale veiligheid, stabiliteit en naleving van de relevante internationale verdragen, staat er dus veel op het spel. Internationaal wordt er ook belang gehecht aan blijvende Nederlandse betrokkenheid op de verschillende dossiers. Het blijft daarom van belang dat Nederland internationaal blijft aandringen op:

- Universalisering, naleving en verdere versterking van de bestaande overeenkomsten op het gebied van ontwapening, non-proliferatie en exportcontrole.
- Een meer geharmoniseerd Europees exportcontrolebeleid voor strategische goederen. Het gaat daarbij om zowel een meer eenduidige toepassing van de Europese criteria voor de beoordeling van exportvergunningaanvragen voor strategische goederen als om betere informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten over hun exportcontrolebeleid en betere rapportage over de uitkomsten van dit beleid. Het gaat ook om een EU-brede en striktere naleving van de afspraken over wapenexport naar het Midden-Oosten.
- Meer transparantie en verificatie als belangrijke vertrouwenwekkende middelen om er zeker van te zijn dat kernwapenstaten hun kernwapens uiteindelijk inderdaad vernietigen, staten geen nieuwe massavernietigingswapens produceren en strategische goederen alleen leveren als dat in lijn is met wat internationaal is afgesproken.

Figuur 1: Nucleair kader



De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) heeft een beleidsdoorlichting uitgevoerd van het beleid dat valt onder operationele doelstelling 2.3 van de BZ-begroting: ‘Bevordering van ontwapening en bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en het voeren van een transparant en verantwoord wapenexportbeleid’. Deze IOB Nieuwsbrief geeft de voornaamste uitkomsten van deze beleidsdoorlichting.

### Consistent beleid en internationaal beslag ten ijs, maar binnen smalle marges

Opeenvolgende Nederlandse kabinetten hebben in de periode 2009-2016 een consistent beleid gevoerd op het terrein van non-proliferatie en wapenbeheersing van massavernietigingswapens.

**Kernwapens** hebben veel aandacht gekregen in het beleid in deze periode. De prioriteit lag bij het uitvoeren van het door de internationale gemeenschap in 2010 aangenomen Actieplan voor de drie pijlers van het Non-Proliferatieverdrag (NPV, zie figuur 1). Nederland heeft vooral ingezet op de invoering van een internationale overeenkomst tegen de productie van splijtstofmateriaal voor kernwapens (FMCT), en de inwerkingtreding van het verdrag dat proeven met kernwapens verbiedt (CTBT). Op het terrein van non-proliferatie ging het Nederland ook om het versterken van het waarborgensysteem van het Internationaal Atoomenergieagentschap dat hierbij een cruciale rol speelt. Verkleining van de kernwapenarsenalen, een kleinere rol voor kernwapens in militaire doctrines en meer openheid van zaken over deze onderwerpen waren andere Nederlandse prioriteiten. Daarbij was duidelijk dat de afspraken in NAVO-verband over de afschrikkingsrol van kernwapens gerespecteerd dienden te blijven. Nederland is internationaal actief geweest, zowel in EU-verband als daarbuiten. Het voorzitterschap van de 2017 NPV-voorbereidingsconferentie is hiervan het meest recente voorbeeld. Nederland heeft in 2017 als enige NAVO-lid ook deelgenomen aan de onderhandelingen over het verdrag voor een wereldwijd kernwapenverbod, maar dit verdrag uiteindelijk om verschillende redenen niet ondertekend.

Ondanks die inzet zijn de resultaten beperkt en soms pas na jaren zichtbaar. Belangrijkste reden is dat Nederland snel tegen de

grenzen van zijn mogelijkheden aanliep om de kernwapenstaten te bewegen hun koers te veranderen. Ook het disfunctioneren van de Ontwapeningsconferentie, hét internationale onderhandelingsforum voor ontwapening, heeft een negatieve impact gehad. Beperkt resultaatbereik betekent dat Nederland aandacht moet blijven vragen voor versterking van de centrale positie van het NPV en implementatie van het Actieplan op alle pijlers.

**Chemische wapens** staan sinds het gebruik ervan in Syrië prominent op de Nederlandse beleidsagenda. Nederland heeft de VN en de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) gesteund om onderzoek te doen naar dit gebruik. Het heeft ook een *Syria Watch List* ontwikkeld om de export van bepaalde chemicaliën naar Syrië aan banden te leggen. Deze lijst is uiteindelijk in de EU-lijst van vergunningplichtige dual-use goederen opgenomen. Voor Nederland was duidelijk: chemische wapens mogen nooit, door niemand en nergens worden gebruikt. Dit heeft zich vertaald in verschillende Nederlandse initiatieven om te voorkomen dat chemische wapens blijven opduiken, bijvoorbeeld op het terrein van de inspectie van chemische fabrieken. Het blijft belangrijk om aandacht te besteden aan versterking van de nationale capaciteit van met name ontwikkelingslanden om het chemische wapenverdrag daadwerkelijk in praktijk te brengen. Voor non-proliferatie van chemische wapens is goede uitvoeringscapaciteit in deze landen namelijk essentieel. Tot slot: de OPCW heeft een cruciale rol gespeeld bij de vermindering van de voorraden chemische wapens wereldwijd. Als gastheer van de OPCW dient Nederland zich dan ook in te zetten voor meer duidelijkheid over de toekomst van de OPCW en tegen de toenemende politisering van het internationale debat over chemische wapens.

### Het belang van een internationaal Wapenhandelsverdrag onderschreven – universele gelding van het verdrag en uitvoering blijven aandachtspunten

Het Nederlandse exportcontrolebeleid draagt bij aan het voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens. Het voorkomt ook dat militair materieel illegaal wordt verhandeld, en wordt gebruikt voor onderdrukking, internationale en regionale agressie, of mensenrechtenschendingen. In lijn hiermee heeft Nederland de

totstandkoming van het VN-Wapenhandelsverdrag gesteund. Het heeft ook initiatieven ontplooid om landen bij de onderhandelingen daarover te betrekken en om hen ertoe te bewegen om het verdrag te tekenen en te ratificeren. Toch is er nog een lange weg te gaan: te veel grote wapenexporteurs en -importeurs hebben het verdrag (nog) niet ondertekend en/of geratificeerd. Ook hier geldt dat Nederland meer kan doen om ervoor te zorgen dat meer landen tot het verdrag toetreden en om met name ontwikkelingslanden in staat te stellen om het ook in praktijk te brengen.

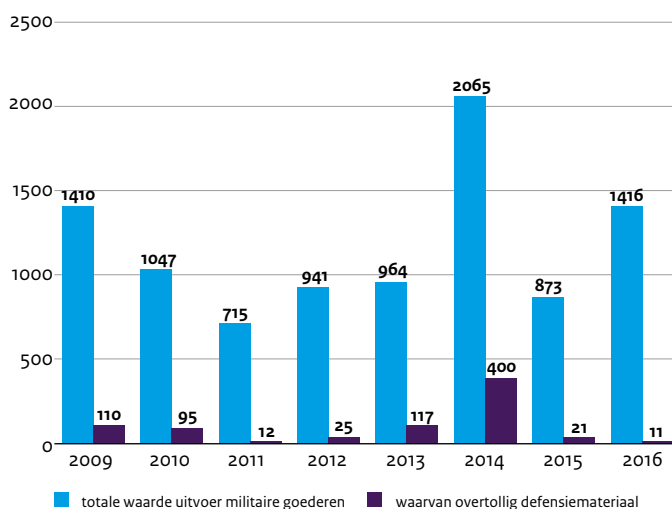
## Een consistent en strikt Nederlands exportcontrolebeleid, maar verschillen tussen EU-lidstaten blijven

Nederland heeft zijn eigen exportcontrolebeleid voor strategische goederen in lijn met de Europese regels en op een consistente manier uitgevoerd. Veiligheid en het voldoen aan de internationale afspraken hadden prioriteit, ook als dit Nederlandse bedrijven hinderde. Op basis van de criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt zijn vergunningaanvragen voor de export van militaire goederen en voor de export van dual-use goederen met militair eindgebruik op een strikte manier getoetst. Aanvragen voor andere dual-use goederen ondergingen een risicoanalyse waarbij een zorgvuldige inschatting werd gemaakt van mogelijk ongewenst eindgebruik in het land van bestemming. Ondanks initiële problemen met de tijdigheid van de rapportages, loopt Nederland in Europa voorop op het punt van informatievoorziening over het exportcontrolebeleid. Wel lijkt verdere verbetering van die informatievoorziening wenselijk.

### Export van militair materieel

In de periode 2009-2016 was de totale waarde van de door Nederland afgegeven vergunningen voor militair materieel ruim EUR 9,4 miljard (zie figuur 2). Op jaarbasis was er sprake van flinke fluctuaties. Deze worden verklaard door het al dan niet goedkeuren van aanvragen voor grote orders, zoals marineschepen voor Marokko (2009) en onderdelen voor de productie van de F-35 met Italië en Turkije (2014) als bestemming.

Figuur 2: Waarde Nederlandse exportvergunningen voor militair materieel in de periode 2009-2016 (in EUR miljoen)



Bijna 90% van de exportvergunningen betrof onderdelen en componenten voor wapens en munitie, overige militaire goederen, oorlogsschepen en militaire elektronica. Meer dan 60% ging naar de zogenoemde EU/NAVO\*-landen, ofwel de lidstaten van beide organisaties (minus Turkije en Cyprus) plus Australië, Japan, Liechtenstein, Nieuw-Zeeland en Zwitserland. Minder dan 0,4% van de Nederlandse wapenexport ging naar minst-ontwikkelde landen.

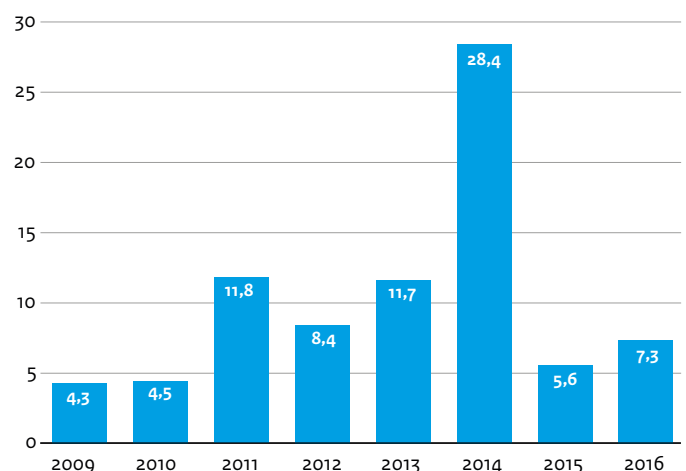
Tussen 2009 en 2016 zijn ruim 100 van de meer dan 3.000 vergunningaanvragen afgewezen, meestal op basis van meerdere criteria. Een negatieve beoordeling op het mensenrechtencriterium kwam het vaakst voor, al was een slechte mensenrechtensituatie op zich onvoldoende reden om een exportvergunningaanvraag af te wijzen. Het ging erom dat er geen direct verband was tussen mensenrechtenschendingen en de aard van het goed, het eindgebruik en de eindgebruiker.

Minder dan 13% van de totale waarde van afgegeven vergunningen voor militair materieel (bijna EUR 1,2 miljard) ging naar landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. In vergelijking met andere EU-lidstaten was het Nederlandse beleid restrictief voor landen die deelnemen aan de door Saoedi-Arabië geleide coalitie die in Jemen vecht. Dit vertaalde zich onder andere in een relatief groot aantal afgewezen vergunningaanvragen. Tegelijk weigerde het kabinet om nationale wapenembargo's in te stellen. Het herhaaldelijke Nederlandse pleidooi voor een restrictievere Europese aanpak heeft weinig gehoor gevonden. De huidige ontwikkelingen in Jemen maken duidelijk dat handhaving van een restrictief beleid meer dan wenselijk is en Europees meer navolging verdient.

### Dual-use goederen

De Nederlandse export van dual-use goederen kent een enorme verscheidenheid. Het ging vooral om vergunningen voor apparatuur en programmatuur voor informatiebeveiliging, beeldversterkerbuizen, sensoren, camera's en nucleaire technologie en goederen. In de jaren 2009-2016 was de totale waarde van de afgegeven vergunningen voor deze goederen iets minder dan EUR 82 miljard. Terwijl het aantal afgegeven vergunningen is gestegen (van 534 in 2009 naar 756 in 2016) verschilde deze waarde van jaar tot jaar (zie figuur 3). [Lees verder op de achterkant >](#)

Figuur 3: Waarde Nederlandse exportvergunningen voor dual-use goederen in de periode 2009-2016 (in EUR miljard)



De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

Nieuwsbrief # 19 01 | Laveren met een vaste koers | IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 19 01 | Laveren met een vaste koers | IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 19 01 | Laveren met een vaste koers

### *Dual-use vervolg*

Voor meer dan 80% van de totale waarde van de afgegeven vergunningen is de eindbestemming op basis van publieke rapportages niet duidelijk. Dit komt mede doordat het vaak gaat om globale vergunningen voor relatief ongevoelige goederen of algemene vergunningen voor meerdere bestemmingen. Van de EUR 16 miljard waarvan de eindbestemming wel bekend is, ging iets minder dan de helft naar de EU/NAVO\*-landen, en dan vooral Frankrijk, de VS, Duitsland en het VK. De overige EUR 8,7 miljard ging met name naar Rusland, Taiwan, Brazilië, en China.

De efficiëntie van de uitvoering van het exportcontrolebeleid is verbeterd. De besluitvorming over vergunningaanvragen verloopt sneller en gegevens hierover zijn eerder beschikbaar. Dit is mede te danken aan de goede samenwerking tussen de betrokken overheidsinstanties, een goed functionerend ICT-systeem, en meer gekwalificeerd personeel.



Kijk voor meer informatie op  
[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)