

Goedkeuring van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143 en Trb. 2014, 45)

Memorie van Toelichting

Inleiding

Het Wapenhandelsverdrag (Arms Trade Treaty; ATT; hierna “het Verdrag”) is de uitkomst van een meerjarig proces binnen de Verenigde Naties (VN) om te komen tot een juridisch bindende tekst waarmee de wereldwijde handel in conventionele wapens wordt gereguleerd. De Nederlandse regering heeft zich actief ingezet voor een verdragstekst die sterk en effectief is, en tevens zo breed mogelijk gedragen wordt. Essentieel is dat het Verdrag een bijdrage levert aan vrede en veiligheid wereldwijd, door een internationale standaard af te spreken die van toepassing zijn op de handel in conventionele wapens. De regering is tevreden over het bereikte resultaat en hecht sterk aan een spoedige ratificatie van het Verdrag.

Aan de huidige Nederlandse praktijk van exportcontrole op conventionele wapens, gebaseerd op het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (Pb EU L 335/99) (hierna: EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport), voegt het Verdrag weinig toe. De categorieën van conventionele wapens zoals bedoeld en beschreven in dit Verdrag worden reeds volledig afgedekt door exportcontrole op militaire goederen dat is vastgelegd in het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport.

In de Memorie van Toelichting wordt de totstandkoming van het Verdrag weergegeven evenals het doel van het Verdrag en een artikelsgewijze toelichting op het Verdrag.

Totstandkoming van het Verdrag

In de tweede helft van de jaren '90 van de vorige eeuw riep Nobelprijswinnaar en voormalig president van Costa Rica, Oscar Arias, op tot een internationaal verdrag ter regulering van de handel in conventionele wapens. Jaarlijks vallen vele honderdduizenden slachtoffers als gevolg van illegale handel in wapens. In mei 1997 werd een initiatief van Nobelprijswinnaars gelanceerd waarbij een gedragscode voor wapenexport de basis diende te leggen voor een toekomstig verdrag. Een coalitie van meerdere non-gouvernementele organisaties begon in deze periode een lobby bij regeringen om tot een verdrag in VN-context te komen.

Op 18 oktober 2006 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) resolutie 61/89 aan met 153 voorstemmen (en één enkele tegenstem van de VS). De resolutie riep de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) op om de haalbaarheid van een wapenhandelsverdrag te onderzoeken. De SGVN benoemde in 2007 een groep van gouvernementele experts, die onder meer de reikwijdte en parameters moest onderzoeken voor een alomvattend, juridisch bindend instrument ter regulering van de uitvoer, invoer, doorvoer en tussenhandel van conventionele wapens. Dit rapport werd in 2008 door de AVVN aangenomen, waarna via resolutie 63/240 een werkgroep in het leven werd geroepen om verder te spreken over de inhoud van een eventueel verdrag.

Op 14 oktober 2009 kondigde de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken van de VS, Hillary Clinton, steun aan voor een onderhandelingsproces over een wapenhandelsverdrag. De Amerikaanse ommezwaai gaf een sterke impuls aan het proces, waardoor in december 2009 door de AVVN resolutie 64/48 kon worden aangenomen waarin het pad werd uitgestippeld naar een conferentie in 2012 die op basis van consensus verdragsonderhandelingen zou uitvoeren. Ter voorbereiding op deze conferentie vonden vier vergaderingen plaats van de Voorbereidende Commissie in de periode van juli 2010 tot februari 2012.

De conferentie van juli 2012 leverde een concept-verdragstekst waarover op het laatste moment geen consensus kon worden bereikt. In de AVVN is op 24 december 2012 resolutie 67/234 aangenomen waarin het vervolgtraject werd vastgelegd. In deze resolutie werd vastgelegd dat de concept-verdragstekst zoals gepresenteerd aan het einde van de onderhandelingen in juli 2012 uitgangspunt zou zijn voor de slotconferentie over het Verdrag in maart 2013.

De slotconferentie eindigde met een zeer breed gedragen verdragstekst, die een verfijning en versterking vormde ten opzichte van de tekst van juli 2012. Echter, op 28 maart 2013 blokkeerden Iran, Noord-Korea en Syrië de consensus. Een groep van 90 landen, waaronder Nederland, bracht de verdragstekst op 2 april 2013 middels resolutie 67/234 in stemming. Het Verdrag werd aangenomen met 154 voorstemmen, 3 tegenstemmen (Iran, Noord-Korea en Syrië) en 23 onthoudingen. Op 3 juni 2013 werd het Verdrag in New York opengesteld voor ondertekening. Het Koninkrijk behoorde op die dag tot de eerste ondertekenaars.

Doel van het Verdrag

Het Verdrag reguleert de legitieme handel in conventionele wapens. Regulering van de wapenhandel draagt bij aan het voorkomen van onverantwoorde wapentransacties en van doorvoer van wapens naar de illegale markt. Hiermee levert het Verdrag een belangrijke bijdrage aan de internationale veiligheid en stabiliteit. Essentieel is dat het Verdrag de verdragspartijen verplicht een wapenexportcontrolesysteem op te tuigen. Deze exportcontrole op conventionele wapens zal moeten leiden tot verantwoorde nationale beslissingen omtrent uitvoer van conventionele wapens die onder de reikwijdte van het Verdrag vallen.

Artikelsgewijze toelichting

In algemene zin kan gesteld worden dat het Verdrag geen nieuwe verplichtingen schept voor Europees en Caribisch Nederland, behalve de verplichte jaarlijkse verslaglegging aan het secretariaat (artikel 13). Europees en Caribisch Nederland beschikken over wetgeving en een vergunningeneis voor uitvoer van conventionele wapens. De categorieën van conventionele wapens zoals bedoeld en beschreven in dit Verdrag worden volledig afgedekt door het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport dat door Nederland wordt toegepast bij de afgifte van exportvergunningen. Er zal een zeer beperkte wijziging in de Wet strategische diensten moeten worden doorgevoerd, waardoor wordt geëxpliciteerd dat vergunningen kunnen worden afgewezen op grond van internationale verplichtingen. Vergelijkbare wijzigingen zullen moeten worden aangebracht in enkele algemene maatregelen van bestuur, waaronder het Besluit strategische goederen en het Uitvoeringsbesluit Douane- en Accijnswet BES.

Artikel 1: Voorwerp en doel

Het doel van het Verdrag wordt uiteengezet in het eerste artikel. Enerzijds heeft het Verdrag ten doel zo sterk mogelijke internationale standaarden vast te leggen voor de regulering van de internationale handel in conventionele wapens. Anderzijds beoogt het Verdrag illegale wapenhandel te verhinderen. De beoogde resultaten van deze doelen zijn bijdragen aan internationale en regionale vrede en veiligheid, verminderen van menselijk lijden en het bevorderen van samenwerking, transparantie en verantwoord optreden door verdragspartijen in de internationale wapenhandel.

Artikel 2: Reikwijdte

Het Verdrag is van toepassing op de categorieën conventionele wapens die in artikel 2, eerste lid onder a tot en met h, staan opgesomd. Opname van exacte definities van deze categorieën bleek tijdens de onderhandelingen niet haalbaar. Echter, de in de onderdelen a tot en met g genoemde categorieën sluiten aan bij de zeven categorieën van het register van de VN van conventionele wapens (United Nations Register of Conventional Arms; hierna UNRoCA), dat door Nederland is ingesteld bij de VN en waarover Nederland tweejaarlijks een resolutie indient. In de context van het VN-register is wel gedefinieerd welke wapens onder de verschillende categorieën vallen. Zie ook de toelichting op artikel 5, derde lid.

In aanvulling op de zeven categorieën van het VN-register is het Verdrag ook van toepassing op handvuurwapens en lichte wapens (eerste lid, onderdeel h). Toevoeging van deze categorie aan de reikwijdte van het Verdrag is een belangrijk resultaat; juist de ongecontroleerde handel in deze wapens veroorzaakt humanitair leed in vele regio's.

Nederland zal, net als alle andere Europese lidstaten, bij de toepassing van het Verdrag gebruik maken van de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen (Pb EU C85/1 van 22 maart 2012), die uitgebreider is dan de categorieën opgesomd in het Verdrag. Deze door de EU vastgestelde lijst omvat heldere definities van alle militaire goederen en onderdelen waarvoor een vergunningplicht geldt. De categorieën van conventionele wapens, zoals bedoeld in dit Verdrag en die in artikel 2, eerste lid onder a tot en met h, staan opgesomd, worden volledig gedekt door deze Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. De term conventionele wapens, zoals bedoeld in dit Verdrag, komt derhalve overeen met de term militaire goederen zoals beschreven in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen.

Artikel 2, tweede lid, omschrijft op welke soorten transacties het Verdrag van toepassing is: uitvoer, invoer, doorvoer, overslag en tussenhandel van conventionele wapens. In het Verdrag wordt de term "overdracht" gehanteerd als alomvattende verzamelnaam voor deze verschillende transacties. Sommige artikelen, zoals artikel 6, zien op "overdracht", andere hebben uitsluitend betrekking op uitvoer, invoer, doorvoer, overslag of tussenhandel. Zo ziet de in artikel 7 voorziene toetsing enkel op uitvoer van conventionele wapens en goederen.

In artikel 2, derde lid, wordt een uitzondering gemaakt op de toepassing van het Verdrag wanneer wapens internationaal worden vervoerd voor eigen gebruik en wanneer deze wapens eigendom van de uitvoerende staat blijven. Hiermee blijft internationaal transport van Nederlandse wapens bij deelname aan internationale missies uitgezonderd van een vergunningsplicht.

Artikel 3 en 4: Munitie en Onderdelen en componenten

Op basis van de artikelen 3 en 4 dienen verdragspartijen nationale controlesystemen in te stellen ten behoeve van de controle op de uitvoer van munitie en van onderdelen en componenten. De exportcontrole op deze twee categorieën is echter niet alomvattend. Exportcontrole op munitie is beperkt tot munitie die wordt afgevuurd, gelanceerd of gelost door de in artikel 2 genoemde wapens en exportcontrole op onderdelen en componenten ziet alleen op de situatie waarin de uitvoer geschiedt op een wijze die het mogelijk maakt de in artikel 2 genoemde wapens samen te stellen. Toetsing van uitvoer van deze goederen aan de criteria uit artikel 6 en 7 is voor deze goederen verplicht, gelijk aan toetsing van uitvoer voor de in artikel 2 genoemde categorieën conventionele wapens. De aparte benoeming van munitie en onderdelen, los van de categorieën conventionele wapens in artikel 2, heeft als gevolg dat over deze uitvoer geen rapportageverplichting bestaat onder artikel 13.

Artikel 5 en 14: Algemene tenuitvoerlegging en handhaving

In artikel 5 en artikel 14 wordt nader ingegaan op de wijze waarop verdragspartijen de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Verdrag op nationaal niveau dienen vorm te geven. Artikel 5, eerste lid, bevat de algemene verplichting voor verdragspartijen het Verdrag op consistente, onpartijdige en niet-discriminerende wijze ten uitvoer te brengen indachtig de in de preambule genoemde algemene beginselen.

Artikel 5, tweede lid, schrijft voor dat verdragspartijen een nationaal controlesysteem dienen in te stellen met bijbehorende nationale controlelijsten van de conventionele wapens die onder de reikwijdte van het Verdrag vallen. Aangezien het tijdens de onderhandelingen niet mogelijk bleek overeenstemming te bereiken over de definities van conventionele wapens bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a t/m h, en teneinde de situatie te voorkomen dat conventionele wapens onder de reikwijdte van het Verdrag uitsluitend op nationale definities zijn gebaseerd, is in artikel 5, derde lid, de ondergrens opgenomen dat nationale definities met betrekking tot de categorieën conventionele wapens genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen a t/m g, niet beperkter mogen zijn dan de omschrijvingen gebruikt in het UNRoCA; wat betreft de categorie vermeld in onderdeel h van dat artikel, dat betrekking heeft op handvuurwapens en lichte wapens, geldt als ondergrens de omschrijving gebruikt in relevante VN instrumenten, zoals de vrijwillige rapportage over handvuurwapens en lichte wapens aan het UNRoCA en het VN-Actieprogramma ter voorkoming, bestrijding en uitbanning van de illegale handel in handvuurwapens en lichte wapens in al zijn aspecten. Er bestaat overigens geen wereldwijd aanvaarde definitie van handvuurwapens en lichte wapens.

Voor alle categorieën conventionele wapens onder de reikwijdte van Verdrag geldt dat de omschrijvingen in bedoelde instrumenten dienen te worden gehanteerd zoals die luiden op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag. In dit verband dient ook te worden gerefereerd aan het bepaalde in artikel 17, vierde lid, onderdeel a, (Conferentie van de staten die partij zijn, zie ook de toelichting op dat artikel), waarin de Conferentie van de staten die partij zijn wordt opgedragen de tenuitvoerlegging van het Verdrag te toetsen, met inbegrip van ontwikkelingen op het gebied van conventionele wapens. Met die formulering wordt benadrukt dat de Conferentie bevoegd is zich over dergelijke ontwikkelingen uit te spreken en zonodig voorstellen te doen om de definities van conventionele wapens onder de reikwijdte van het Verdrag aan te scherpen.

Artikel 5, vierde lid, verplicht een verdragspartij zijn nationale controlelijst door tussenkomst van het secretariaat te delen met de andere verdragspartijen. Het artikel verplicht verdragspartijen echter niet om de nationale controlelijsten openbaar te maken buiten de cirkel van verdragspartijen, maar moedigt hen hiertoe wel aan. Zoals hierboven gemeld bij de toelichting op artikel 2 zal Nederland gebruikmaken van de - openbare - Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag.

Artikel 5, vijfde lid, schrijft voor dat verdragspartijen een bevoegde nationale autoriteit dienen aan te wijzen, die zal besluiten over het al dan niet verlenen van toestemming voor de overdracht van conventionele wapens. Voor wat betreft Nederland is dit de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast dienen de verdragspartijen ingevolge artikel 5, zesde lid, een nationaal contactpunt aan te wijzen, dat zal fungeren als aanspreekpunt voor de overige verdragspartijen bij de uitwisseling van informatie. Voor wat betreft Nederland is dit de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Artikel 14 bevat een algemene verplichting van verdragspartijen op nationaal niveau passende maatregelen te nemen die moeten verzekeren dat nationale wet- en regelgeving voor de tenuitvoerlegging van het Verdrag wordt gehandhaafd.

Artikel 6: Verboden

Dit artikel omschrijft wanneer de overdracht van conventionele wapens bedoeld in artikel 2 en munitie en componenten en onderdelen zoals gedefinieerd in de artikelen 3 en 4 verboden is. Op basis van artikel 6, eerste lid, dient een verdragspartij geen toestemming te verlenen aan een overdracht indien dat land door een dergelijke overdracht toe te staan in strijd zou handelen met zijn verplichtingen voortvloeiend uit resoluties van de VN-Veilighedsraad aangenomen op basis van Hoofdstuk VII van het VN Handvest. Het gaat hier met name om VN-wapenembargo's.

Ingevolge artikel 6, tweede lid, mag een verdragspartij de overdracht ook niet toestaan, indien die verdragspartij daardoor in strijd zou handelen met zijn internationale verplichtingen die voortvloeien uit andere voor die partij geldende verdragen. Hier kunnen onder meer wapenembargo's van de EU onder worden geschaard.

Tenslotte is in artikel 6, derde lid, neergelegd dat een verdragspartij de overdracht niet mag toestaan indien op het moment dat de toestemming zou worden gegeven bekend is dat de wapens zouden worden gebruikt voor het plegen van internationale misdrijven, zoals genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden.

De reikwijdte van de oorlogsmisdaden waar dit verbod betrekking op heeft omvat allereerst ernstige inbreuken van de Geneefse Conventies van 1949. Daarnaast vallen ook andere in verdragen vastgelegde oorlogsmisdaden onder dit verbod voor zover die verdragen gelden voor de betrokken verdragspartij. Wat betreft de reikwijdte van oorlogsmisdaden op basis van het internationaal gewoonterecht, gaat artikel 6, derde lid niet verder dan het verbod aanvallen te richten tegen burgerdoelen of als zodanig beschermde burgers. Een bredere definitie van de reikwijdte van oorlogsmisdaden op basis van het internationaal gewoonterecht bleek niet haalbaar.

De situaties die aanleiding geven tot het verbieden van transacties op basis van artikel 6 zijn tevens terug te vinden in het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Als zodanig wordt de in dit artikel neergelegde maatstaf door Nederland dan ook reeds toegepast op exportvergunningaanvragen voor conventionele wapens.

Artikel 7: Uitvoer en toetsing van uitvoer

In artikel 7, eerste lid, worden de criteria genoemd die in de toetsing van uitvoer van conventionele wapens dienen te worden gewogen, indien de uitvoer niet reeds is verboden op basis van artikel 6: bijdrage of ondermijning van vrede en veiligheid, mogelijk gebruik bij ernstige schendingen van internationaal humanitair recht of ernstige schendingen van de rechten van de mens, gebruik bij handelingen strafbaar gesteld op basis van verdragen aangaande terrorisme of grensoverschrijdende georganiseerde misdaad waarbij het land van uitvoer partij is. Hiermee vormt dit artikel het hart van het Verdrag.

Verdragspartijen dienen, op grond van het tweede lid, ook maatregelen te overwegen om de in artikel 7, eerste lid, omschreven risico's verbonden aan de voorliggende uitvoer te mitigeren. Indien er na de risicotetsing en eventuele mitigerende maatregelen sprake is van een situatie waarin de exporterende staat bepaalt dat er een doorslaggevend risico bestaat dat de negatieve consequenties omschreven in de toetsingscriteria van artikel 7, eerste lid, zullen optreden, mag de exporterende staat op basis van artikel 6, derde lid, de uitvoer niet toestaan. De belangrijkste verdienste van het Verdrag is dat deze zogenaamde 'golden rule' is opgenomen in de verdragstekst. Hierdoor dienen verdragspartijen een zorgvuldige afweging te maken alvorens uitvoer van conventionele wapens toe te staan.

In artikel 7, vierde lid, is verder nog 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 genderspecifiek geweld of geweld tegen vrouwen en kinderen dienen mee te wegen.

De in artikel 7 genoemde toetsingscriteria worden door Nederland reeds toegepast als gevolg van EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Dit geldt ook voor toetsing aan het omleidingsrisico op basis van artikel 11, tweede lid.

Exportvergunningen dienen voorafgaand aan de uitvoer te worden afgegeven (vijfde lid). Het exporterende land dient op verzoek relevante informatie af te geven aan het importerende land en eventuele doorvoerlanden betrokken bij de transactie (zesde lid). Exporterende landen worden aangemoedigd om afgegeven vergunningen te herzien indien nieuwe relevante informatie beschikbaar komt (zevende lid).

Artikel 8: Invoer

In artikel 8 is de verplichting voor invoerende verdragspartijen neergelegd om maatregelen te nemen om te verzekeren dat relevante en passende informatie wordt verschaft op verzoek van de verdragspartij die de toetsing van uitvoer overeenkomstig artikel 7 verricht. Deze informatie is bestemd voor het beoordelen van uitvoertransacties. De informatie omvat bijvoorbeeld documentatie over het eindgebruik, de eindgebruiker of verklaringen dat de verdragspartij waar de goederen worden ingevoerd de goederen bij (weder)uitvoer onder exportcontrole heeft.

Deze verplichting ondersteunt de verdragspartij bij het beoordelen van de wenselijkheid van uitvoertransacties en draagt bij aan het nemen van verantwoorde beslissingen over de uitvoer van militaire goederen.

Daarnaast verplicht artikel 8 de verdragspartijen waar nodig de invoer van conventionele wapens genoemd in artikel 2 van het Verdrag te reguleren. Dit kan eruit bestaan dat de invoer van deze goederen wordt gecontroleerd door een meld- of vergunningplicht op invoer. Het is aan de verdragspartijen te bepalen welke maatregelen zij nodig achten in het licht van de andere genomen maatregelen zoals op het terrein van uitvoercontrole.

Uitgangspunt van de Nederlandse exportcontroleregelgeving is dat de uitvoer gecontroleerd wordt en niet de invoer. In Nederland vindt echter op beperkte schaal invoercontrole plaats op sommige conventionele wapens, namelijk die goederen die onder de Wet wapens en munitie vallen. Deze wet richt zich namelijk op de bescherming van de openbare orde, wat aanleiding vormt voor invoercontrole.

Artikel 8 bevat tevens een bepaling die het recht van de verdragspartijen benoemt om informatie te vragen aan de andere verdragspartijen over door hen afgegeven uitvoervergunningen of lopende vergunningaanvragen waar deze verdragspartij het land van eindbestemming is. Deze informatie-uitwisseling zorgt ervoor dat de verdragspartij van invoer desgewenst kennis kan nemen van de voorgenomen invoer uit de verschillende verdragspartijen.

Artikel 9: Doorvoer of overslag

Dit artikel verplicht de verdragspartijen passende maatregelen te nemen om, waar het noodzakelijk en uitvoerbaar is, de doorvoer van conventionele wapens genoemd in artikel 2 van het Verdrag door het eigen territorium te reguleren. Het betreft zendingen die het grondgebied van de verdragspartij binnen worden gebracht om daarvandaan hun weg naar een eindbestemming in een andere staat te vervolgen

De doorvoer van militaire goederen genoemd op de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen is wat Europees Nederland betreft gereguleerd in de Algemene douanewet en het Besluit strategische goederen. Voor Caribisch Nederland geldt het Uitvoeringsbesluit Douane- en Accijnswet BES (de UNDABES). Voor de doorvoer geldt afhankelijk van het land van herkomst, het land van eindbestemming en of er al dan niet sprake is van overlading in Nederland een vergunningplicht of een meldplicht. Doorvoertransacties worden evenals uitvoertransacties getoetst aan de criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport.

Artikel 10: Tussenhandel

Artikel 10 verplicht alle verdragspartijen om maatregelen te nemen om de verlening van tussenhandeldiensten voor de conventionele wapens genoemd in artikel 2 van het Verdrag te reguleren. Deze maatregelen kunnen onder meer bestaan uit een vergunningplicht of een registratieverplichting voor tussenhandelaars. Het begrip tussenhandel wordt in het Verdrag niet nader gedefinieerd. Internationaal is er geen overeenstemming over een afgebakende definitie, wel is er sprake van overeenstemming over het concept tussenhandel.

De regulering van tussenhandel ziet toe op situaties waarin een verdragspartij indirect bij een transactie inzake conventionele wapens betrokken is. Het betreft situaties waarin de conventionele wapens niet vanuit een bepaalde verdragspartij worden uitgevoerd, maar er wel betrokkenheid is vanuit die verdragspartij bij de totstandkoming van de transactie. Een voorbeeld is de situatie waarin twee partijen bijeen worden gebracht en de verkooptransactie wordt gecoördineerd door een bedrijf of gezetene van die staat.

In Nederland is het verlenen van vergunningen voor tussenhandeldiensten voor militaire goederen en dual use¹ goederen gereguleerd in de Wet strategische diensten (hierna Wsd) en de Wsd is volledig van toepassing op de categorieën conventionele wapens zoals bedoeld in het Verdrag. Deze wet trad in werking op 1 januari 2012 en reguleert verschillende soorten dienstverlening rondom militaire goederen. In deze wet wordt onderscheid gemaakt tussen Europees en Caribisch Nederland. In de Wsd is het begrip tussenhandeldiensten gedefinieerd als het onderhandelen over of regelen van overeenkomsten met het oog op de koop, verkoop of levering van militaire goederen of het ten behoeve van één of meer partijen verkopen of kopen van militaire goederen. Daarnaast is in de Wsd neergelegd dat voor het verlenen van deze diensten voor transacties waarbij de goederen zich buiten Nederland bevinden en de goederen bestemd zijn voor een ander land, een vergunningplicht geldt. Transacties waarbij de goederen zich in Nederland bevinden zijn uitgezonderd, omdat daarvoor al een vergunningplicht geldt voor de uitvoer. Vergelijkbaar als bij de regelgeving voor uit- en doorvoer van militaire goederen is de regelgeving op het terrein van tussenhandel van toepassing op de militaire goederen genoemd op de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en de reikwijdte dus ruimer dan de genoemde goederen in artikel 2 van het Verdrag.

Artikel 11: Omleiding

Verdragspartijen dienen maatregelen te nemen om omleiding van conventionele wapens te voorkomen. Dit kan gebeuren door het omleidingsrisico te betrekken bij de toetsing van exportvergunningaanvragen en door mitigerende en preventieve maatregelen te overwegen, zoals het vereisen van een eindgebruikersverklaring. Nederland doet dit door toepassing van de criteria uit het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport (waaronder het omleidingsrisico), en door controle op eindgebruikersverklaringen bij vergunningaanvragen. Verdragspartijen worden opgeroepen om samen te werken en informatie uit te wisselen bij de bestrijding van omleidingsrisico. Verdragspartijen worden tevens aangemoedigd om relevante informatie te delen over de wijze waarop illegale activiteiten worden bestreden, zoals corruptie, wapensmokkel en illegale tussenhandel. Waar opportuun werkt Nederland samen met internationale partners om illegale wapenhandel te bestrijden.

Artikel 12: Registratie

Dit artikel verplicht verdragspartijen om voor een minimumperiode van tien jaar gegevens te bewaren van de afgifte van vergunningen voor wapenexport. Ook worden verdragspartijen aangemoedigd om gegevens te bewaren over de invoer en doorvoer van conventionele wapens zoals gedefinieerd in artikel 2, eerste lid.

¹ Dual use goederen: goederen die voor burgerlijke en militaire doelen worden gebruikt.

De Centrale Dienst In- en Uitvoer van de Douane bewaart gegevens over afgegeven vergunningen voor uitvoer van conventionele wapens en meldingen van doorvoer voor een periode van tien jaar. Deze reeds bestaande praktijk dient overigens nog te worden vastgelegd in de op basis van artikel 5 van de Archiefwet vastgestelde relevante selectielijst. Dit zal op korte termijn gebeuren.

Artikel 13: Verslaglegging

Rapportage over relevante wetgeving en afgegeven vergunningen is essentieel voor toezicht op naleving van het Verdrag door verdragspartijen. Nederland heeft zich dan ook ingezet voor een effectief artikel over verplichte rapportages. De verplichting valt uiteen in twee onderdelen:

- iedere verdragspartij dient eenmalig, binnen een jaar na inwerkingtreding van het Verdrag een initieel rapport in te dienen waarin wordt aangegeven welke maatregelen zijn genomen om het Verdrag op nationaal niveau ten uitvoer te leggen (nationale wetgeving, controle lijsten van conventionele wapens en overige administratieve maatregelen).
- Daarnaast dienen verdragspartijen jaarlijks vóór 31 mei een rapportage in te dienen bij het secretariaat van het Verdrag met een overzicht van afgegeven vergunningen of daadwerkelijk gerealiseerde uitvoer en invoer van conventionele wapens.

Nederland rapporteert reeds jaarlijks bij het UNRoCA dat jaarlijkse rapporten uitbrengt op basis van vrijwillige rapporten van VN-lidstaten. Voor verdragspartijen bij het Verdrag worden deze jaarlijkse rapportages verplicht. De rapporten op basis van het Verdrag worden door het secretariaat verspreid onder de overige verdragspartijen. Het Verdrag verplicht verdragspartijen niet om de rapporten openbaar te maken.

Artikel 15 en 16: Internationale samenwerking en Internationale bijstand

De artikelen 15 en 16 beogen een aanzet te geven tot bevordering van de samenwerking tussen verdragspartijen en een basis te bieden voor het verlenen van onderlinge bijstand bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag. Ten aanzien van internationale samenwerking legt het Verdrag daarbij sterk de nadruk op de uitwisseling van informatie tussen verdragspartijen en het delen van informatie.

Zo worden de verdragspartijen ingevolge artikel 15, vierde lid, aangemoedigd informatie te delen ten aanzien van illegale activiteiten of illegale actoren met het oog op het voorkomen en uitbannen van omleiding van conventionele wapens. Deze oproep geldt evenwel alleen voor de conventionele wapens die onder artikel 2 van het Verdrag vallen en ziet als zodanig niet op eventuele samenwerking ten aanzien van illegale activiteiten en actoren met betrekking tot de omleiding van munitie en onderdelen en componenten. Het Verdrag sluit samenwerking ten aanzien van deze goederen echter ook niet uit. In artikel 15, vijfde lid, is bepaald dat verdragspartijen overeen kunnen komen elkaar bijstand te verlenen ten aanzien van nationale strafrechtelijke procedures in verband met de overtreding van nationale wetgeving ter uitvoering van verplichtingen uit hoofde van het Verdrag.

Artikel 15, zesde lid, verwijst naar corrupte praktijken bij de overdracht van conventionele wapens die onder artikel 2 vallen (zie opmerking hierboven ten aanzien van munitie en onderdelen en componenten) en moedigt verdragspartijen aan om nationale maatregelen te nemen en met elkaar samen te werken ter voorkoming van zulke praktijken.

Tijdens het onderhandelingsproces is nogal geschoven met deze bepaling, die in de concept-verdragstekst van juli 2012 nog was ondergebracht bij het artikel over de toetsing van de uitvoer (huidig artikel 7). Daardoor werd nadrukkelijker dan nu het geval is de relatie gelegd tussen het toestaan van een uitvoer van conventionele wapens en de maatregelen die verdragspartijen in verband daarmee (gezamenlijk) dienden te overwegen teneinde te voorkomen dat de voorgenomen uitvoer voorwerp zou worden van corrupte praktijken.

Het huidige artikel benadrukt meer het belang van het nemen van nationale maatregelen ter bestrijding van corruptie bij de overdracht van conventionele wapens in algemene zin. Vanuit Nederlands oogpunt is vooral van belang dat het element van corruptie niet uit het Verdrag is verdwenen.

In artikel 16 is het principe neergelegd dat elke verdragspartij bijstand kan inroepen en dat andere verdragspartijen een verzoek om bijstand honoreren indien zij hiertoe in staat zijn. Het artikel is vooral bedoeld om ontwikkelingslanden te helpen bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag. Het Verdrag voorziet daartoe ook, in artikel 16, derde lid, in de oprichting van een vrijwillig trustfonds door verdragspartijen.

Artikel 17: Conferentie van de staten die partij zijn

Artikel 17, eerste lid, bepaalt dat uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van het Verdrag een Conferentie van staten die partij zijn (hierna: de Conferentie) zal worden bijeengeroepen. In dit artikel is niets vastgelegd ten aanzien van de frequentie van vergaderingen van de Conferentie. Dit en andere zaken, waaronder het aannemen van procedureregels voor de Conferentie zullen tijdens de eerste samenkomst moeten worden geregeld. In tegenstelling tot eerdere conceptteksten is in artikel 17, tweede lid, vastgelegd dat de procedureregels van de Conferentie bij consensus zullen worden vastgesteld. Een en ander hoeft overigens niet te betekenen dat de besluitvorming door de Conferentie zelf ook bij consensus zal geschieden. Hierover besluit de Conferentie.

Van de Conferentie wordt ook verwacht dat zij financiële regels opstelt voor zichzelf, voor eventuele door haar in te stellen hulporganen en ten behoeve van het functioneren van het secretariaat. Tijdens de eerste vergadering zal ook moeten worden besloten over een budget, dat zal gelden tot de eerstvolgende reguliere vergadering van de Conferentie.

De belangrijkste taak van de Conferentie zal zijn het toetsen van de tenuitvoerlegging van het Verdrag. Belangrijk punt hierbij is dat nadrukkelijk is overeengekomen dat de Conferentie bevoegd is zich te buigen over ontwikkelingen op het gebied van conventionele wapens. Zoals reeds hierboven is vermeld (artikel 5 en artikel 14) is met deze toevoeging vooral beoogd een ingang te bieden om de definities van conventionele wapens onder de reikwijdte van het Verdrag in de toekomst aan te scherpen.

Artikel 18: Secretariaat

Verdragspartijen zullen bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag worden ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat zal een belangrijke faciliterende rol hebben in de communicatie tussen verdragspartijen onder andere ten behoeve van het beschikbaar stellen aan alle verdragspartijen van nationale rapporten ontvangen overeenkomstig artikel 13, het bijhouden en

actualiseren van de lijst met nationale contactpunten overeenkomstig artikel 5, zesde lid, het afstemmen van vraag en aanbod bij het verlenen van internationale bijstand overeenkomstig artikel 16 en de voorbereiding en ondersteuning van vergaderingen van de Conferentie. De Conferentie kan besluiten ook andere taken aan het secretariaat op te dragen. Het Verdrag voorziet in de oprichting van een voorlopig secretariaat, zodat op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag direct uitvoering kan worden gegeven aan de toebedeelde taken, in aanloop naar de eerste vergadering van de Conferentie.

Na die eerste vergadering zal het secretariaat een permanent karakter krijgen. Over de locatie van het secretariaat is nog geen beslissing genomen. Nederland heeft wel een lichte voorkeur uitgesproken voor New York als zetel voor het secretariaat, mede gelet op het feit dat er overlap bestaat met de taken die reeds door het UN Office for Disarmament Affairs (UNODA) vanuit die plaats worden uitgevoerd en derhalve de vereiste deskundigheid ook reeds aanwezig is, alsmede de wens een secretariaat van bescheiden omvang te creëren.

Artikel 19: Geschillenbeslechting

Artikel 19 laat verdragspartijen de vrije keuze om in overleg en met wederzijdse instemming eventuele geschillen over de uitlegging en toepassing van het Verdrag te beslechten op vreedzame wijze. Het artikel is grotendeels gebaseerd op artikel 33 van het Handvest van de Verenigde Naties. De mogelijkheid van het aanhangig maken van een geschil bij het Internationaal Gerechtshof wordt niet uitdrukkelijk genoemd in het artikel, maar behoort wel tot de mogelijkheden, indien partijen hiervoor zouden kiezen. In artikel 19, tweede lid, is wel uitdrukkelijk neergelegd dat verdragspartijen gezamenlijk kunnen besluiten geschillen aan arbitrage te onderwerpen.

Artikel 20: Wijzigingen

Artikel 20 bevat bepalingen over wijzigingen van het Verdrag. In artikel 20, eerste lid, is vastgelegd dat verdragswijzigingen niet eerder dan zes jaar na inwerkingtreding van het Verdrag kunnen worden voorgesteld (voor een soortgelijke bepaling zie onder meer artikel 121 van het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof) en dat de Conferentie slechts om de drie jaar wijzigingsvoorstellen in overweging mag nemen.

Artikel 20, tweede lid, bepaalt dat een voorstel tot wijziging van het Verdrag uiterlijk 180 dagen voor de eerstvolgende vergadering van verdragspartijen die een dergelijk wijziging mag behandelen aan het secretariaat moet worden voorgelegd ter doorgeleiding naar de andere verdragspartijen. Een voorstel tot wijziging zal alleen dan in behandeling worden genomen, indien een meerderheid van de verdragspartijen binnen een termijn van 120 dagen na toezending ervan door het secretariaat heeft laten weten behandeling ervan te ondersteunen.

Artikel 20, derde lid, legt het uitgangspunt vast dat voorgestelde wijzigingen in beginsel bij consensus worden aangenomen. Indien consensus niet mogelijk blijkt, voorziet het Verdrag in het uiterste geval dat wijzigingen bij drievierde meerderheid kunnen worden aangenomen. Aangenomen wijzigingen treden slechts in werking voor de verdragspartijen die deze hebben aanvaard en wel 90 dagen na aanvaarding door een meerderheid van het aantal verdragspartijen ten tijde van de aanneming ervan. Voor verdragspartijen die de wijzigingen daarna aanvaarden, zullen deze inwerking treden 90 dagen na die aanvaarding.

Artikel 21 en 22: Ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding en Inwerkingtreding

Het Verdrag treedt in werking negentig dagen nadat 50 staten geratificeerd hebben.

Tijdens de ondertekeningsceremonie in New York op 3 juni 2013 hebben 67 staten het Verdrag ondertekend. Inmiddels is het aantal staten dat het Verdrag heeft ondertekend verder opgelopen tot 118.

Zoals bij brief van 26 november 2013 aan het parlement gemeld (KII 2013-2014, 22054, nr. 235) benaderen de EU en Nederland actief staten, in het bijzonder de staten die op 2 april 2013 vóór het Verdrag hebben gestemd, om zo snel mogelijk tot ondertekening van het Verdrag over te gaan. Belangrijke mijlpaal is daarbij de ondertekening op 25 september 2013 door de Verenigde Staten van Amerika, de grootste wapenexporteur wereldwijd. Acht staten hebben het verdrag inmiddels geratificeerd en de meeste EU lidstaten hebben de vereiste nationale goedkeuringsprocedures voor ratificatie in gang gezet. Tijdens de onderhandelingen bleek er onvoldoende steun te bestaan om in het Verdrag een clausule op te nemen die het mogelijk zou moeten dat ook de EU of andere organisaties voor regionale integratie zich bij het Verdrag zouden kunnen aansluiten.

Artikel 23: Voorlopige toepassing

Artikel 23 geeft de mogelijkheid aan verdragspartijen om artikel 6 en 7 voorlopig toe te passen. Wanneer ten tijde van het indienen van de akte van bekrachtiging voor het Koninkrijk het Verdrag nog niet in werking is getreden, zal bij de akte van bekrachtiging een verklaring afgelegd worden dat hangende de inwerkingtreding van het Verdrag, artikel 6 en 7 voorlopig toegepast zullen worden voor Europees en Caribisch Nederland.

Artikel 26: Relatie met ander internationale overeenkomsten

Artikel 26 gaat in op de relatie tussen het Verdrag en andere door verdragspartijen aangegane verplichtingen. In artikel 26, eerste lid, is vastgelegd dat de tenuitvoerlegging van het Verdrag niets afdoet aan eerdere of toekomstige verplichtingen onder andere verdragen, voor zover die verplichtingen verenigbaar zijn met het Verdrag. Artikel 26, tweede lid, bepaalt verder dat het Verdrag niet mag worden ingeroepen als grond voor het beëindigen van defensiesamenwerkingsverdragen.

Koninkrijkspositie

Evenals het geval was bij andere verdragen gerelateerd aan nationale veiligheid zoals de CCW en het Clustermunitieverdrag, wordt de goedkeuring van het onderhavige Verdrag voor het gehele Koninkrijk gevraagd. De gelding van het Verdrag zal zich echter vooralsnog beperken tot Europees en Caribisch Nederland en kan nog niet uitgebreid worden tot Aruba, Curaçao en Sint Maarten, omdat de vereiste uitvoeringswetgeving aldaar nog niet tot stand is gebracht. Zodra die uitvoeringswetgeving gereed is zal het Verdrag ook kunnen worden aanvaard voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Het is onduidelijk wanneer de benodigde uitvoeringswetgeving voor de drie Caraïbische landen gereed zal kunnen zijn. Het bleek in ieder geval niet mogelijk voor deze landen de specifieke uitvoeringswetgeving op korte termijn te vervaardigen. Dat het Verdrag niet direct voor het gehele Koninkrijk kan worden aanvaard, heeft echter geen belangrijke consequenties.

Aruba, Curaçao en Sint Maarten dienen zich immers, nu zij hebben besloten tot medegelding, overeenkomstig artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51) ook vóór de aanvaarding voor hun respectieve land te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van het Verdrag. Bovendien is de wapenexport van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in vergelijking met die van (Europees) Nederland te verwaarlozen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,