

Aan:  
de Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken  
prof. drs. R.F.M. Lubbers  
Postbus 20061  
2500 EB s-Gravenhage

Directie Veiligheidsbeleid  
Afdeling Wapenbeheersing en  
Wapenexportbeleid  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 26 juni 1998  
*Kenmerk* DVB-246/98  
*Betreft* Adviesraad Internationale Vraagstukken / advies inzake de toekomst van  
conventionele wapenbeheersing

De Regering dankt de Adviesraad Internationale Vraagstukken voor het uitvoerige advies inzake de toekomst van conventionele wapenbeheersing "Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden", dat de Raad vorige maand heeft uitgebracht naar aanleiding van de adviesaanvraag van de Regering van 29 mei 1997. Het is een brede studie geworden, die het gecompliceerde speelveld duidelijk in kaart brengt.

Opvallend is het ontschotte karakter van dit advies van een herijkte adviesraad. De problematiek die aan de orde komt valt uiteen in vele aspecten die niet alleen op het terrein van Buitenlandse Zaken en Defensie liggen, maar zich ook uitstrekken op het gebied van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De verschillende dwarsverbanden die de AIV tussen deze verschillende beleidsterreinen weet te leggen, leveren interessante en vaak nuttige aanbevelingen op.

De ondertitel en de eerste alinea van het advies, "dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden", geven aan dat van conventionele wapenbeheersing geen overdreven hoge verwachtingen mogen worden gekoesterd voor een mogelijke bijdrage aan vreedzame verhoudingen in de wereld. Dit neemt niet weg dat de Regering van oordeel is dat wapenbeheersing een zelfstandige, soms zelfs onmisbare, bijdrage kan leveren aan ontspanningsprocessen. De Slotakte van Helsinki, met de daarin voor 1975 unieke lijst vertrouwenwekkende maatregelen, heeft niet een reeds in gang gezet proces gecodificeerd, doch heeft veeleer een voortrekkersrol gespeeld in het Europese ontspanningsproces. Zo valt in de opvatting van de Regering niet uit te sluiten dat als het Europese model van vertrouwenwekkende maatregelen, conform het AIV-advies, in andere regio's wordt geïntroduceerd, uiteindelijk een vergelijkbaar ontspanningsproces op gang kan komen.

Wij zijn met de AIV van oordeel dat het doel van wapenbeheersing is bij te dragen aan veiligheid en stabiliteit. De over een te komen bewapeningsniveaus moeten aan deze doelstellingen worden gerelateerd. Uiteraard is het daarbij de inzet om de niveaus zo laag mogelijk te doen zijn, doch de eerlijkheid gebiedt op te merken dat er zich omstandigheden kunnen voordoen waarin veiligheid en stabiliteit niet gediend zijn met een lager niveau van bewapening.

De Regering constateert met de AIV dat er op wereldniveau geen sprake is van een geweldsmonopolie, doch meent toch enige afstand te moeten nemen van de stelling dat partijen die in een internationaal conflict zijn geraakt, tot eigen richting worden gedwongen. Juist ook als gastland van het Internationaal Gerechtshof dient Nederland deze te weinig genuanceerde bewering af te wijzen, zonder overigens de ogen te sluiten voor de overwegingen die eraan ten grondslag liggen.

De AIV constateert dat een wapenexportbeleid technologisch gevorderde staten in staat stelt hun voorsprong te bestendigen ter waarborging van de eigen veiligheid. Zonder de juistheid van deze observatie in twijfel te willen trekken, wil de Regering onderstrepen dat hiermee niet haar inzet wordt weergegeven. Door middel van exportcontrole wordt getracht een bijdrage te leveren aan de veiligheid en stabiliteit ook buiten de landsgrenzen zonder dat daarmee in het algemeen de toegang tot geavanceerde technologie wordt ontzegd. Dit neemt niet weg dat de door de AIV geformuleerde waarneming inderdaad vaak naar voren wordt gebracht door met name ontwikkelingslanden die voor een deel van hun defensiebehoeften afhankelijk zijn van de geïndustrialiseerde landen. In de adviesaanvraag opperden wij de mogelijkheid om, al dan niet in EU-verband, de dialoog te verdiepen met landen die wapens en wapentechnologie aankopen. De Regering zal zich, waar mogelijk, hiervoor inzetten.

### *Op weg naar nieuwe verhoudingen in Europa inzake conventionele wapenbeheersing*

Wij onderschrijven de belangrijke plaats die het CSE-Verdrag inneemt binnen het veiligheidsacquis in Europa en de noodzaak het CSE-Verdrag aan de nieuwe veiligheidsomgeving aan te passen en te ontdoen van elementen die nog het stempel van de Koude Oorlog dragen. Terecht wijst de AIV op een verband tussen de onderhandelingen over modernisering van het verdrag en de uitbreiding van de NAVO, die in april 1999 tijdens de vijftigjarige viering van het bondgenootschap haar beslag moet krijgen. De Regering streeft, samen met de NAVO-bondgenoten naar een tijdige afronding van de moderniseringsonderhandelingen, doch is niet bereid zich door deze omstandigheid onder tijdsdruk te laten plaatsen. Er moet immers sprake zijn van een goed en duurzaam verdrag dat gedragen wordt door alle 30 CSE-lidstaten en dat een goede kans maakt door even zovele parlementen te worden geratificeerd. Voor de goede orde zij er op gewezen dat het primaire doel van de CSE-modernisering is de aanpassing van het verdrag aan de nieuwe veiligheidssituatie in Europa. Daarnaast wordt gestreefd naar bewapeningsplafonds die aanmerkelijk lager zullen liggen dan waartoe de CSE-landen onder het huidige verdrag gerechtigd zijn. Overigens moeten bij de vaststelling van deze plafonds tevens de veiligheidsrisicos worden meegewogen die buiten het CSE-gebied aanwezig zijn of kunnen ontstaan.

De Regering is het met de AIV eens dat het evenwicht tussen stabiliteit en flexibiliteit moet worden gevonden in een juist gebruik van de bandbreedte tussen de overeen te komen plafonds en de daadwerkelijke bestanden aan door het verdrag beperkte wapensystemen. Voorzieningen die het mogelijk maken deze plafonds tijdelijk te overstijgen moeten restrictief worden geformuleerd, waarbij veel nadruk dient te liggen op de signaalfuncties die dit soort bepalingen kunnen hebben in bepaalde crisissituaties. Te veel flexibiliteit staat op gespannen voet met de beoogde voortgezette stabiliserende werking van het CSE-verdrag.

De Regering is van oordeel dat de rol van de NAVO, wanneer de huidige groepenstructuur uit het CSE-verdrag zal zijn verdwenen, niet aan betekenis hoeft in te boeten. De NAVO zal stellig het forum blijven waar veiligheidspolitieke en militaire aangelegenheden, en dus ook de implementatie van het CSE-verdrag, zullen worden gecordineerd, alvorens in CSE-verband op nationale titel standpunten worden ingenomen. Binnen dit ruimere kader streeft de Regering graag een verdere intensivering na van de Nederlandse samenwerking op het gebied van wapenbeheersing en verificatie met de Bondsrepubliek, die goed zou aansluiten op de thans hechte onderlinge militaire samenwerking.

Wij hechten er bijzonder aan dat het CSE-verdrag zich uitstrekt over een zo breed mogelijk deel van het crisisspectrum, doch moeten erkennen dat wanneer zich onverhoopt in een bepaald deel van het CSE-toepassingsgebied een gewapend conflict voordoet, het verdrag aldaar nauwelijks

nog zijn werk zal kunnen doen. Het is uiterst onwaarschijnlijk dat, gegeven de recente ervaringen in Tsjetjenië, de Russische Federatie bereid zal zijn in te stemmen met het crisisbestendig maken van het verdrag als geopperd door de AIV. Een andere manier om althans te voorzien in een deel van het geconstateerde vacuüm betreffende gegevensuitwisseling in crisissituaties, zou gevonden kunnen worden in het kader van de herziening van het Weens Document en de daarin beschreven vertrouwenwekkende maatregelen.

Alle CSE-verdragspartijen zijn het erover eens dat het niet alleen mogelijk moet zijn maar zelfs wenselijk is nieuwe partijen tot het verdrag toe te laten. Over de manier waarop dit dient te geschieden is de gedachtenvorming evenwel nog nauwelijks op gang gekomen. Nederland zal in bondgenootschappelijk verband de koppeling tussen NAVO-lidmaatschap en aansluiting bij het CSE-Verdrag aan de orde stellen. Wij zijn echter van mening dat de indruk moet worden vermeden dat omgekeerd die aansluiting bij het CSE-verdrag verwachtingen wekt ten aanzien van een NAVO-lidmaatschap. Het is voorts moeilijk voorstelbaar dat een staat waarvoor geen bewapeningsplafonds gelden, zich gaat openstellen voor CSE-inspecties die juist tot doel hebben bewapeningsniveaus te verifiëren. De Regering is van oordeel dat het voor aspirant CSE-partijen een zinvolle stap is CSE-achtige inspecties als aangegeven door de AIV, toe te laten. Ook voor een dergelijke regeling lijkt de verdere ontwikkeling van het Weens Document de beste aanknopingspunten te bieden.

Geconstateerd moet worden dat op dit moment in CSE-kader de discussie over personele plafonds is verstomd. In alle verdragsstaten hebben (forse) troepenreducties plaatsgevonden. De behoefte om door middel van afspraken inzake personeelssterkte de dreiging van massale troepenverplaatsingen weg te nemen, wordt thans minder gevoeld dan in het verleden. Verdere reducties in wapensystemen zullen welhaast onvermijdelijk tot verdere verlaging van de aantallen troepen leiden. De geschiedenis van de MBFR-onderhandelingen heeft aangetoond dat zich bij het bepalen van personele sterkte onoplosbare definitie- problemen kunnen voordoen. Er bestaat in de opvatting van de Regering dan ook weinig aanleiding dit element alsnog in de onderhandelingen te introduceren.

In zijn advies signaleert de AIV de tendens dat steeds minder omvangrijke militaire oefeningen bij de OVSE worden aangemeld, gezien de grotere nadruk die er is komen te liggen op snel verplaatsbare kleinere eenheden met lichte bewapening. Oefeningen in deze laatste categorie vallen veelal buiten het inspectieregime. De Regering steunt bij de thans in gang gezette onderhandelingen over de herziening van het Weens Document krachtig de voorstellen die terzake vanuit het NAVO-bondgenootschap zijn gedaan, en die onder andere ertoe strekken dat er in OVSE-verband op dit punt meer gedetailleerde informatie wordt uitgewisseld.

Nederland legt in de bovengenoemde Weense onderhandelingen het accent op de rol die vertrouwenwekkende maatregelen kunnen spelen in de regionale context. Eén van de Nederlandse voorstellen betreft de opname in het Weens Document van een lijst vertrouwenwekkende maatregelen die op regionale basis kunnen worden overeengekomen. De lijst heeft een facultatief karakter en moet bevorderen dat aanvullende regionale veiligheidsarrangementen worden gesloten.

#### *De verspreiding van en handel in lichte wapens: een wereldwijd probleem*

De Regering verwelkomt de ruime aandacht die de AIV besteedt aan de problematiek betreffende de proliferatie van lichte wapens. De AIV legt nadruk op het belang van een geïntegreerde benadering bij het terugdringen van de beschikbaarheid, de verspreiding en het gebruik van lichte wapens. Met name de illegale produktie en smokkel van lichte wapens dient te worden aangepakt. In dit verband bepleit de AIV steun te bieden aan ontwikkelingslanden waar het gaat

om het opleiden van kaderfunctionarissen in leger, politie en douane, waarbij terecht als voorwaarde wordt gesteld dat deze wel onder burgerlijk politiek gezag opereren.

De Regering is voorts van mening dat, naast het bieden van een gedegen opleiding, een stelselmatige uitwisseling van informatie tussen verantwoordelijke functionarissen essentieel is, niet alleen op nationaal niveau, maar juist ook (sub)regionaal. Bij het entameren van deze samenwerking zal inderdaad waar mogelijk voortgebouwd moeten worden op reeds ontwikkeld hulpbeleid. Speciale aandacht zal uit moeten gaan naar post-conflictsituaties. Het op initiatief van Nederland aangenomen EU-Programma ter voorkoming en bestrijding van de illegale handel in lichte wapens biedt een bruikbaar kader voor de ondersteuning van dergelijke projecten.

De Regering neemt graag de suggestie van de AIV over om de mogelijkheden te onderzoeken van het plaatsen van een merkteken op nieuw te produceren wapens en, afhankelijk van de technische mogelijkheden, op dit punt voorstellen te doen in de verschillende internationale gremia. Tevens willen we nader bezien in hoeverre het onder controle brengen van de productie van munitie een aanvullende bijdrage kan leveren aan de oplossing van de lichte-wapensproblematiek.

Wij zijn van mening dat het vraagstuk van de lichte wapens niet alleen noopt tot concrete, "bottom-up" maatregelen, maar tevens vraagt om een "top-down" benadering. Mondiale en regionale initiatieven in bestaande multilaterale fora zullen het hoge politieke profiel van de lichte wapens stevig moeten verankeren op de internationale agenda. De Regering stemt in met het oordeel van de AIV dat de Geneefse VN-Ontwapeningsconferentie (CD) zich bij uitstek als forum voor de behandeling van dit onderwerp leent. De Regering overweegt thans in de CD een voorstel in te dienen voor een politiek bindend document dat gestoeld is op het hiervoor genoemde EU-programma. Gezien de brede samenstelling van de CD zou een dergelijk document zowel de vraag- als de aanbodzijde van de problematiek kunnen beslaan. Naast de CD zou ook een regionale organisatie als de OVSE zich goed lenen voor initiatieven op dit gebied.

De Raad beveelt voorts aan dat de Regering een nationale commissie instelt om zeker te stellen dat vanuit Nederland geen illegale handel en door Nederland geen doorvoer van conventionele (lichte) wapens plaats heeft. Mede in het licht van deze suggestie heeft de Minister van Buitenlandse Zaken onlangs zijn meest betrokken collegas voorgesteld een dergelijke commissie in het leven te roepen. Wij verwachten dat de instelling van een nationale commissie een efficiënter gebruik van beschikbare informatiebronnen tot gevolg zal hebben. Zo kan binnen de commissie regelmatig een informatie-uitwisseling plaatsvinden over relevante besprekingen in zowel de Tweede als de Derde Pijler van de EU. Bovendien kan de commissie fungeren als nationaal aanspreekpunt en "clearing-house" voor internationale ontwikkelingen in de strijd tegen de proliferatie van lichte wapens. Inmiddels heeft de Regering ook de EU-partners opgeroepen tot instelling van dergelijke nationale commissies over te gaan.

Met betrekking tot anti-personeel mijnen deelt de Regering de mening van de AIV dat het van belang is zoveel mogelijk landen te betrekken bij het Ottawaproces zonder dat dit leidt tot verzwakking van de norm van een algeheel verbod. Dit is ook de maatstaf die de Regering zal hanteren bij de beoordeling van activiteiten in de CD. De suggestie te bevorderen dat unilaterale verklaringen aan het Ottawaverdrag kunnen worden gehecht, is interessant en zal in overweging worden genomen. In het internationaal overleg is door Nederland al eens naar voren gebracht dat unilaterale verklaringen over exportmoratoria op enigerlei wijze aan het verdrag zouden kunnen worden gekoppeld.

*Wapenexporten en exportcontroles*

In hoofdstuk IV constateert de AIV terecht dat de internationale markt voor conventionele wapens zeer competitief is. Het productieoverschot bemoeilijkt het stellen van voorwaarden aan wapenexporten en -leveranties. Vastgesteld moet worden dat in een dergelijke markt unilateraal ingestelde exportvoorwaarden weinig effect hebben. Aanscherping van het wapenexportbeleid dient dan ook in internationaal verband plaats te hebben, waarbij Nederland zich primair richt op coördinatie in Europees verband.

De suggestie van de AIV om deelname aan het VN-Wapenregister in de toekomst een criterium voor wapenexport te doen zijn, spreekt de Regering aan. Het heeft evenwel weinig zin als Nederland eenzijdig een dergelijke leveringsvoorwaarde zou hanteren. De Regering zal de suggestie inbrengen in de discussie over een mogelijke EU-gedragscode voor wapenexporten.

Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat deelname aan het VN-wapenregister op zichzelf niets zegt over de legitimiteit van de in- of uitvoer. Deelname, die bewust op vrijwillige basis is geregeld, is bedoeld als een vertrouwenwekkende maatregel die slechts beoogt meer zicht op internationale wapenstromen te geven. Door aan deelname bepaalde consequenties te verbinden, wordt indirect het vrijwillige karakter losgelaten. Dit bergt het risico in zich dat het register gewantwoord gaat worden. Zo zou de animo van wapenproducerende landen voor voortgezette deelname aan het register kunnen afnemen.

Wij constateren met genoegen dat de Raad de Regering sterkt in haar steun voor het totstandkomen van een Europese gedragscode. Deze gedragscode is bedoeld om de marges van interpretatie van de acht EU-criteria te verkleinen. Het voorstel van de AIV om de gemeenschappelijke interpretatie van de criteria te bevorderen door het ontwikkelen van gemeenschappelijk beleid ten aanzien van bepaalde regio's, is niet vrij van problemen. Tot dusver worden vergunningaanvragen voor de uitvoer van militaire goederen immers per geval, mede afhankelijk van de aard van het wapensysteem en de politieke situatie in het betreffende land, getoetst aan de criteria van het wapenexportbeleid. Een specifiek landen- of regiobeleid zou daartoe te weinig flexibiliteit laten. Veelal ontbreekt bovendien in internationaal verband consensus om tot een bepaald landen- of regiobeleid te komen.

Met het pleidooi van de Adviesraad om wapenexporten op de trans-atlantische agenda te plaatsen stemt de Regering in. De doelstellingen van het wapenexportbeleid worden dichterbij gebracht indien een zo breed mogelijk aantal landen hun beleid harmoniseren. Complicatie is uiteraard dat het hier gaat om een onderwerp dat veelal als handelspolitiek wordt beschouwd, een terrein waarop zich in trans-atlantisch verband nogal wat wrijvingen voordoen en waarop de samenwerking nog slechts in beperkte mate van de grond is gekomen. Overigens zijn de acht criteria voor wapenexport ook in OVSE-verband overeengekomen. Wellicht biedt dit een aanknopingspunt voor verdere dialoog met de VS en Canada, met name vanuit veiligheidspolitiek perspectief.

Het AIV-advies stelt dat de Minister van Buitenlandse Zaken bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor wapenexporten de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking raadpleegt, met name als het gaat om landen waarmee Nederland een intensieve ontwikkelingsrelatie heeft of om de minst ontwikkelde landen. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt geraadpleegd om een oordeel te verkrijgen over de verhouding tussen de militaire uitgaven van een land en de uitgaven voor de sociale sectoren. Het is thans de praktijk dat het oordeel van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in alle gevallen wordt gevraagd waar het gaat om landen van de zogenaamde DAC-lijst.

De opvatting van de AIV dat onaanvaardbaar hoge defensieuitgaven in een ontwikkelingsland

ook praktische gevolgen dienen te hebben voor de ontwikkelingsrelatie met dat land, wordt door ons in zijn algemeenheid gedeeld. Daarbij geldt de kanttekening dat het niveau van defensieuitgaven vooral in relatie moet worden gezien tot de uitgaven van het ontwikkelingsland aan de sociale sectoren. Bovendien is het als buitenstaander lang niet altijd eenvoudig vast te stellen wat "onaanvaardbaar" is. De Regering stelt zich voor ook in internationaal kader aandacht voor deze kwestie te vragen.

### *Regionale en mondiale conventionele wapenbeheersing*

De Regering onderschrijft de analyse van de Adviesraad, welke tot de conclusie leidt dat wat in Europa op het gebied van wapenbeheersing is bereikt als concept niet eenvoudig elders is toe te passen. Complicaties blijken o.a. de afperking van de regio waarop afspraken betrekking hebben en de afwezigheid van een forum voor overleg. Ook dient de bovenregionale politieke context zich te lenen voor dergelijke afspraken. Een veiligheidsaquis zoals in Europa wordt aangetroffen, met zijn ordeningen en instituties, doet zich elders vooralsnog niet voor.

Zonder het CSE-verdrag iedere voorbeeldwerking te willen ontzeggen, is het onmiskenbaar zo dat de zachte wapenbeheersing, de CSBMs (Confidence and Security Building Measures), zich meer leent voor toepassing buiten Europa, waarbij inderdaad verschillende graden van verbindendheid kunnen worden overeengekomen. Evenals twintig jaar geleden in Europa, kunnen CSBMs bijdragen aan het besef dat veiligheid en stabiliteit ook zijn te bereiken in samenwerking met andere staten, en dat openheid over voorheen met grote geheimzinnigheid omklede militaire verhoudingen niet tot grotere risico's, maar juist tot meer vertrouwen en stabiliteit leidt.

De Regering stemt in met de opvatting van de AIV dat het zich zo positief ontwikkelende VN-wapenregister vooralsnog niet belast moet worden met de problematiek van de kleine wapens. Bij het zoeken naar het juiste forum om over kleine wapens te onderhandelen zijn, zoals eerder aangegeven de Conference on Disarmament in Genève en mogelijk de OVSE opties die de Nederlandse voorkeur hebben.

Of het idee om de internationale handel in componenten van wapensystemen ook in het register plaats te bieden praktisch uitvoerbaar is, is twijfelachtig. Veelal zijn componenten te zien als dual use-goederen, waarvan de export, afhankelijk van de specifieke situatie, slechts een strikt civiel doel dient.

Wellicht kan een uitbreiding van het VN-register tot de opgave van nationale wapenproductie, waarvoor onder meer van Nederlands zijde al lange tijd is gepleit, hier soelaas bieden. Het opzetten van een consultatief mechanisme tussen de aan het VN-register deelnemende landen (de bilaterale points of contact) wordt graag gesteund.

### *Tot besluit*

Uit de adviesaanvraag komt duidelijk naar voren dat de Regering graag bereid is zich ook in de toekomst veel inspanningen te getroosten op het gebied van conventionele wapenbeheersing, doch dat niet geheel helder is waarop deze inspanningen zich het best kunnen concentreren. Een belangrijke verdienste van het advies is dat het een realistisch beeld schept van de mogelijkheden en onmogelijkheden van wapenbeheersing, vooral ook buiten Europa, en daarmee het hoge ambitieniveau van de Regering enigszins relativiseert. Tegelijkertijd worden terreinen aangegeven - lichte wapens, openheid in bewapening, vertrouwenwekkende maatregelen, wapenexportbeleid - waar beleidsintensivering ook op redelijk korte termijn vrucht kan afwerpen.

In de reactie die wij hierboven hebben gegeven op het AIV-advies komen vanzelfsprekend de kanttekeningen en de afwijkende overwegingen van de Regering meer prominent naar voren dan

de punten van overeenstemming. Het advies maakt evenwel duidelijk dat AIV en Regering op hoofdlijnen gelijk denken over wapenbeheersing. Het sterkt de Regering dat er een breed draagvlak bestaat voor haar voornemen in de toekomst veel aandacht en energie te blijven geven aan het beheersen van bewapening, in Europa en ook daarbuiten.

De Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Defensie

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking