

Exportcontrolerecht

Een verkenning

Exportcontrole draait om de beheersing van de handel in en uitwisseling van militaire goederen, technologie en diensten én civiele goederen, technologie en diensten die eveneens voor militaire doeleinden gebruikt kunnen worden. Exportcontrolerecht is begonnen als puur nationaal recht dat volledig in dienst stond van de belangen van de betreffende staten. Ook vandaag nog is het recht primair nationaal: staten stellen regels op en voeren die uit, bijvoorbeeld door het al dan niet verlenen van exportvergunningen en controle op de naleving van vergunningsvoorschriften. Het exportcontrolerecht is een uitdagend rechtsgebied, dat in ontwikkeling is. In de Nederlandse literatuur bestaat er nog relatief weinig aandacht voor. Dit artikel brengt het raamwerk van het exportcontrole recht vanuit Nederlands perspectief in kaart.

*Kolonel mr. dr. J.E.D. Voetelink**

In een moderne samenleving stelt de overheid duidelijke, geschreven regels op die door burgers, bedrijven, instellingen, organisaties, et cetera en ook de overheid zelf moeten worden nageleefd. Negeren van de regels zou afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de samenleving, zodat naleving ervan moet kunnen worden afgedwongen en geschillen daarover aan een onafhankelijke rechter moeten kunnen worden voorgelegd.¹ Dit is in essentie het idee van de rechtstaat.

Met het toenemen van contacten tussen burgers, bedrijven en staten wereldwijd groeit ook de regelgeving, zowel in omvang als in complexiteit. Hierdoor neemt de kans toe dat in strijd met de regels wordt gehandeld, wat vervolgens weer kan leiden tot sancties, bijvoorbeeld in de vorm van boetes. Als indirect gevolg kan ook imagoschade optreden of kunnen later aanvullende sancties volgen, bijvoorbeeld het uitsluiten van een bedrijf voor verdere transacties. Bedrijven en instellingen kunnen zich dit soort gevolgen niet veroorloven als zij als serieuze partner willen worden gezien.

Dit heeft geleid tot het besef dat de eigen organisatie risico's inzichtelijk moet maken en voortdurend de interne procedures en processen moet toetsen aan en afstemmen op de

* De auteur is universitair hoofddocent militair recht aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteur bedankt Martijn Antzoulatos, Bert van Herwijnen e.a. van 'Full Circle Compliance', Mark Keunen, Bart Pollmann en Jan-Leendert Voetelink voor commentaar op een eerdere versie.

¹ Dit betreft het interne gezag van de staat: de wetgevende, handhavende (of: uitvoerende) en rechtsprekende macht.



FOTO: MCD, G. VAN ES

Leopard-tanks worden gereedgemaakt voor transport naar Finland: als onderdeel van de Nederlandse staat moet de krijgsmacht in overeenstemming met het exportcontrolerecht handelen

externe regels. Tegenwoordig wordt dit vaak aangeduid als *compliance*, wat in de kern simpelweg inhoudt: het naleven van wet- en regelgeving.

Niet alleen commerciële bedrijven moeten zich aan de regelgeving houden, ook de overheid moet dat doen. Dit laatste ligt besloten in het principe van de rechtstaat op grond waarvan de overheid net als de burger is gebonden aan het recht.² Dat impliceert dat ook de krijgsmacht, als onderdeel van de Nederlandse staat, op basis van en in overeenstemming met het recht moet handelen.

Gezien de aandacht die compliance vooral de laatste paar jaar in de krijgsmacht krijgt, hoeft dit geen nadere toelichting. Wat wel meer aandacht nodig heeft, is het recht dat moet worden nageleefd. Dat bestrijkt namelijk een tamelijk breed gebied, zoals milieu, arbeidsomstandigheden, aanbesteding van goederen en diensten, et cetera. Een gebied dat sinds

enkele jaren in de (hernieuwde) belangstelling staat, zowel binnen als buiten defensie, is exportcontrole.

Wat is exportcontrolerecht?

In de kern draait exportcontrole om de beheersing van de handel in en uitwisseling van militaire goederen, technologie en diensten, en civiele goederen, technologie en diensten die eveneens voor militaire doeleinden gebruikt kunnen worden. Dit is wel de meest simpele uitleg; erachter gaat een complexe wereld schuil. Het recht dat hierbij moet worden nageleefd, hierna aangeduid als exportcontrolerecht, laat zich ondanks deze samenvattende term moeilijk onder een noemer vatten.

Zoals eerder aangegeven vormt de kern van exportcontrolerecht het nationale recht van staten, dat tegenwoordig sterk wordt beïnvloed

2 T. Bingham, *The rule of law* (Londen, Penguin Books, 2011) 8.

door internationaal recht in de vorm van multilaterale verdragen en besluiten van internationale organisaties. Daarnaast spelen politiek bindende instrumenten, bijvoorbeeld in de vorm van controleregimes voor wapenexport,³ een steeds grotere rol, het zogenoemde *soft law*. Wat niet meer tot dit rechtsgebied hoort, maar waar *compliance officers*, die zich in de praktijk met exportcontrole bezighouden veel mee te maken hebben, zijn de interne regels en richtlijnen die bedrijven en instellingen opstellen om hun bedrijfsprocessen exportcontrole compliant te maken.

Opzet artikel

Het exportcontrolerecht is volop in ontwikkeling. In de Nederlandse literatuur bestaat er nog relatief weinig aandacht voor. Het doel van deze bijdrage is het in kaart brengen van het raamwerk van het exportcontrolerecht vanuit Nederlands perspectief. Daartoe schets ik aan de hand van de ontwikkeling van dit rechtsgebied de belangrijkste deelgebieden en breng ze met elkaar in verband.

Eerst ga ik in op de nationale oorsprong van exportcontrole. Vervolgens komen de eerste initiatieven op het gebied van wapenbeheersing en exportcontrole, genomen vanaf het eind van de 19-de eeuw, aan de orde. Daarna besteed ik aandacht aan internationale ontwikkelingen vanaf de Tweede Wereldoorlog en het einde van de Koude Oorlog en sluit af met een korte synthese en analyse van het exportcontrolerecht.

Gezien het inleidende karakter van dit artikel verken ik alleen de contouren van het exportcontrolerecht. Ik ga niet uitgebreid in op de inhoud van de verdragen en wettelijke regelingen. Wetgeving van andere staten valt eveneens buiten het bestek van dit artikel. Dat laatste neemt overigens niet weg dat buitenlands recht

heel relevant kan zijn. Vooral Amerikaanse sancties en regelgeving, bijvoorbeeld in de vorm van de *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR) en *Export Administration Regulations* (EAR), hebben impact op Nederlandse instellingen en bedrijven. Behandeling hiervan past echter meer in een verdiepend artikel over de werking van exportcontrolerecht.

Tot slot moet de lezer in het oog houden dat exportcontrole een interdisciplinaire benadering vraagt. Hoewel dit artikel zich richt op het exportcontrolerecht, moet toepassing en interpretatie ervan gebeuren in samenhang met andere disciplines, zoals logistiek, bedrijfs-economie, organisatiekunde, ethiek, et cetera.

Oorsprong in nationaal recht

Het verhandelen van goederen en diensten is goed voor een bedrijf en goed voor een land omdat het beide economisch voordeel oplevert. Alleen om dringende redenen zal een land daarom de uitvoer willen beperken. Traditioneel is de veiligheid van een samenleving de belangrijkste reden voor het stellen van beperkingen aan de export van goederen en diensten. Exportcontrole dient zo de strategische doelen van staten.

Strikte regels voor wapenhandel

Vanuit dat perspectief gezien is het niet verbazingwekkend dat regels op dit gebied een nationale aangelegenheid zijn, en al zo oud als de weg naar Rome. Dat laatste bijna letterlijk, want al in het Romeinse Rijk bestond wetgeving die de levering van wapens aan andere volken verbood.⁴ Vooral in tijden van (dreigende) oorlogen stelden vorsten beperkingen aan de uitvoer en doorvoer van goederen die de tegenstander zouden kunnen helpen bij de strijd.

Dat was in ons land al zo ten tijde van de 80-jarige oorlog. Door de sterk opkomende wapenindustrie bestond toen in de Republiek der Verenigde Nederlanden een bloeiende wapenhandel met andere Europese landen.

3 G.R. den Dekker & E.P.J. Myjer, Wapenbeheersingsrecht, in: Nathalie Horbach, René Lefeber & Olivier Ribbelink (red.), *Handboek Internationaal Recht* (Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2007) 593.

4 K. Krause & M.K. MacDonald, Regulating Arms Sales Through World War II, in: R.D. Burns (ed.), *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, Vol. 2 (New York, Charles Scribner's Sons, Macmillan Publishing Company, 1993) 708.



FOTO-BEELDBANK NIMH

Tijdens de Tachtigjarige Oorlog ontwikkelde zich in de Republiek der Nederlanden een levendige internationale wapenhandel, die al vroeg werd onderworpen aan regels

Al vroeg werd die handel onderworpen aan regels en een vergunningenstelsel⁵ en was de export van oorlogsmaterieel, zoals wapens en scheepvaartuitrusting, aan strikte regels gebonden. Zo was een vergunning van de Staten-Generaal nodig waarbij een systeem van aanvullende condities, zoals het betalen van een borg en het leveren van bewijs van aflevering, moest voorkomen dat de goederen alsnog in verkeerde handen terecht zouden komen.⁶

Hoewel het verhandelen van wapens en andere oorlogsuitrusting aan de tegenstander juridisch niet was toegestaan en door velen ook als moreel of anderszins onjuist werd gevoeld, kon het wel uiterst lucratief zijn. Hollandse wapenhandelaren bleven daarom op vrij grote schaal handeldrijven met aartsvijand Spanje, wat soms zelfs gebeurde met instemming van andere overheidsorganen dan de Staten-Generaal, die daarvoor hun eigen belangen hadden.⁷ Een voorbeeld van die wapenhandelaren waren de broers Trip, die met het vergaarde kapitaal

een stadspaleis lieten bouwen in Amsterdam, met onder andere schoorstenen in de vorm van zware mortieren als symbool van hun handel.⁸

Motieven voor exportrestricties

Naast de staatsveiligheid kunnen ook politieke en economische redenen een rol spelen bij het opleggen van exportrestricties. In de 17-de eeuw was bijvoorbeeld wapenexport een nadrukkelijk instrument van de buitenlandse politiek van de Republiek.⁹ Ook trachtten staten in die tijd hun technologische voor-sprong bij de ontwikkeling van kanonnen en handvuurwapens te behouden door de uitvoer daarvan te reguleren.¹⁰

5 M.A.G. de Jong, *'Staat van oorlog': Wapenbedrijf en militaire hervorming in de Republiek der Verenigde Nederlanden 1585-1621* (Hilversum, Verloren, 2005) 153.

6 De Jong 2005, 155.

7 De Jong 2005, 172 ev.

8 G. Mak, *De levens van Jan Six. Een familiegeschiedenis* (Amsterdam, Atlas Contact, 2016) 58.

9 De Jong 2005, 155.

10 Krause & MacDonald 1993, 709.



Na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog werd in Nederland al snel een wet aangenomen die het mogelijk maakte de uitvoer van bepaalde goederen te verbieden

Het eigen nationale belang stond bij deze maatregelen steeds voorop en in het algemeen werden weinig beperkingen gesteld aan de wapenhandel als het de uitvoer betrof aan strijdende partijen in verder weg gelegen conflictgebieden, waarbij de belangen van de exporterende staat niet direct in het geding waren.

De industriële revolutie eind 18-de en begin 19-de eeuw gaf een enorme impuls aan de ontwikkeling en productie van wapens en in deze periode groeide de internationale handel in wapens navenant. Staten leken nog minder

genegen de uitvoer te beperken en moedigen de internationale handel soms zelfs aan om de eigen industrie te steunen en de kosten voor de eigen lokale wapenaankopen te verminderen.¹¹

Alleen gewapende conflicten dichterbij huis konden een reden zijn de uitvoer aan banden te leggen. In de moderne geschiedenis was uiteindelijk de tweede helft van de 19-de eeuw de periode waarin de minste nationale regels en beperkingen bestonden voor wapenuitvoer.¹²

Summiere wetgeving

De summiere Nederlandse wetgeving uit die tijd past in dat beeld. Met een voetnoot in een tarievenwet uit 1845 werd een grondslag geboden voor het opleggen van een uitvoerverbod voor 'ammunitie'.¹³ Korte tijd later werd in aanvulling hierop een wet aangenomen

11 Idem, 711.

12 Idem, 712.

13 Hieronder werd verstaan: handvuurwapens, 'pieken, hellebaarden, degens, bajonetten en andere ligte oorlogs-instrumenten... alsmede geweer- en pistoolkogels'; Wet van 19 juni 1845, *Stb.* 1845, 28.

die de mogelijkheid bood ook de uit- en doorvoer van paarden te verbieden.¹⁴ Bij het uitbreken van de Frans-Duitse oorlog werd op basis van deze laatste wet per Koninklijk Besluit (KB) daadwerkelijk een verbod uitgevaardigd,¹⁵ waarschijnlijk om te voorkomen dat het tekort aan paarden in de Nederlandse krijgsmacht verder zou oplopen.¹⁶

Bij aanvang van de Eerste Wereldoorlog bleek het wettelijk stelsel onvoldoende ruimte te bieden de uitvoer van goederen effectief te beheersen. Al vrij snel werd daarom een wet aangenomen die het mogelijk maakte bij oorlogsgevaar of in geval van oorlog met een algemene maatregel van bestuur de uitvoer van aangewezen goederen te verbieden.¹⁷ Op basis van deze wet werd de uitvoer van een groot aantal goederen aan banden gelegd.¹⁸

Internationale initiatieven

Exportcontrolerecht is, zoals gezegd, in de eerste plaats nationaal van aard. Dat neemt niet weg dat het internationaal recht hierop van grote invloed is. Het internationale deel van het exportcontrolerecht is geen *self contained regime*, maar bestaat uit met elkaar samenhangende en deels overlappende rechtsgebieden. Hieronder vallen het economisch recht, wapenbeheersingsrecht, internationaal humanitair recht en collectief veiligheidsrecht, die een sterke invloed hebben op het nationale beleid en regelgeving. Die internationale invloeden zijn vooral de laatste decennia goed merkbaar, maar de eerste contouren van internationale bemoeienis met wapenbeheersing werden eind 19-de eeuw al zichtbaar. Juist in een tijd dat de rol van nationale regelgeving nogal marginaal was geworden.

Bestrijding slavenhandel

Op 2 juli 1890 werd de Algemene Akte van Brussel (hierna: Akte van Brussel) getekend.¹⁹ Doel van dit multilaterale verdrag was de bestrijding van slavenhandel in Afrika. Dit moest onder meer worden bereikt door *'beperking van den invoer van vuurwapenen, althans van de verbeterde soorten, en van ammunitie voor het gehele gebied, waarin slavenhandel zich voordoet'*

(artikel 1 onder 7^o van het verdrag). Deze vorm van wapenbeheersing was voor een belangrijk deel ingegeven door het nationale belang van staten bij het behoud en de versterking van hun koloniale macht. Ze paste zo in het rijtje nationale beperkingen van de wapenexport, ingegeven door de eigen belangen van staten.

Een nieuw element was dat het verdrag de puur nationale belangen oversteeg en dat onder druk van de publieke opinie humanitaire overwegingen aan het verdrag ten grondslag lagen. Zo was de Britse regering geen voorstander van de Akte van Brussel, maar werd het Verenigd Koninkrijk toch partij bij het verdrag onder druk van de eigen bevolking.²⁰ De publieke opinie zal later veelvuldig de agenda van internationale wapenbeheersing bepalen.

Uiteindelijk bleken de bepalingen over wapenhandel geen groot succes. Belangrijke wapenexporterende landen werden geen partij bij het verdrag en de weinig concrete bewoording van het verdrag bemoeilijkten de handhaving ervan. Artikel VIII, de bepaling die handen en voeten moest geven aan de beperkingen op de wapenimport in Afrika, sprak over het stellen van grenzen aan de invoer van 'getrokken en verbeterde geweren', zonder duidelijk te maken welke wapens precies onder deze omschrijving vielen. Bovendien gold het verdrag niet voor heel Afrika maar voor het gebied tussen 20^o Noorderbreedte en 22^o Zuiderbreedte.

14 Wet van 15 mei 1859 betreffende den uit- en doorvoer van paarden *Stb.* 39 en wet van 24 juli 1870 betreffende den uit- en doorvoer van paarden, *Stb.* 143.

15 Besluit van 24 juli 1870, *Stb.* 144.

16 Vgl. T. van Gent, *Het falen van de Nederlandse gewapende neutraliteit, september 1939 - mei 1940*, proefschrift (Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 2009) 14, die beschrijft dat bij de mobilisatie van het Nederlandse leger in 1870 door een gebrek aan paarden maar 86 van de 108 vuurmonden van het Veldleger daadwerkelijk ingezet waren. Zie: <pure.uva.nl/ws/files/756202/68873_06.pdf>.

17 Wet van 3 augustus 1914, houdende verbod tot uit- en vervoer van sommige artikelen (*Stb.* 1914, 344).

18 Zie W.C. Meurs, 'Rantsoenering en distributie ten tijde van de Eerste Wereldoorlog - De levensmiddelenpolitiek van de Nederlandse regering in crisistijd'. Zie: <wereldoorlog1418.nl/distributie-rantsoenering/index.html>.

19 Algemene Akte van de te Brussel gehouden conferentie; Brussel, 2 juli 1890 (*Stb.* 1892, 92). Initieel waren dertien Europese landen, waaronder Nederland, bij dit verdrag betrokken en vier niet-Europese landen, waaronder de VS.

20 Krause & MacDonald 1993, 712.



Wapententoonstelling in New York tijdens de Eerste Wereldoorlog. Rond de oprichting van de Volkenbond leefde bij velen de verwachting dat landen hun bewapening zouden gaan verminderen

Door deze afbakening, die bestaande grenzen negeerde, bleef de import van wapens in het noorden en zuiden van Afrika ongeregeld. Ondanks deze tekortkomingen bleef de Akte van Brussel lang het enige wapenbeheersingsverdrag dat daadwerkelijk in werking trad, hoewel het aan latere initiatieven niet heeft ontbroken.

In de 17-de eeuw durfden de hiervoor genoemde broers Trip, rijk geworden met de wapenhandel, nog trots de wapenspreuk *ex bello pax* (uit oorlog komt vrede voort) op de gevel van hun huis te plaatsen.²¹ Volgens hun

manier van denken brachten zij door het leveren van wapens uiteindelijke vrede. Na de bittere ervaringen van de Eerste Wereldoorlog was voor deze ideeën weinig plek meer. Velen zagen bewapening en internationale wapenhandel als een van de oorzaken van de oorlog²² en meenden dat het de strijd zelfs had verlengd.

Oprichting Volkenbond

Het Volkenbondverdrag, waarmee in 1919 de Volkenbond werd opgericht met het oog op het waarborgen van de internationale vrede en veiligheid, bracht (in artikel 8, eerste lid) tot uitdrukking dat voor het handhaven van de vrede vermindering van nationale bewapening nodig was.²³ Verder werd de bond belast met toezicht op wapenhandel met landen waar dit in het algemeen belang nodig was (met artikel 23(d)).

Overeenkomstig deze laatste regeling werd de Conventie van St. Germaine opgesteld.²⁴ Dit verdrag, dat voortbouwde op de Akte van Brussel van 1890, was vooral bedoeld om te zorgen dat de wapenvoorraden die met het einde van de Eerste Wereldoorlog overtollig waren geworden, niet in kolonies zouden belanden. Het verdrag bevatte een uitgebreide lijst van wapens waarvoor verschillende exportbeperkende regelingen zouden moeten gelden. Bovendien moesten de afspraken ervoor zorgen dat wapenhandel volledig openbaar zou worden. Het verdrag trad toch niet in werking omdat het in de ogen van de VS te veel was verbonden met de Volkenbond, waarvan de VS uiteindelijk geen lid was geworden.²⁵

Een tijdelijke commissie kreeg de opdracht de Conventie van St. Germaine te herzien, wat in 1925 leidde tot aanbidding van de Wapenhandelconventie aan de *Conference for the Supervision of the International Trade in Arms, Munitions and Implements of war* te Genève.²⁶ Ook dit verdrag, dat sterk de nadruk legde op openbaarheid van wapenleveranties, haalde de eindstreep niet. Tijdens de conferentie werd nog wel een ander verdrag aangenomen, dat nog steeds van kracht is: het 'Protocol nopens de chemische en bacteriologische oorlog'.²⁷

- 21 'Het Trippenhuys', in: *Kei. Magazine van het Rijksvastgoedbedrijf*, 2015 (1). Zie: <magazines.rijksvastgoedbedrijf.nl/kei/2015/01/de-familie-trip-de-propaganda-van-wapenkoningen-in-beeld>.
- 22 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute, *The Arms Trade with the Third World* (Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1971) 90.
- 23 Preambule Volkenbondverdrag; Versaille, 28 juni 1919 (*Stb.* 1920, 127).
- 24 Convention for the control of the trade in arms and ammunition; St. Germain-en-Laye, 10 September 1919 (*The American Journal of International Law*, Vol. 15, No. 4, Supplement: Official Documents (Oct, 1921), 297-313)).
- 25 Stockholm International Peace Research Institute 1971, 92.
- 26 Verdrag nopens het toezicht op den internationale handel in wapens; Geneve, 17 juni 1925 (*Stb.* 1928, 292).
- 27 Protocol nopens de chemische en bacteriologische oorlog; Geneve, 17 juni 1925 (*Stb.* 1930, 422).

Dit protocol maakt deel uit van het humanitair oorlogsrecht en stelt beperkingen aan de inzet van chemische en bacteriologische strijdmiddelen in oorlogstijd. Op dat moment was dit protocol nog niet direct van belang voor het exportcontrolerecht. Een later verdrag, dat op het protocol voortbouwt, verbiedt niet alleen de inzet in oorlogstijd van de in het protocol genoemde middelen, maar stelt ook beperkingen aan de handel daarin. Het protocol brengt zo het exportcontrolerecht een stap in de richting van het humanitair oorlogsrecht, dat enerzijds specifieke kwetsbare groepen, zoals gewonden en burgers, tijdens gewapende conflicten probeert te beschermen en anderzijds vijandelijkheden wil reguleren door beperkingen te stellen aan de middelen en methoden van oorlogvoering.

Aanpassing Nederlandse wetgeving

In Nederland leidde lidmaatschap van de Volkenbond tot wijziging en aanvulling van de bestaande wetgeving.²⁸ Toen de regering in 1934 uitvoering wilde geven aan het verzoek van de bond de uitvoer van wapens en ander oorlogsmateriaal naar Bolivia en Paraguay, die met elkaar in conflict waren, te verbieden, bleek de bestaande wetgeving niet toereikend.²⁹ Daarom werd in 1935 de Uitvoerverbodenwet aangenomen ‘*ter bevordering van de internationale samenwerking in het belang van den vrede of ter bescherming van de levensbelangen van het Rijk in tijden van buitengewone internationale spanning*’.³⁰ Naast wijzigingsbepalingen van de wet van 1914 bevatte de nieuwe wet een regeling voor het verbieden van de uitvoer van goederen naar bepaalde landen ‘*als maatregel van internationale samenwerking tot het voorkomen of beëindigen van vijandelijkheden*’ (aanhef wet). Nederlandse regels voor exportcontrole waren zodoende niet alleen meer ingegeven door nationale belangen. Met dit besluit van de Volkenbond en de Nederlandse wetgeving worden de eerste contouren zichtbaar van een ander deel van het exportcontrolerecht, namelijk het sanctierecht, dat hierna uitgebreider aan de orde komt.

Ontwikkelingen post-WO II

De Tweede Wereldoorlog vormt een cesuur in de ontwikkeling van het exportcontrolerecht. De

eerste naoorlogse jaren stonden nog in het teken van nationaal herstel en wederopbouw. Zo vaardigde bijvoorbeeld de Nederlandse regering in ballingschap het Besluit regeling in- en uitvoer 1944 uit³¹ dat ministers onder meer de bevoegdheid gaf de in- en uitvoer te reguleren ‘*in het belang van... het herstel van de volkshuishouding van het Koninkrijk*’.³²

Internationale politieke verhoudingen

Internationale politieke verhoudingen bepaalden echter al snel de agenda. Al kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog was de dreiging die uitging van de Sovjet-Unie (SU) en zijn bondgenoten aanleiding voor de VS en enkele Europese landen³³ de uitvoer van strategische goederen naar het Sovjet-blok af te stemmen en te beperken. Hieruit ontstond in 1949 de *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (COCOM), die lijsten³⁴ bijhield van zaken die niet naar de communistische staten mochten worden uitgevoerd.

Het coördinatieorgaan was niet gebaseerd op een juridisch bindend verdrag en vormde zodoende geen formele internationale organisatie.³⁵ Om zoveel mogelijk tot eenzelfde niveau van exportcontrole te komen stelden de deelnemende landen bij algemene instemming

28 Verder werd in het interbellum nog de Crisisuitvoerwet van 24 december 1931 (*Stb.* 1931, 533) aangenomen op grond waarvan nadere regels konden worden gesteld als een land de omvang van invoer van Nederlandse goederen beperkte.

29 *Kamerstukken II* 1934/35, 430, nr. 3.

30 Wet van 9 oktober 1935 bepalende het voorbehoud der bevoegdheid tot het uitvaardigen van uitvoerverboden (*Stb.* 1935, 599).

31 Vastgesteld bij KB van 4 september 1944 (*Stb.* E 80).

32 *Kamerstukken II* 1960/61, 6178, nr. 3. Voor de volledigheid: het besluit was een handelsregeling die zich niet beperkte tot alleen militaire goederen. De toenmalige Minister van Handel, Nijverheid en Landbouw stelde op basis van het besluit bijvoorbeeld de In- en Uitvoerverbodenbeschikking 1945 (*Strct.* 7) vast, waarbij de invoer en uitvoer van goederen zonder vergunning werd verboden.

33 België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. COCOM groeide verder uit en uiteindelijk namen de toenmalige NAVO-lidstaten (met uitzondering van IJsland), Australië en Japan deel.

34 *International Atomic Energy List* (radioactief materiaal), *International Munitions List* (militaire goederen) en de *International Control List* (dual-use goederen, die zowel een militair als commercieel gebruik hebben); D.B. Matthews, ‘Controlling the Exportation of Strategically-Sensitive Technology: The Extraterritorial Jurisdiction of the Multilateral Control Enhancement Act of 1988’, *Columbia Journal of Transnational Law* (1990) 754.

35 C. Hunt, *Multilateral Cooperation in Export Controls. The Role of CoCom*, 14 *Toledo Law Review* (1983) 1287.



FOTO: ANP

Tijdens de Koude Oorlog ontstonden op specifieke gebieden aanvullende exportregimes, zoals het 'Missile Technology Control Regime' (MTCR)

(consent) standaarden op, maar implementeerden en handhaafden die maatregelen vervolgens zelf op nationaal niveau.³⁶

In de loop van de Koude Oorlog ontstonden op specifieke gebieden nog aanvullende, gespecialiseerde multilaterale exportregimes die, net als

COCOM, informeel van karakter zijn en die het gevaar van verspreiding van massavernietigingswapens zoveel mogelijk wil inperken. Het betreft de *Nuclear Suppliers Group* (NSG) voor nucleair materiaal en technologie;³⁷ de *Australia Group* (AG) voor chemische en biologische wapens;³⁸ en het *Missile Technology Control Regime* (MTCR) voor rakettechnologie en technologie om massavernietigingswapens met raketten te verspreiden.³⁹

Oprichting EEG

De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 bracht geen verandering in het COCOM-proces, omdat op grond van het EEG-oprichtingsverdrag⁴⁰ de uitvoer van wapen, munitie en oorlogsmateriaal⁴¹ kon worden uitgezonderd van de regels over de interne markt. Nederland legde, onder meer ter uitvoering van COCOM-afspraken,⁴² regels vast in het Uitvoerbesluit strategische goederen uit 1963 (hierna; het Uitvoerbesluit).⁴³ Dit besluit bevatte een bijlage die met grote regelmaat werd aangepast en, net als de COCOM-lijsten, een militair, nucleair en

36 Zie bijvoorbeeld het besluit van 11 december 1954, houdende verbod van uitvoer van sommige goederen naar enige landen en gebieden op grond van de Uitvoerverbodwet 1935 (*Stb.* 599), *Stb.* 542, dat een verbod van uitvoer van bepaalde goederen naar een aantal met name genoemde communistische landen mogelijk maakte.

37 Opgericht in 1975; zie <www.nuclearsuppliersgroup.org/en/>.

38 Opgericht in 1985; zie <www.australiagroup.net/en/>.

39 Opgericht in 1987; zie <mtrc.info/>.

40 Artt. 36 en 223 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap; Rome 25 maart 1957 (*Trb.* 1957, 74).

41 Deze zaken werden uitgewerkt in lijsten vergelijkbaar met die van de COCOM; Joakim Kreutz, 'Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981—2004', Paper no. 45, Bonn International Center for Conversion (BICC) (2005).

42 *Kamerstukken II* 1990/91, 220154, nr. 2, 7.

43 Het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963 (*Stb.* 128) werd genomen op basis van de In- en uitvoerwet van 1962, die het Besluit regeling in- en uitvoer 1944 verving. De wet maakt het mogelijk bij besluit voorzieningen te treffen wanneer dit noodzakelijk wordt geacht. Gelet op de aanhef van de wet kan dat 'in het belang van de volkshuishouding, van de inwendige en uitwendige veiligheid des lands en van de internationale rechtsorde, mede in verband met daarop betrekking hebbende internationale afspraken of besluiten van volkenrechtelijke organisaties'.

dual-use⁴⁴ deel omvatte. De daarin genoemde goederen werden als strategisch aangemerkt, wat betekende dat zij alleen met vergunning mochten worden uitgevoerd.

Deze regelgeving stelde beperkingen aan de uitvoer van bepaalde categorieën goederen, maar paste binnen het beginsel van vrijheid van internationale handel⁴⁵ en de veiligheids- uitzonderingen van de *General Agreements on Tariffs and Trade* (GATT) van 1947.⁴⁶ Op grond van dit verdrag kan een land maatregelen nemen die het 'nodig acht ter bescherming van het wezenlijke belang van haar veiligheid' en die 'betrekking hebben op de handel in wapens, munitie en oorlogstuig en alle handel in andere goederen en materialen welke rechtstreeks of middellijk dienen voor de bevoorrading van een militair apparaat' (artikel XXI(b)(ii)).

Internationale sancties en embargo's

Een andere uitzondering met een impact op het exportcontrolerecht is het systeem van internationale sancties en embargo's op grond waarvan handel met bepaalde staten wordt beperkt. Op basis van de GATT kunnen staten in tijd van oorlog of van internationale spanningen maatregelen nemen ter bescherming van hun wezenlijke veiligheidsbelang (artikel XXI(b)(iii)).

Dat kan onder meer in de vorm van sancties tegen andere staten.⁴⁷ Belangrijker is dat de in 1945 opgerichte Verenigde Naties (VN) in het kader van het collectief veiligheidsrecht maatregelen kan nemen om haar hoofddoel, het handhaven van de internationale vrede en veiligheid, te bereiken.⁴⁸ In dat verband is de VN-Veiligheidsraad op grond van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest bevoegd bindende sancties af te kondigen als zij een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid heeft vastgesteld.⁴⁹ In de periode van de Koude Oorlog gebeurde dat bijvoorbeeld tegen Zuid-Rhodesië⁵⁰ en Zuid-Afrika.⁵¹

Problemen met het uitvoeren van de sancties

De opeenvolgende VN-sancties tegen Zuid-Rhodesië leidden in Nederland tot wetgevingsproblemen. Hoewel een aantal regelingen kon



De VN-Veiligheidsraad debatteert over maatregelen tegen Zuid-Rhodesië (1970): de opeenvolgende VN-sancties leidden in Nederland tot wetgevingsproblemen

worden opgesteld,⁵² bleek het met het bestaande wettelijke kader⁵³ niet goed mogelijk het steeds fijnmaziger stelsel van

- 44 Goederen, technologieën of diensten die zowel een reguliere civiele als een militaire toepassing kunnen hebben 'conventionele dual-use' of van toepassing kunnen zijn bij de ontwikkeling en productie van massavernietigingswapens of hun overbrengingsmiddelen 'niet-conventionele dual-use' (vgl. *Handboek strategische goederen en diensten*, (Den Haag, ministerie van Buitenlandse Zaken, aanpassing april 2017).
- 45 Vgl. *Kamerstukken II 1960/61*, 6178, 3.
- 46 Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (*Stb.* 1950, K 440. De Overeenkomst werd voorlopig toegepast vanaf 1 januari 1948 (zie *Trb.* 1951, 53). De bepalingen van dit verdrag zijn o.g.v. art. I van Bijlage 1A bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie; Marrakesh, 15 april 1994 (*Trb.* 1994, 235) onderdeel geworden van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel van 15 april 1994 (*Trb.* 1994, 235).
- 47 De GATT-Raad heeft enkele malen afgekondigde embargo's gerechtvaardigd geacht onder artikel XXI; I.A. Colussi, 'International Trade Sanctions Related to Dual-Use Goods and Technologies' *Athens Journal of Law* (2016) 240.
- 48 Art. 1(1) Handvest van de Verenigde Naties; San Francisco, 26 juni 1945 (*Stb.* 1945, F 253). Enigszins ten overvloede meldt art. XXI (c) GATT dat staten gerechtvaardigd zijn te voldoen aan VN-verplichtingen.
- 49 Art. 39 jo 41 Handvest. Lidstaten zijn op grond van art. 25 Handvest verplicht deze besluiten uit te voeren.
- 50 Vanwege de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van het VK; bijv. UN DOC S/RES/232 (1966) en UN DOC S/RES 253 (1968).
- 51 Vanwege het apartheidsregime in het land; bijv. UN DOC S/RES/418 (1977).
- 52 Naast toepassing van het Uitvoerbesluit strategische goederen werden aanvullende regelingen opgesteld: In- en uitvoerbesluit Zuid-Rhodesië 1966 (*Stb.* 289), Aanvullend besluit houdende verbod van in- en uitvoer van goederen uit Zuid-Rhodesië 1968 (*Stb.* 1968, 620) en Wet betalingsverkeer Zuid-Rhodesië (*Stb.* 1973, 555).
- 53 Uitvoerverbodenwet 1935, Sanctiewet 1935 en de In- en uitvoerwet 1962.

sanctieregelingen van de VN uit te voeren.⁵⁴ Om de problemen te ondervangen werd de Sanctiewet 1977 opgesteld.⁵⁵ Deze wet vormt de grondslag voor uitvoering van alle internationaal opgelegde sanctie maatregelen, waaronder ook die van de EEG en nu de EU.⁵⁶

Overtreding van de wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen kan leiden tot zware straffen.⁵⁷ Zo veroordeelde recent het Hof van Den Bosch de Nederlandse zakenman Van Kouwenhoven voor het in strijd met VN-resoluties leveren van wapens aan strijdende partijen in Liberia.⁵⁸

Post-Koude Oorlog

Met het naderende einde van de Koude Oorlog wijzigden de internationale verhoudingen. Die

ontwikkeling bood ruimte voor uitbreiding van internationale sanctieregimes en gaf eerdere initiatieven voor afspraken op het gebied van wapenbeheersing een stevige impuls. Op het punt van sancties valt vooral de rol op van de EU en haar rechtsvoorgangers⁵⁹ die steeds meer gebruik is gaan maken van 'restrictieve maatregelen', EU-jargon voor sancties.⁶⁰ De EU doet dat op eigen initiatief of in aanvulling op de VN-sancties, die overigens ook in deze periode met grote regelmaat worden afgekondigd.⁶¹

De Europese Unie

Na het einde van de Koude Oorlog is de EU ook actief geworden op het gebied van regulering van handel in dual-use producten en technologie. Voor die tijd coördineerden de meeste toenmalige lidstaten hun exportcontrole maatregelen via de hiervoor genoemde gespecialiseerde multilaterale exportregimes. Daarvan richtte COCOM zich vooral op militaire goederen zodat exportcontrole op goederen en technologie die geen direct militair gebruik hadden, werd overgelaten aan de staten zelf.⁶²

Bovendien was de implementatie van de overeengekomen standaarden eveneens een nationale aangelegenheid. Hierdoor ontbrak het binnen Europa aan een geïntegreerd systeem voor controle op uitvoer van militaire en dual-use goederen.⁶³ Dat veranderde niet toen in 1995 de Wassenaar Arrangement (WA) de rol van COCOM overnam en zich ook op conventionele dual-use goederen richtte.⁶⁴

Geen geïntegreerd beleid

Gezien het ontbreken van een Europees geïntegreerd exportcontrole beleid voor dual-use goederen,⁶⁵ nam de Europese Gemeenschap (EG) het initiatief voor regulering. Dit leidde in 1994 tot wat nu Verordening 428/2009 is.⁶⁶ De regulering moet voorkomen dat dual-use goederen na uitvoer worden gebruikt voor de ontwikkeling en productie van wapens. Daarom is, kort gezegd, voor de uitvoer van dual-use goederen buiten de EU in principe een vergunning vereist en handel binnen de EU eenvoudiger gemaakt en deels geharmoniseerd.⁶⁷

54 *Kamerstukken II 1975/76*, 14006, nr. 3, 5.

55 *Stb.* 1980, 93; hiermee werden de Uitvoerverbodenwet 1935 en Sanctiewet 1935 ingetrokken.

56 Opgelegd in het kader van de Europees Politieke Samenwerking; een in september 1970 ingesteld intergouvernementeel mechanisme voor de coördinatie van het buitenlandbeleid dat werd geformaliseerd met de Europe Akte in 1987; Kreuz 2005, 8 ev. Voor een overzicht van sancties, zie Kreuz 2005, 17-18.

57 Strafbbaarstelling is geregeld in de Wet op de economische delicten.

58 Veiligheidsraadsresoluties 1343 en 1408 (UN Doc S/RES/1343 (2001) en S/RES/1408 (2002)); Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 21 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1760.

59 Met het Verdrag van Maastricht (1993) veranderde de naam Europese Economische Gemeenschap in Europese Gemeenschap; met het Verdrag van Lissabon (2009) veranderde de naam tot slot in Europese Unie.

60 F. Giumelli, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No 129, (mei 2013) 12.

61 Voor een overzicht, zie: <eas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8442/consolidated-list-sanctions_en>.

62 C. Whang, 'The Challenges of Enforcing International Military-Use Technology Export Control Regimes: An Analysis of the United Nations Arms Trade Treaty', 33 *Wisconsin International Law Journal* (2015) (1) 121.

63 H. Alavi & T. Khamichonak, 'A European Dilemma: The EU Export Control Regime on Dual-Use Goods and Technologies', 7 *DANUBE: Law and Economics Review*, (2016) (3) 167.

64 Net als COCOM, NSG, MTCR en AG is de WA een informele organisatie die niet op een juridisch bindend verdrag is gebaseerd; zie <www.wassenaar.org/>.

65 Dit bleek bijvoorbeeld uit de zaak Richard; Court of Justice of the EU, Case C-367/89 Richardt and 'Les accessires scientifiques'.

66 Verordening (EG) Nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik (*Pb EU* 2009, L 134). Eerdere regelingen waren Verordening (EG) Nr 3381/94 van de Raad 19 december 1994 tot instelling van een communautaire regeling voor exportcontrole op goederen voor tweërlei gebruik (*Pb EU* 1994, L 367) en Verordening (EG) Nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 (*Pb EU* 2000, L 159).

67 Alavi & Khamichonak 2016, 162.

Welke goederen onder de verordening vallen, is te lezen in de zeer uitgebreide lijsten die als bijlagen bij de verordening zijn gevoegd. Daadwerkelijke implementatie en handhaving van de regels is overigens nog wel een zaak van de lidstaten.⁶⁸

De bij Verordening 428/2009 gevoegde lijsten zijn mede gebaseerd op de overzichten die worden gemaakt in de vier informele multilaterale exportregimes: NSG, AG, MTCR en WA. Deze mechanismen vormen als het ware de exportcontrolecomponent van weer een ander rechtsgebied dat van invloed is op het exportcontrolerecht; het wapenbeheersingsrecht. Dit is een breed vakgebied dat, kort gezegd, toeziet op regels over beperkingen aan het gebruik of bezit van wapens⁶⁹ en ook deels overlapt met het internationaal humanitair recht wanneer het gaat over beperking op het gebruik van wapens.

Wapenbeheersingsrecht

Wapenbeheersingsrecht is vooral gebaseerd op verdragen.⁷⁰ Enkele van deze verdragen zijn in dit artikel al een keer voorbijgekomen: de Akte van Brussel van 1890 (die niet erg succesvol was) en het 'Protocol nopens de chemische en bacteriologische oorlog' van 1925, dat vooral van belang was voor het internationaal humanitair recht. Ondanks enkele andere initiatieven⁷¹ was pas bij het naderende einde van de Koude Oorlog meer internationale bereidheid om serieuze stappen te zetten op het gebied van wapenbeheersing.⁷²

Voor het exportcontrolerecht is in de eerste plaats van belang het nog in de Koude Oorlog gesloten Non-proliferatieverdrag.⁷³ Dit verdrag wil (verdere) verspreiding van kernwapen voorkomen, onder meer door overdracht van nucleaire technologie te beperken. Om het beleid van de deelnemende landen op het gebied van nucleaire exportcontrole te harmoniseren werd het Zangger Committee opgericht. De rol van deze groep is nu grotendeels overgenomen door de NSG.

Oprichting OPCW

Verder is voor het exportcontrolerecht het onder leiding van de *Conference on Disarmament*



FOTO: OPCW

Het verdrag voor het verbod op chemische wapens stelt strikte voorwaarden aan de productie en het gebruik van stoffen waarmee chemische wapens gemaakt zouden kunnen worden

(CD) te Genève ontwikkelde Chemische wapens verdrag van 1993 relevant.⁷⁴ Zag het Protocol uit 1925 alleen toe op gebruik van chemische wapens, het nieuwe verdrag, dat voortbouwt op het Protocol, legde een volledig verbod op productie, bezit en gebruik ervan. Onder meer voor toezicht op naleving van het verdrag werd de in Den Haag gevestigde *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW)

68 I.J. Steward & S. Bauer, Paper for Workshop Dual Use Export Controls, Policy Department, Directorate-General for External Policies, oktober 2015, 12.

69 Voor een meer omvattende definitie zie: Den Dekker en Myjer 2007, 594.

70 Dat betekent dat internationaal gewoonterecht slechts een beperkte rol speelt; Den Dekker en Myjer 2007, 598.

71 Bijv. Het Biologische wapenverdrag (Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxine-wapens en inzake de vernietiging van deze wapens; Londen, Moskou, Washington, 10 april 1972 (*Trb.* 1972, 142) en diverse verdragen tussen VS en SU, zoals de Anti-Ballistic Missile Treaty en Strategic Arms Limitation Agreement 1972.

72 Den Dekker en Myjer 2007, 592.

73 Verdrag inzake de non-proliferatie van kernwapens; Londen, Moskou en Parijs, 1 juli 1968 (*Trb.* 1968, 126).

74 Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens; Parijs, 13 januari 1993 (*Trb.* 1993, 162).



FOTO ANP

Het Wapenhandelverdrag kwam onder meer tot stand onder druk van maatschappelijke groeperingen, voor wie humanitaire overwegingen voorop stonden

opgericht, die recent nog onderzoek heeft gedaan naar de meldingen over inzet van chemische wapens in de strijd in Syrië.

Het verdrag stelt strikte voorwaarden aan de productie en het gebruik van chemische stoffen en hun voorlopers (precursors) die zouden kunnen worden gebruikt voor de productie van chemische wapens. De stoffen zijn opgenomen in drie lijsten die als bijlage bij het verdrag zijn gevoegd. Ook deze lijsten heeft de EU verwerkt in de bijlagen bij Verordening 428/2009. Het verdrag is in Nederland geïmplementeerd met de Uitvoeringswet verdrag chemische wapens.⁷⁵

Wapenhandelverdrag

Tot slot moet nog kort het Wapenhandelverdrag⁷⁶ worden genoemd, dat in 2014 in werking trad. Net als het eerste conventionele wapenhandelverdrag, de Akte van Brussel, kon dit nieuwe verdrag tot stand komen onder druk van maatschappelijke groeperingen die niet werden geleid door nationale belangen, maar voor wie humanitaire overwegingen voorop stonden.⁷⁷

Doel van het verdrag is een internationale standaard vast te stellen voor de regulering van handel in conventionele wapens, de illegale wapenhandel uit te bannen en omleiding van conventionele wapens te voorkomen (artikel 1). Voor Nederland brengt het verdrag overigens niets nieuws met zich mee en past binnen de bestaande wetgeving.⁷⁸

Aanpassing van de Nederlandse wetgeving

Al de overige ontwikkelingen hebben geleid tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving. Aan de EU Verordening 428/2009 over dual-use goederen is uitvoering gegeven met het Besluit strategische goederen,⁷⁹ onder meer door het strafbaar stellen van overtredingen en het

75 Stb. 1995, 338.

76 Wapenhandelverdrag; New York, 2 april 2013 (*Trb.* 2013, nr. 143).

77 M. Bromley, N. Cooper & P. Holtom, 'The UN Arms Trade Treaty: Arms Export Controls, the Human Security Agenda and the Lessons of History', 88 *International Affairs* (2012) (5) 1038-1039. Eerder had dit soort initiatieven geleid tot verdragen tegen gebruik van landmijnen en clusterwapens.

78 Het Wapenhandelverdrag past binnen het bestaande beleid van de EU op het gebied van exportcontrole waarop de Nederlandse wettelijke voorschriften zijn gebaseerd; vgl. 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* 2008, L 335).

aanwijzen van de minister van Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking als bevoegd bestuursorgaan. Het besluit gaat niet alleen over dual-use goederen. In de Nederlandse terminologie omvat het begrip strategisch goederen zowel dual-use als militaire goederen: goederen die zijn ontworpen voor militair gebruik. Welke zaken daartoe precies behoren, valt af te leiden uit een door de EU opgesteld overzicht.⁸⁰

Anders dan dual-use goederen, die als onderdeel van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU tot de competentie van de EU behoren,⁸¹ kunnen lidstaten op grond van artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de EU zelf vormgeven aan exportbeleid ten aanzien van militaire goederen. De invloed van de EU op de Nederlandse regelgeving, zoals neergelegd in het Besluit strategische goederen, is daardoor beperkt.⁸²

Overigens zijn de Nederlandse regels internationaal afgestemd via de multilaterale exportcontroleregimes, met name de WA. Op de uitvoer van vuurwapens, onderdelen ervan en munitie, is de Wet wapens en munitie van toepassing. Hiervoor is, kort gezegd, een vergunning ('consent' in termen van de wet) vereist.⁸³

Tot slot is in 2012 de Wet strategische diensten opgesteld. Deze wet regelt drie vormen van dienstverlening in relatie tot strategische goederen: de niet-fysieke overdracht van programmatuur en technologie, het leveren van technische bijstand en het verlenen van diensten voor de tussenhandel.

Afsluiting

Exportcontrolerecht is begonnen als een louter nationaal recht, dat volledig in dienst stond van de belangen van de betreffende staten. Ook vandaag nog is het recht primair nationaal: staten stellen regels en voeren die uit, vooral door het al dan niet verlenen van exportvergunningen en controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften. Het primaat van nationaal recht geldt zeker voor militaire goederen, die essentieel zijn voor de staatsvei-

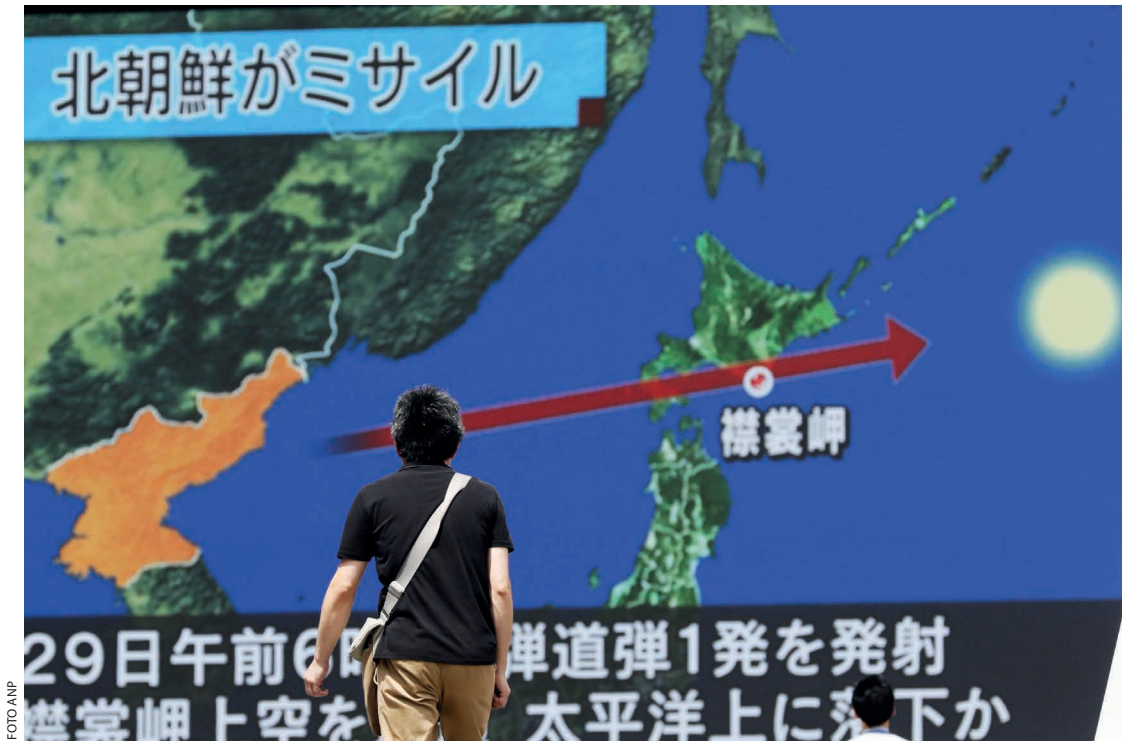
gheden en waarvan de uitvoer een bijdrage kan leveren aan de veiligheid van bondgenoten of bevriende staten.⁸⁴

Vanaf het einde van de 19-de eeuw werd langzaam duidelijk dat export van wapens en goederen met een mogelijke militaire bestemming niet alleen de belangen van individuele staten raakte. Hierdoor heeft het internationaal recht steeds meer vat kunnen krijgen op het exportcontrolebeleid en recht van staten.

Hieruit komt het exportcontrolerecht voort als een hybride rechtsvorm, waarbij rechtsgebieden samenkomen die elkaar gedeeltelijk overlappen (zie schema). Het internationaal humanitair recht, dat onder meer grenzen stelt aan het gebruik van wapens en middelen, raakt het wapenbeheersingsrecht, dat zich richt op regels over het beperken van het gebruik of bezit van wapens.

Wapenbeheersing kan weer leiden tot sancties en embargo's die de VN kan afkondigen binnen het internationaal veiligheidsrecht. Sancties kunnen ook nationaal of regionaal worden ingesteld, bijvoorbeeld door een organisatie als de EU. Deze laatste organisatie heeft een breed

-
- 79 Het besluit is vastgesteld op basis van de Algemene Douanewet, m.n. art. 3:1. Overtreding van bepalingen die op grond van deze wet zijn vastgesteld geldt als economisch delict (art. 1 Wet economische delicten). Voor het Caribisch deel van Nederland zijn de regels opgenomen in de Douane- en Accijnswet BES (*Stb.* 2010, 846) en Uitvoeringsbesluit Douane- en Accijnswet BES (*Stb.* 2010, 849).
- 80 De Uitvoeringsregeling strategische goederen verwijst naar de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen die weer is gebaseerd op de *Munitions list* van de WA.
- 81 Zie art. 207 Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen; 19 mei 1995, zaken Werner, C-70/94, en Leifer, C-83/94.
- 82 Zie bijvoorbeeld Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. *Pb EU* 2008, L335. Het betreft een politiek standpunt en is geen juridisch bindende regeling over de termen waaronder wapens kunnen worden verkocht; besluitvorming is een nationale zaak; vgl. F. Giumelli, 'How EU Sanctions Work: A New Narrative', EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No 129, May 2013), <www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_129.pdf> 11-12. Verder: Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap (*Pb EU* 2009, L 146).
- 83 Art. 14 ev. Wet wapens en munitie (*Stb.* 1997, 292).
- 84 Dit past binnen het recht van staten zich te verdedigen tegen een gewapende aanval door andere staten zoals vastgelegd in artikel 51 van het Handvest van de VN; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 1990/91, 220154, nr. 2, 8.*



In Tokyo wordt de lancering van een Noord-Koreaanse ballistische raket over Japan op grote schermen getoond: de export van wapens en goederen met een mogelijk militaire bestemming raakt niet alleen de belangen van individuele staten

takenpakket, waaronder het voeren van een gemeenschappelijke handelspolitiek waarbinnen handel in dual-use goederen valt, zodat de organisatie de lidstaten op dit vlak bindende regels kan opstellen. Al deze gebieden moeten weer opereren binnen de kaders en regels van het internationaal economisch recht. Tot slot stemmen staten op specifieke gebieden hun exportcontrolebeleid af binnen informele exportcontroleregimes die weliswaar geen juridisch bindende regels kunnen opleggen, maar waaraan staten zich wel (politiek) gebonden achten (soft law).

Al deze gebieden ontwikkelen zich de laatste decennia relatief snel, onder meer onder invloed van technologische ontwikkelingen en de toenemende dreiging van terrorisme, wat zijn weerslag heeft op het nationaal recht dat die regels moet respecteren en implementeren. In Nederland zijn, in aanvulling op de direct werkende EU-verordening, de belangrijkste regels vastgelegd in de Sanctiewet 1977, Wet

strategische diensten en Uitvoeringswet verdrag chemische wapens en daarop gebaseerde besluiten, met name het Besluit strategische goederen, en regelingen. Dit hele systeem van regels en afspraken maakt exportcontrolerecht een dynamisch en uitdagend rechtsgebied, wat compliance officers voor de nodige uitdagingen kan stellen. Dit artikel heeft slechts de contouren kunnen verkennen van het toepasselijke recht. De precieze regels waaraan moet worden voldaan, wat natuurlijk de kern is van compliance, zijn hier niet behandeld. Datzelfde geldt voor regels van andere staten. Hoewel juridisch enigszins controversieel, kan buitenlands recht een extraterritoriale werking hebben. Dat betekent dat bijvoorbeeld delen van Amerikaanse recht, zoals ITAR en EAR, in Nederland van toepassing zijn en zo de Nederlandse staat en bedrijven kan binden. Daarnaast kunnen via gesloten contracten buitenlandse regels gelden voor in het buitenland verworven goederen of diensten. ■