

## Wapenhandel, vrijhandel en kredietverstrekking

uit: VDAMOK no3/2007

Door Wendela de Vries

Aantrekkelijke financieringsregelingen zijn een grote troef in het verwerven van defensieorders van ontwikkelingslanden. De bak met geld die nodig is voor bijvoorbeeld de aanschaf van een Thales radarsysteem hebben veel landen niet meteen klaarliggen. Een voorfinanciering en afbetalingsregeling maken het makkelijker om toch tot aanschaf over te gaan. Net zoals veel mensen zich in de schulden steken voor de aanschaf van must-have's die ze eigenlijk niet kunnen betalen, steken ontwikkelingslanden zich in de schulden voor de aanschaf van high-tech defensiespullen die hun budget eigenlijk te boven gaan.

De overheid kent een speciale kredietvoorziening om handel te stimuleren met landen waarbij om politieke en/of economische redenen een risico bestaat dat de afgenomen goederen niet, of niet op tijd, betaald worden. Door te garanderen dat de exporteur zijn geld krijgt, zo niet van de klant dan toch van de overheid, wordt het voor Nederlandse bedrijven aantrekkelijker om met risicolanden handel te drijven. Bijna alle Europese landen kennen zo'n (semi-) overheidskredietvoorziening. In Nederland is de verantwoordelijkheid hiervoor in handen van Atradius.

Met de exportkredietverzekering neemt de Nederlandse staat zo'n 95% van het risico over als de betreffende klant uiteindelijk niet met betaling over de brug komt. In de praktijk blijkt zo'n kredietvoorziening vaak mogelijkheden te bieden om defensieorders binnen te halen die anders niet tot stand zouden komen. Commerciële banken vinden het vaak een te groot risico om een lening te verstrekken voor dit soort landen, vooral wanneer het militaire exporten betreft. Ook minister Bos van Financiën schrijft in een recente brief aan de Tweede Kamer: "Zonder exportkredietverzekeringen zou de export naar economisch lastige landen immers vaak niet tot stand komen. Doordat zij een langere adem heeft dan marktpartijen en meer mogelijkheden heeft om officiële schulden in te vorderen, kan de overheid deze risico's op zich nemen." (*"Toekenning van schuldenkwijschelding aan OS begroting"* 12 juni 2007)

### Uitzonderingspositie militaire export

Exportkredieten zijn dus eigenlijk een overheidsmaatregel tot steun aan het bedrijfsleven, en dat mag natuurlijk niet zomaar in een vrije markt. Ook exportkredieten zijn onderworpen aan WTO regels en kunnen niet worden ingezet als subsidiemaatregel voor nationale bedrijven. Verder is er binnen de OESO een speciale regeling, de *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credit Agencies*, die tot doel heeft om voor de kredietverstrekking een 'level-playing-field' te creëren. Over deze OESO-regels wordt door de EU gezamenlijk onderhandeld, het resultaat geldt als bindend voor de hele Europese Unie. Interessant genoeg blijkt dat al die vrije-marktregels niet gelden voor wapenhandel en militaire goederen. Een deel van de regelgeving van het WTO-Verdrag is ondergebracht in de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), en in GATT artikel XXI (b) staat: *'Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment'*.

Voor de OESO geldt hetzelfde. Het *Arrangement on Officially Supported Export Credit Agencies* stelt in artikel 5c: *'The Arrangement does not apply to exports of Military Equipment and Agricultural Commodities'* Maar ook zonder deze clause zou het OESO Arrangement niet van toepassing zijn op militaire export vanuit de EU, want ook het EU-Verdrag regelt dat: *Any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material.* (Treaty Establishing the European Community Article 296, 1b)

Wapens zijn geen gewone goederen en de defensiemarkt valt niet onder de vrije markt. Dit verschijnsel staat ook wel bekend als de 'security exception'. Zonder overheidssteun zou de wapenindustrie niet overleven. Het is dan ook niet toevallig dat zo'n 20 tot 30 procent van de exportkredieten ten gunste komt van de defensiesector. Dat is een buitengewoon hoog percentage als

met bedenkt dat defensie-export slechts 1,5 procent van de Nederlandse export beslaat. Het zijn vooral Thales Nederland en scheepswerf De Schelde die van de exportkredieten profiteren.

### **Exportkrediettaandeel wapenhandel verdoezeld**

Het aandeel van militaire exportkredieten in de totale exportkredietverzekering van Nederland ligt dus hoog. Dat wil de Nederlandse overheid echter liever niet weten. In antwoord op Kamervragen van de SP in juli dit jaar antwoordt staatssecretaris Van Heemskerk ontkennend op de vraag: "Is het waar dat 27% van de Nederlandse exportkredietverzekeringen, berekend over de periode van augustus 2002 tot augustus 2006, wordt besteed aan wapenhandel?". Volgens Van Heemskerk zou het gaan om slechts rond de 9%. Daarop heeft de Campagne tegen Wapenhandel alle cijfers over militaire exportkredieten nog eens nagelopen en gecontroleerd. Daarbij bleek, dat de cijfers die staatssecretaris Heemskerk geeft in de beantwoording van Kamervragen, niet uitgaan van het totale risico dat de staat met die exportkredietverzekeringen loopt, maar van de totale nominale contractbedragen zoals afgesloten door betrokken ondernemingen, een in dit verband volstrekt irrelevante grootte. Een wel heel merkwaardige rekenwijze die door de formulering van het (schriftelijke) antwoord op de Kamervraag op zijn minst de indruk wekt opzettelijk het ware aandeel wapenhandel te willen verdoezelen.

De staatssec. zegt: "Volgens mijn berekeningen ligt het percentage rond de 9%. In totaal is in de genoemde periode voor € 14,2 miljard aan polissen uitgereikt, waarvan zo'n € 1,3 miljard voor transacties van exporteurs van defensiemateriaal. Voor de berekening is uitgegaan van de nominale contractbedragen. Bij de beantwoording van de vraag of het om militaire goederen gaat wordt gelet op de aard van de goederen en op de afnemer." Niet alleen is de totale contractwaarde een oncontroleerbare, want bedrijfsvertrouwelijke grootte, ze is in dit geval totaal irrelevant. Van belang in de discussie over door de staat gegarandeerde exportkredietverzekeringen is immers het risico dat de overheid bij wanbetaling loopt en niet het bedrijfsrisico.

De Campagne tegen Wapenhandel komt, op grond van de openbare gegevens die exportkredietverzekeraar Atradius verstrekt, in dezelfde periode augustus 2002 tot en met juli 2006 uit op maximale schadevergoeding ter waarde van 5,3 miljard euro door de staat gedekt, waarvan ruim 1,2 miljard voor militaire bestemming, oftewel 23%. Eerder schatte de Campagne dit aandeel, over een iets langere periode berekend, op 27 procent. Door de rekenwijze van de regering die niet uit van het bedrag waarvoor de staat bij wanbetaling opdraait maar van de totale orderwaarde van de afgesloten contracten, ontstaat voor genoemd tijdvak een verschil van bijna 9 miljard euro: 5,3 resp. 14,2 miljard euro.

Dat de regering met een veel lager percentage naar buiten komt wekt volgens de Campagne tegen Wapenhandel de indruk dat zij zich bewust is van de maatschappelijke onwenselijkheid van het grote militaire aandeel in de exportkredietverzekeringen, en dat zij dit aandeel in de publieke beeldvorming wil bagatelliseren. Daarom hebben Kamerleden op een –overigens besloten- bijeenkomst met ambtenaren van het ministerie van Financiën om opheldering verzocht. Het ministerie heeft daar toegezegd om de z.g. "rekenwijze Campagne tegen Wapenhandel" op haar cijfers toe te passen en deze gegevens ter beschikking van de Kamer te stellen.

### **Wat zijn militaire exporten?**

Interessant is ook de laatste zin in het antwoord van Van Heemskerk, dat bij de vraag of het om militaire goederen gaat wordt gelet op de aard van de goederen en op de afnemer. De berekening van de Campagne tegen Wapenhandel is uitgegaan van een strikte definitie van wapenexport. Orders waarvoor geen wapenexportvergunning hoeft te worden aangevraagd, hoewel ze wel een militaire bestemming hebben, hebben we nog niet eens meegerekend. Dat betreft bijvoorbeeld baggerwerkzaamheden voor een marinehaven in India, die dus in de berekening van de regering wel is meegewogen, maar die slechts voor een deel door een kredietverzekering is afgedekt en niet voor de gebruikelijke 95%. Het maakt de berekening van het ministerie nog onnavolgbaarder maar stelt wel een andere kwestie in een interessant daglicht: de kwestie van de vraag welk ministerie voor de schuldaflossing opdraait als de klant niet betaald. In geval van civiele goederen komen deze schulden ten laste van het budget van ontwikkelingssamenwerking, tot verontwaardiging overigens van veel NGO's, want het gaat hier immers niet om exporten die op hun ontwikkelingsrelevantie zijn getoetst. In geval van militaire exporten mogen de schulden, volgens OESO-afpraak, niet ten laste komen van de

OS-begroting. Dat geldt dus niet alleen voor militaire exporten volgens de definitie van de wapenexportwet, militaire exporten waarvoor een exportvergunning moet worden aangevraagd, maar voor alle exporten met een militaire eindbestemming. Daar kan de Campagne tegen Wapenhandel het alleen maar van harte mee eens zijn.