



Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:

NEE JA, ONDER BETREFFEND KOPJE JA, VERSPREID OVER NOTA JA, GEHEEL

Aan R via M
Van
Via Bescherming persoonlijke levenssfeer
Afgestemd met

TER BESLISSING

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17

Opgesteld door

DVB

nota

F-35-onderdelen Israël – besluit over algemene vergunning NL009

Aanleiding

- Distributie van Amerikaanse F-35 onderdelen vanuit het *European Regional Warehouse F-35* in Woensdrecht naar Israël.
- Eerdere informatiewisseling en gesprekken op basis van nota "F-35-onderdelen Israël – besluit over algemene vergunning NL009" (Min-BuZa.2023.19972-13) die u op 23 oktober jl. ontving.

Geadviseerd besluit

M: Uw akkoord met onderstaand advies (optie A) aan R.

R: Uw akkoord met het niet ingrijpen op de regeling algemene vergunning NL009 op basis van het buitenlandpolitiekadvies van M.

Internationale en diplomatieke belangen

Kernpunten

Context

- Israël heeft het recht om zichzelf te verdedigen en/of zijn burgers te beschermen tegen gewapende aanvallen, in overeenstemming met het internationaal recht (geweldgebruik moet noodzakelijk en proportioneel zijn). Deze positie draagt NL samen met internationale partners uit naar Israël.
- Gezien het huidige gewapend conflict, met grootschalige bombardementen op Gaza met groot verlies onder de burgerbevolking, is sprake van een (duidelijk) risico dat de F-35-onderdelen gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht door Israël;
- In Woensdrecht is het *European Regional Warehouse F-35 (ERW)* gevestigd van waaruit goederen voor onderhoud van toestellen van Europese F-35 gebruikers (waaronder Israël) en in Europa gestationeerde toestellen van niet-Europese F-35 gebruikers worden geleverd. De goederen zijn Amerikaans eigendom;

- Levering vindt plaats onder de regeling algemene vergunning NL009 (actief sinds 2016) die het bedrijven binnen de F-35 *trusted community* mogelijk maakt na eenmalige registratie goederen uit te voeren naar F-35 partnerlanden. Transacties worden niet individueel getoetst aan de EU wapenexportcriteria;
- Het kabinet heeft in principe de mogelijkheid om in te grijpen in de werking van de algemene vergunning omdat deze van kracht is.
- Tegelijkertijd bestaat er juridische onduidelijkheid over het Nederlandse exportcontrolemandaat op goederen in Woensdrecht

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17

Internationale en diplomatieke belangen

Opties tot besluit

- Optie A: niet ingrijpen in werking van de Regeling Algemene vergunning NL009, waardoor de levering van Amerikaanse goederen vanuit NL aan Israël t.b.v. onderhoud aan F-35-gevechtsvliegtuigen wordt voortgezet.
- Optie B: wel ingrijpen in de werking van de Regeling algemene vergunning NL009 met als doel om levering van Amerikaanse F-35-goederen vanuit NL aan Israël te stoppen;
- DVB adviseert om te kiezen voor optie A gelet op:
 - Het belang van de F-35 in de Israëlische regionale veiligheidsstrategie. De F-35 is van groot belang voor Israël om te kunnen reageren op een mogelijke regionale escalatie van het conflict (dreigingen vanuit Iran, Syrië, Hezbollah) en heeft daarbij een afschrikwekkende werking. Door levering van F-35 onderdelen aan ISR te stoppen zou het kabinet ISR de mogelijkheid ontzeggen om de toestellen in het kader van deze regionale dreigingen in te zetten. Dat past niet bij het eerder genoemde recht van ISR om zichzelf te verdedigen en/of zijn burgers te beschermen tegen mogelijke gewapende aanvallen.
 - Het disruptieve gevolg van ingrijpen op het functioneren van het ERW De algemene vergunning staat gericht ingrijpen op de transacties voor ISR niet toe waardoor de logistieke keten van levering van onderdelen aan *alle* F35-partners zou worden verstoord. Gericht ingrijpen door de algemene vergunning aan te passen kan niet op korte termijn worden gerealiseerd.
 - De impact van ingrijpen op de relatie met F-35-partners, in het bijzonder de VS en Israël. Ingrijpen betekent terugkomen op eerder gemaakte afspraken over de betrouwbare levering van F-35 onderdelen vanuit een *Regional Warehouse* voor de Europese regio. Dit doet afbreuk aan verwachtingen van alle F-35 partners.
 - De negatieve consequenties voor de positie van het ERW. Het verstoren van de logistieke keten van levering van F35 onderdelen kan aanleiding zijn voor F35-partners om verdere dienstverlening van het ERW t.b.v. het F35-programma in twijfel te trekken. Het ERW is onderdeel van de NL F-35-business-case.
 - De beperkte materiële werking van ingrijpen: het ligt voor de hand dat Israël bij een Nederlandse leveringenstop via andere wegen zal worden bevoorrad met F-35 onderdelen; bijvoorbeeld vanuit de hubs in de VS en/of Australië. Hierover heeft Nederland geen zeggenschap.
 - Politieke en diplomatieke actie: Optie A dient gepaard te gaan met politieke en diplomatieke actie om Israël aan te blijven spreken op zijn verplichtingen onder het humanitair oorlogsrecht en dient te worden ingebed in de bredere Nederlandse inzet op dit terrein.

Internationale en diplomatieke belangen

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17

- NB: inroepen van artikel 8 of het aanpassen van de algemene vergunning vereist geen toets aan het wapenexportbeleid, maar een geïntegreerde afweging van verschillende factoren. Een toets aan de wapenexportcriteria is alleen van toepassing op een individuele vergunningafgifte.
- DJZ merkt bij optie A op dat het risico bestaat dat geen uitvoering wordt gegeven aan het EU-wapenexportcontrolebeleid terwijl een duidelijk risico bestaat dat ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht plaatsvinden als gevolg van het gebruik van de goederen (dit is een grond voor verplichte afwijzing onder het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexportcontrole).

Internationale en diplomatieke belangen

Toelichting

Deze toelichting geeft aanvullende achtergrond bij de twee opties tot besluit, de werking van de Regeling Algemene vergunning NL009, de juridische onduidelijkheid over het exportcontrole mandaat en bij het *European Regional Warehouse* in Woensdrecht.

Toelichting Optie A: niet ingrijpen in werking van de Regeling algemene vergunning NL009

- Humanitair oorlogsrecht | Transacties onder de NL009 worden niet individueel getoetst aan de criteria van het EU wapenexportbeleid. Niettemin is in het kader van voorliggende besluitvorming de relatie tussen F-35-inzet en het humanitair oorlogsrecht tegen het licht gehouden.
- Gezien het huidige gewapend conflict, met grootschalige bombardementen op Gaza met groot verlies onder de burgerbevolking, is sprake van een (duidelijk) risico dat de F-35-onderdelen kunnen worden gebruikt bij het begaan van ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht door Israël;
- Bij een individuele vergunningsaanvraag zou (op grond van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexportcontrole) getoetst worden of een 'duidelijk risico [bestaat] dat de goederen gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht', dit is ook een verplichte grond voor afwijzing in het EU Gemeenschappelijk Standpunt.

- De grootschalige Israëlische luchtaanvallen op Gaza, met groot verlies onder de burgerbevolking en veel schade aan burgerobjecten, geven aanleiding tot zorg over de naleving van het humanitair oorlogsrecht. Zonder precieze gegevens en omstandigheden van een aanval is *een beoordeling* over rechtmatigheid echter beperkt en is terughoudendheid geboden. Informatie over de militaire doelen die werden beoogd bij een aanval zal immers voor buitenstaanders niet altijd beschikbaar zijn, omdat doelenselectie vaak gebaseerd is op (geheime) inlichtingen. Ook een burgerobject zou, door het gebruik van dit object voor militaire doeleinden, een militair doel kunnen worden en een aanval hierop zou derhalve rechtmatig kunnen zijn. Daarnaast is het aantal burgerslachtoffers dat bij een aanval valt alléén onvoldoende om een gefundeerd oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van een aanval. Hoge aantallen burgerslachtoffers onderstrepen wel de noodzaak van verder onafhankelijk onderzoek.
- Op basis van huidige informatie over de Israëlische F-35-inzet kan dan ook niet worden *vastgesteld* dat de F-35's bij ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht zijn betrokken.
- DJZ is echter van mening dat er voldoende informatie beschikbaar is om tot de conclusie te komen dat daarop *een 'duidelijk risico'* bestaat zoals criterium 2 van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexportcontrole omschrijft (gelet op luchtaanvallen die zijn uitgevoerd sinds 7 oktober 2023).
- Ten aanzien van optreden van Israël in het verleden geldt dat er verschillende rapporten van NGO's en rapporten van de diverse *Commissions of Inquiry* (CoI) van de VN MRR bestaan naar het militair optreden van Israël, maar ook Hamas, o.a. tijdens de Gaza-oorlog van 2014 en 2021 en de protesten in Gaza in 2018. Die rapporten wijzen op schendingen van humanitair oorlogsrecht en mensenrechten door zowel Israël als Hamas. VN-onderzoeken naar gebeurtenissen van 2021 zijn nog niet afgerond;
- Israël heeft in 2021 F-35's boven Gaza ingezet maar het is niet duidelijk of daarbij het humanitair oorlogsrecht is geschonden;

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17

Ondanks het door DJZ geconstateerde duidelijk risico dat Israëlische F-35's betrokken zijn en/of raken bij schendingen van het humanitair oorlogsrecht luidt in optie A het advies om niet in te grijpen in de werking van de NL009. Hieronder, waar nodig, een verdere toelichting op die overwegingen.

- *Het belang van de F-35 in de Israëlische regionale veiligheidsstrategie* | De regionale veiligheidssituatie in het Midden-Oosten is fundamenteel onveilig voor Israël en Israël moet kunnen reageren op dreigingen uit de regio, binnen de kaders van het internationaal recht.
- De normalisatie-akkoorden met Arabische landen hebben de Israëlische positie in de regio weliswaar versterkt, maar zeker onder de huidige omstandigheden blijft het risico op aanvallen vanuit de regio aanwezig.

Internationale en diplomatieke belangen

- De F-35 is van groot belang voor Israël om te kunnen reageren op de dreigingen uit de regio en heeft een afschrikwekkende werking.

- Dat de F-35 momenteel al ingezet wordt om Israël veilig te houden voor aanvallen uit de regio, blijkt uit nieuwsberichten waarin wordt gesteld dat de IDF met een F-35 een kruisraket heeft neergeschoten die waarschijnlijk afkomstig was van Houthis-rebellen uit Yemen.¹

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17

- De impact van ingrijpen op de relatie met F-35-partners | Ingrijpen is naar verwachting schadelijk voor de relatie met internationale partners in het F-35-programma, specifiek de VS en Israël. Internationale en diplomatieke belangen

Internationale en diplomatieke belangen

- Beperkte materiële werking van ingrijpen | Een Nederlandse stop op leveranties vanuit Woensdrecht zal onmiddellijk disruptief werken voor de F-35 bevoorradingslijn. Bevoorrading van Israël met F-35 onderdelen zal daardoor langer duren, maar het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze volledig stilvalt. Het ligt voor de hand dat Israël bij een Nederlandse leveringenstop via andere wegen zal worden bevoorrad met F-35 onderdelen; bijvoorbeeld vanuit de hubs in de VS en/of Australië. Hierover heeft Nederland geen zeggenschap.

Optie B: wel ingrijpen in de werking van de Regeling algemene vergunning NL009

- U kunt het door DJZ geconstateerde duidelijk risico op inzet bij ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht in de afweging zwaarder meewegen dan de andere hierboven beschreven elementen en op basis daarvan besluiten tot ingrijpen;
- Indien u gebruik maakt van de bevoegdheid onder Artikel 8 van de Regeling Algemene vergunning NL009, heeft dat tot gevolg dat bedrijven voor alle transacties onder het F-35-programma bij de Douane een individuele vergunningsaanvraag moeten indienen. De reguliere wapenexportcontroleprocedure middels een toets aan het Europese wapenexportbeleid is dan van toepassing;
- Daarbij kunnen (en dienen) vergunningen worden afgewezen indien een 'duidelijk risico [bestaat] dat de goederen (F-35's) worden ingezet bij ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht'
- Een besluit tot inroepen van artikel 8 is alleen verstandig indien de intentie is om de vergunning vervolgens te weigeren. Het ingrijpen in de gebruikelijke procedure om vervolgens de individuele transacties alsnog goed te keuren levert enkel logistieke vertraging en onnodige diplomatieke schade op;
- Een andere mogelijkheid om de levering van goederen aan Israël onder de algemene vergunning te stoppen is om de Regeling Algemene Vergunning NL009 zelf aan te passen. Dit vereist het aanpassen van de ministeriele regeling Internationale en diplomatieke belangen. Dit kan niet op korte termijn worden gerealiseerd.

Verskil reguliere wapenexportvergunning en algemene vergunning F-35

¹ <https://breakingdefense.com/2023/11/israel-uses-f-35i-to-shoot-down-cruise-missile-a-first-for-joint-strike-fighter/>

- Exportcontrole op militaire goederen is een nationale competentie.
- EULS hebben, middels het Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexportcontrole afgesproken dat zij aanvragen voor exportvergunningen van militaire goederen toetsen aan dezelfde acht criteria. Dit Gemeenschappelijk Standpunt is onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.
- Omdat er vanuit het *European Regional Warehouse* veel exporttransacties plaatsvinden is het exportcontroleproces gestroomlijnd. In 2016 is daarom de ministeriele Regeling Algemene Vergunning NL 009 ingesteld.
- Deze algemene vergunning regelt dat bedrijven, na eenmalige registratie, F-35-goederen kunnen uitvoeren. Er vindt voorafgaand aan de individuele transactie geen toets plaats aan de acht criteria van het Europese wapenexportbeleid.
- Het kabinet kan op twee manieren ingrijpen in deze regeling en de levering van goederen vanuit het *European Regional Warehouse* onderbreken.
- Via de eerste methode wordt artikel 8 van de Algemene Vergunning NL009 ingeroepen. Artikel 8 biedt de mogelijkheid het gebruik van de vergunning te beperken voor de geregistreerde gebruiker (bedrijven) van de vergunning.
- Alle bedrijven die aan Israël leveren en een kennisgeving o.g.v. artikel 8 ontvangen zouden dan niet langer van de regeling gebruik kunnen maken en individuele vergunningaanvragen moeten indienen voor al hun export (ook naar andere landen dan Israël). Dit zal voor enorme administratieve lasten en vertragingen zorgen waardoor Nederland zijn toezegging van snelle logistieke afhandeling van F35 onderdelen niet meer kan waarmaken.
- De tweede methode is dat het kabinet de Regeling Algemene Vergunning NL009 zelf aanpast zodat Israël als bestemming onder de algemene vergunning wordt uitgezonderd. Dit vereist het aanpassen van een ministeriële regeling.

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17

Internationale en diplomatieke belangen

- Gevolg van beide manieren van ingrijpen is dat op dat moment de transacties waarop de algemene vergunning NL009 niet langer van toepassing is, worden onderworpen aan een reguliere vergunning. Zendingen naar Israël worden dan getoetst aan de acht criteria van het wapenexportbeleid waarna het kabinet kan besluiten deze transacties te weigeren.

Internationale en diplomatieke belangen

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17

Internationale en diplomatieke belangen

Regional Warehouse F-35 Woensdrecht

- Nederland is naast afnemer van de F-35 een belangrijke partner van de VS in de productie (toelevering NL bedrijven), onderhoud en logistiek van F-35 onderdelen.
- Het *European Regional Warehouse* in Woensdrecht vormt een onderdeel van de Nederlandse business case voor het F-35-programma.
- Het *European Regional Warehouse* in Woensdrecht is een van de drie logistieke hubs van het F-35-programma (naast de VS en Australië). Landen in de Europese regio die gebruik maken van de F-35 zijn Denemarken, Israël, Italië, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Buiten de Europese regio maken Australië, Canada, Japan, Verenigde Staten, Zuid-Korea op het moment gebruik van de F-35;
- Hier liggen hoogtechnologische onderdelen opgeslagen voor Europese landen (incl. Israël) van het F-35-programma en voor toestellen van niet-Europese F-35 gebruikers die zich in Europa bevinden. Het gaat hierbij niet om wapens maar wel om goederen die als gevolg van het wapenexportbeleid vergunningplichtig zijn omdat zij zijn bestemd voor een wapensysteem.
- Woensdrecht heeft daarmee de komende decennia een belangrijke rol in de opslag, verzending en het beheer van reservedelen voor alle in Europa gestationeerde F-35's. Tijdens de opslag zijn de onderdelen eigendom van de Amerikaanse overheid.
- Om te zorgen dat landen hun F-35-vloot operationeel houden is het van belang dat landen snel vervangende onderdelen kunnen ophalen.
- De Nederlandse overheid heeft een belangrijke rol gespeeld in het verkrijgen van dit logistieke centrum voor de F-35 en heeft de tender onder het F-35-programma voor het opzetten van dit centrum gewonnen. Deze regionale distributie-hub is met behulp van investeringen (totaal 5 miljoen euro) van EZK, Defensie en provincie Noord-Brabant tot stand gekomen.
- In aanloop naar de opening van Woensdrecht als *Regional Warehouse* is de Tweede Kamer uitvoerig geïnformeerd over de selectie van Nederland als locatie. In de Kamerstukken staat ook gemeld dat "alle F-35 partners" gebruik maken van het *Warehouse*, waaronder ook Israël.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Verspreid over de nota: Informatie over diplomatieke implicaties van de geïntegreerde buitenlandpolitieke- en veiligheidsafwegingen.

Datum

15 november 2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.20143-17