

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 811

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Beschikking inzake MEDIA Mundus (Kamerstuk 22 112, nr. 809);
2. Verordening inzake procedure bilaterale overeenkomsten met derde landen die verband houden met justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken (Kamerstuk 22 112, nr. 810);
3. Verordening inzake controle op uitvoer van producten en technologie voor tweëerlei gebruik;
4. Verordening inzake passagiersrechten zee- en binnenvaart (Kamerstuk 22 112, nr. 812);
5. Mededeling inzake klimaat-Kopenhagen (Kamerstuk 22 112, nr. 813).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Verordening inzake controle op uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr 1334/2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik.

Datum Commissiedocument: 16 december 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 854

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197769

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Dual-use Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) – tijdpad is nog onbekend

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) Rechtsbasis
Artikel 133 EG-verdrag
- b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement
Raad: gekwalificeerde meerderheid
Europees Parlement: formeel geen rol.
- c) Comitologie
Niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Voorstel van de Commissie tot introductie van zes nieuwe communautaire algemene exportvergunningen en aanpassing van bijbehorende artikelen in de verordening. Met de uitbreiding beoogt de Commissie de export makkelijker te maken van bepaalde niet-gevoelige dual-use goederen naar bepaalde niet-gevoelige landen.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Gemeenschappelijke handelspolitiek is een exclusieve EG-bevoegdheid. Er is echter een belangrijke link met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. De vraag is of dit voorstel niet raakt aan de bevoegdheden die de EU op dit terrein heeft. De subsidiariteit van het voorstel is niet van toepassing, de proportionaliteit negatief.

Risico's/implicaties/kansen

De communautaire algemene vergunning is een zeer generiek instrument dat op gespannen voet staat met de nuances van het exportcontrolebeleid. Bij individuele vergunningaanvragen wordt, voordat de export plaats kan vinden, beoordeeld of er proliferatiegevaar is. Gebruikers van een communautaire algemene vergunning hoeven pas achteraf melding te maken van een export. De export van de goederen wordt niet meer ex ante beoordeeld, maar ex post op administratieve wijze. Dit levert een veiligheidsrisico op.

Nederlandse positie en eventuele acties

Het Nederlandse exportcontrolebeleid zoekt altijd naar de optimale balans tussen handelsbelangen en veiligheidsbelangen. Nederland is van mening dat de Commissie in dit voorstel de handelsbelangen teveel benadrukt ten koste van proliferatierisico's. Daarnaast vraagt Nederland zich af hoe dit voorstel zich verhoudt tot de bevoegdheden van de EU onder het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Nederland zou meer duidelijkheid willen over de afbakening van de bevoegdheden van de EG en de EU in deze.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Verordening 1334/2000 kent vier vergunningen voor de export van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik (dual-use). Dual-use goederen zijn zowel geschikt voor civiel als militair eindgebruik. Naast de individuele en globale vergunning worden in artikel 6 van de verordening een communautaire algemene vergunning en een nationale algemene vergunning beschreven. De individuele vergunning is geldig voor specifieke goederen naar specifieke eindgebruikers, de globale vergunning kan een reeks aan goederen naar meerdere eindgebruikers betreffen. De nationale algemene vergunning en de communautaire algemene vergunning kunnen gezien worden als vereenvoudigde procedures voor niet-gevoelige leveringen naar niet-gevoelige bestemmingen.

Op dit moment kent Verordening 1334/2000 één communautaire algemene vergunning voor exporten naar belangrijke handelspartners van de EU die ook zijn aangesloten bij de internationale exportcontroleregimes (VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Zwitserland en Noorwegen). Met dit voorstel introduceert de Commissie zes nieuwe communautaire algemene vergunningen als bijlagen bij de Verordening en past het gelijktijdig de bijbehorende artikelen 6 en 7 aan. De uitbreiding geldt voor exporten van bepaalde niet-gevoelige dual-use goederen naar bepaalde niet-gevoelige landen. Met het voorstel wordt beoogd het exportcontrolesysteem verder te vereenvoudigen voor exporteurs, het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven te verbeteren en een level playing field voor alle EU-exporteurs te bereiken.

De zes nieuwe communautaire algemene vergunningen zijn voor:

- exporten met een waarde onder de € 5000 en waarbij de exporteur is aangemerkt als Authorised Economic Operator (AEO);
- export na reparatie of vervanging onder garantie, zonder de originele eigenschappen van de goederen te wijzigen;
- tijdelijke export voor demonstratiedoeleinden;
- computers met bepaalde specificaties en reserveonderdelen daarvoor;
- goederen en technologie op het terrein van de informatiebeveiliging;
- exporten van kleine hoeveelheden (onder de 20 kg) chemicaliën;

De Commissie heeft de nieuwe communautaire algemene vergunningen gebaseerd op de nationale algemene vergunningen van onder andere het VK, Duitsland, Frankrijk, Zweden, Italië, Griekenland en Nederland.

Oordeel van de Commissie over de impact

Uit de statistieken van de douane kan niet worden afgeleid wanneer het de export van dual-use goederen betreft. Hierdoor kan de Commissie geen goede schatting geven van de impact van dit voorstel. De Commissie is er echter van overtuigd dat dit initiatief een positieve impact zal hebben op de export, het geen additionele veiligheidsrisico's met zich meebrengt en het geen verreichende gevolgen zal hebben op terreinen buiten het dual-use regime.

Nederland is op basis van historische vergunningsgegevens van mening dat het positieve effect gering zal zijn, en niet opweegt tegen de negatieve effecten met betrekking tot ondermijning van de veiligheidsaspecten van het beleid en verdere complicering van het instrumentarium.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid: De dual-use verordening, waar de voorstellen deel van uitmaken, is gebaseerd op art 133 van het EG-verdrag (gemeenschappelijke handelspolitiek). Dit is een exclusieve EG-bevoegdheid. Er is echter een belangrijke link met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU. De vraag is of dit voorstel niet raakt aan de bevoegdheden die de EU op dit terrein heeft. Nederland wenst een duidelijke afbakening van de bevoegdheden van de EG op grond van artikel 133 EG-verdrag en de bevoegdheden van de EU op grond van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hierover zou een advies aan de juridische dienst van de Raad gevraagd kunnen worden.

b) Functionele toets:

- Subsidiariteit: n.v.t.
- Proportionaliteit: Negatief.

De gemeenschappelijke handelspolitiek behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap. Daarnaast is het vanwege de gemeenschappelijke markt belangrijk het exportcontrolebeleid op Europees niveau af te stemmen, waarbij veiligheidsaspecten een belangrijke rol dienen te spelen.

Het is zeker mogelijk om voor exporten naar belangrijke handelspartners verdergaande Europese samenwerking te verwezenlijken, mits deze landen geen veiligheidsrisico's vertegenwoordigen. De communautaire algemene vergunning ontnemt de autoriteiten echter de mogelijkheid om in detail naar de individuele aspecten van een export te kijken. Bovendien staan nationale overheden veel dichterbij de exporterende ondernemingen, waardoor ze beter in staat zijn een gedegen afweging te maken. In Nederland werkt het ministerie van Economische Zaken bij vergunningen nauw samen met ondermeer de AIVD, de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie. Vergunningen worden individueel beoordeeld op het eindgebruik van de goederen, de risico's van doorgeleiding naar programma's van zorg, de technische aspecten van de goederen en mogelijke ongewenste activiteiten van de eindgebruiker.

c) Nederlands oordeel: De communautaire algemene vergunning is een zeer generiek instrument dat op gespannen voet staat met de nuances van het exportcontrolebeleid. Vooral het veiligheidsaspect komt door het voorstel in het gedrang. De Commissie laat handelsbelangen prevaleren boven veiligheidsbelangen, terwijl in andere internationale fora juist een tegengestelde tendens zichtbaar is. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de exportcontroleregimes benadrukken juist de veiligheidskant.

Ondanks de gemeenschappelijke handelspolitiek en de Europese dual-useverordening is Nederland er daarom niet van overtuigd dat de voorgestelde uitbreiding zal leiden tot een beter exportcontrolesysteem. Uitbreiding is voor Nederland alleen bespreekbaar als dit een positieve invloed heeft op de Europese export, geen nadelige invloed op de veiligheid en het toch al complexe exportcontrole terrein niet verder compliceert.

5. Implicaties financieel

- a) Consequenties EG-begroting
- b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden
- c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
- d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden
- e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Met dit voorstel zijn geen financiële consequenties gemoeid.

De Commissie verwacht een positief effect op de administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als voor de nationale autoriteiten. Door het ontbreken van statistieken is het echter zeer onduidelijk of deze verwachting klopt.

In Nederland worden jaarlijks ongeveer 500 vergunningen voor de export van dual-use goederen afgegeven. De verwachting is dat daarvan maximaal 10% voldoet aan de voorwaarden voor gebruik van de nieuwe communautaire algemene vergunningen. De registratie- en meldplicht die in de plaats komt van de vergunningprocedure zal de administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als de rijksoverheid nauwelijks verlichten. Daarnaast kennen de zes nieuwe vergunningen verschillende voorwaarden, waardoor het huidige exportcontrolebeleid mogelijk gecompliceerder wordt. Nederland acht het dan ook van belang dat bij de uiteindelijke invulling van de voorwaarden van de vergunningen rekening moet worden gehouden met het voorkomen van regeldruk, waaronder administratieve lasten, voor het bedrijfsleven.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten voor bedrijven is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lasten-tegenvallers. Om te komen tot een merkbare vermindering van de administratieve lasten, dienen compensaties zoveel mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt (Bijlage 7 Miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Doordat er al een communautaire algemene vergunning bestaat, voorziet de Nederlandse regelgeving (het Besluit strategische goederen) daar al in en zal derhalve niet ingrijpend te hoeven worden aangepast.

b) Voorgestelde implementatietermijn

Deze verordening treedt in werking op de 30e dag na publicatie. Dit is haalbaar voor Nederland.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen evaluatiebepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Elke voorgestelde communautaire algemene vergunning heeft specifieke voorwaarden en is geldig voor specifieke goederen en landen. De vergun-

ningen zijn op zich goed uitvoerbaar, maar vertonen overlap met bestaand instrumentarium (individuele vergunningen, globale vergunningen), waardoor het regime voor de export van dual-use goederen complexer wordt.

b) Handhaafbaarheid

Bij individuele vergunningenaanvragen wordt beoordeeld of er proliferatiegevaar is voordat de export plaats kan vinden. Gebruikers van de Communautaire Algemene Vergunning hoeven echter pas achteraf melding te maken van een export. Dit heeft negatieve gevolgen voor de handhaafbaarheid om de volgende redenen:

- de handhavingsmogelijkheden beperken zich om bovengenoemde reden tot een ex post administratieve controle;
- de reguliere goederencontrole ligt in de handen van de Douane op het moment van uitvoer. De menskracht van de Douane is echter beperkt en richt zich op meer dan alleen strategische goederen;
- grenscontrole op deze goederen zal waarschijnlijk weinig prioriteit krijgen vanwege het beperkte risico. Effectieve grenscontrole is evenwel een belangrijke voorwaarde voor het vergemakkelijken van de export van goederen die onder de communautaire algemene vergunningen vallen. Als goederen eenmaal geëxporteerd zijn en achteraf blijkt dat dat niet volgens de wet- en regelgeving is gebeurd, is reparatie niet meer mogelijk.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De communautaire algemene vergunningen gelden alleen voor specifieke landen. Daaronder zijn ook een aantal ontwikkelingslanden die in zogenaamde gevoelige regio's liggen. Voor dergelijke landen wordt nationaal geen globale vergunning uitgegeven. Het generieke instrument van een communautaire algemene vergunning is met deze praktijk niet in overeenstemming. Nederland meent dat de communautaire algemene vergunningen niet van toepassing zouden moeten zijn op ontwikkelingslanden die in gevoelige regio's liggen. Dit is ook niet nodig. Gezien het geringe handelsvolume van EU-landen met die landen in gevoelige regio's volstaat een individuele vergunning.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland vraagt zich af in hoeverre de EG met het voorstel treedt in de bevoegdheden van de EU in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Daarnaast heeft Nederland grote bedenkingen bij de inhoud van de voorstellen.

Het Nederlandse exportcontrolebeleid is een balans tussen enerzijds de handelsbelangen en anderzijds de veiligheidsbelangen. Het creëren en behouden van een level playing field en verlaging van de administratieve lasten maken onderdeel uit van de handelsbelangen. Non-proliferatie en controle over de export van sensitieve goederen spelen een belangrijke rol bij het veiligheidsbelang. Nederland hecht waarde aan beide zijden van de balans, maar volgt (en bepaalt mede) de internationale tendens waarbij de veiligheidsbelangen in gewicht toenemen. Veiligheidsbelangen vormen steeds meer een «gegeven», waarbij de handelsbelangen wel kunnen worden gestimuleerd, maar zonder dat het de veiligheidsbelangen in het geding brengt. Nederland is dan ook geen voorstander van zo'n verregaande versoepeling van het exportcontrolebeleid, ondanks de wens voor administratieve lastenverlichting.

Nederland is van mening dat bij het toevoegen van landen en goederen voor de communautaire algemene export vergunning de volgende criteria van belang zijn:

- exporten van de 27 EU-landen naar het ontvangende land dient een significant volume te hebben, en vele individuele vergunning-aanvragen per jaar te betreffen;
- risico's omtrent non-proliferatie en wapenexport zijn laag of niet aanwezig, doordat:
 - het ontvangende land geen land van zorg is;
 - het ontvangende land een effectief exportcontrolesysteem heeft om doorgeleiding naar derde landen te voorkomen;
 - het ontvangende land een overeenkomstig buitenland- en veiligheidsbeleid heeft als de EU. Op die manier is te verwachten dat het land wederuitvoer op eenzelfde manier behandelt als de EU.
 Wanneer aan deze criteria wordt voldaan, is er sprake van een meerwaarde op het gebied van handel, zonder dat de veiligheidsbelangen in het geding komen.

Nederland steunt de gedachte om het level playing field te verbeteren en de administratieve lasten te verminderen, maar is van mening dat het voorstel:

- niet voldoet aan de criteria waar Nederland (en andere landen) zich aan heeft gecommitteerd in de verschillende exportcontroleregimes. In deze regimes wordt een effectieve controle van de goederen op de controlelijsten benadrukt. Van deelnemende landen aan de regimes wordt verwacht dat ze zicht hebben op de bestemming van gevoelige goederen. Het voorstel van de Commissie houdt hier onvoldoende rekening mee;
- onrecht doet aan de ontwikkelingen in het exportcontrolebeleid, waarbij de veiligheidsbelangen aan gewicht winnen ten opzichte van de handelsbelangen.

Daarnaast is Nederland er niet van overtuigd dat het voorstel daadwerkelijk bij zal dragen aan het verminderen van administratieve lasten. In plaats van de huidige procedures te vereenvoudigen lijkt het er meer op dat het voorstel de zaken compliceert, omdat voor de verschillende communautaire algemene vergunningen variërende landenlijsten, goederenlijsten en gebruikscondities gelden.

Nederland is van mening dat het gebruik van globale vergunningen wel lastenverlichting tot gevolg zou hebben en dat daarbij wel een goede balans bestaat tussen handels- en veiligheidsbelangen en geeft dus de voorkeur aan het gebruik van globale vergunningen boven algemene vergunningen.

De belangrijkste handelspartners van de EU, met een vergelijkbaar beleid op het gebied van veiligheid- en buitenlandpolitiek, zijn al opgenomen in de huidige bestaande communautaire algemene vergunning. Andere belangrijke handelspartners zijn hierin niet opgenomen, omdat deze een te groot proliferatierisico vormen.

Tot slot dient te worden benadrukt dat Verordening 1334/2000 ook betrekking heeft op dual-use goederen die gebruikt kunnen worden voor conventioneel militair eindgebruik. Voor het beoordelen van de voorgenomen export van militaire goederen is in Europees verband een Gemeenschappelijk Standpunt (GS) van kracht, namelijk het GS tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. Dit GS beschrijft acht beoordelingscriteria, waaronder behalve veiligheids- en stabiliteitscriteria, ook criteria met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten in een land. Deze criteria zijn ook van belang als het gaat om de uitvoer van dual-use goederen indien deze in het land van bestemming een militair eindgebruik krijgen.

Oordeel over de impact

De Commissie stelt dat zij vanwege een gebrek aan statistieken geen inschatting kan maken van het effect, maar dat het in elk geval positief zal zijn. Nederland is op basis van historische vergunningsgegevens van mening dat het positieve effect gering zal zijn, en niet opweegt tegen de negatieve effecten met betrekking tot ondermijning van de veiligheidsaspecten van het beleid en verdere complicering van het instrumentarium.