

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 878

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2009

Op 5 mei 2009 heeft de Raad van de Europese Unie de Verordening tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweëerlei gebruik aangenomen (EG Vo 428/2009, Pb EG 27 mei 2009, L134). Dit is de voorgestelde herziening van Verordening (EG) nr. 1334/2000 (de Dual-Use Verordening), waarover u op 23 maart 2007 geïnformeerd bent¹. Met deze brief wil ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, informeren over de belangrijkste elementen van deze verordening, de veranderingen ten opzichte van de oude verordening, de inzet van Nederland in de onderhandelingen en de consequenties voor onze nationale wetgeving op het gebied van exportcontrole strategische goederen. Daarnaast informeert deze brief u over de voortgang van het wetsvoorstel voor een Wet strategische diensten, die onder meer voortvloeit uit deze verordening en uit andere internationale verplichtingen.

Aanleiding aanpassing van de Dual-Use Verordening

De Europese Commissie had een aantal beweegredenen om een herziene verordening voor te stellen. Ten eerste wilde ze de lidstaten in staat stellen te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit Resolutie 1540 (2004) van de VN Veiligheidsraad inzake non-proliferatie. Ten tweede gaf ze hiermee gevolg aan de aanbevelingen van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen naar aanleiding van de *peer reviews* uit 2004 van de tenuitvoerlegging van de Dual-Use Verordening door de lidstaten. Tot het uitvoeren van deze *reviews* was besloten in het Actieplan voor de toepassing van de grondbeginselen voor een EU-strategie ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens van Thessaloniki in 2003, mede in het licht van destijds aanstaande toetreding van tien nieuwe lidstaten, die allen bij de *peer reviews* werden betrokken. Voorts beoogde de Commissie meer duidelijkheid te scheppen in de reikwijdte van de verordening en tegelijkertijd de administratieve lasten voor EG-exporteurs bij naleving van de regelgeving te beperken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 112, nr. 507.

Nederlandse inzet bij de onderhandelingen

In zijn algemeenheid kon Nederland instemmen met de voorgestelde wijzigingen in de verordening, maar de onderhandelingsdelegatie heeft zich wel ingezet voor verdergaande controlemogelijkheden bij tussenhandel (*brokering*) en bij doorvoer van goederen die niet voorkomen in bijlage I, de controlelijst met goederen waarvoor op basis van de verordening een vergunningplicht geldt. Daarnaast wilde Nederland de controle niet beperken tot goederen die gebruikt kunnen worden in een programma ter vervaardiging van een massavernietigingswapen (WMD), de focus van VNVR resolutie 1540, maar die ook toepassen op goederen die een conventioneel militair gebruik kunnen krijgen in een land waarop een in multilateraal verband afgesproken wapenembargo van kracht is. Bovendien heeft Nederland zich ingezet om nieuwe bepalingen en definities zoveel mogelijk te laten aansluiten bij bestaande Europese wetgeving, zoals het Communautair Douane Wetboek en steeds benadrukt dat de regels eenduidig, transparant en handhaafbaar moesten zijn.

Nieuwe bepalingen ten opzichte van vorige Dual-Use Verordening

De belangrijkste inhoudelijke toevoegingen aan de verordening ten opzichte van de oude verordening, zijn artikel 5, ten aanzien van tussenhandeldiensten (*brokering*), en artikel 6, ten aanzien van doorvoer.

Tussenhandeldiensten

De Dual-Use Verordening dekt tussenhandeldiensten voor zover die worden verricht door personen en bedrijven die zich in de EU bevinden en hun diensten verrichten met als doel een goederentransactie te laten plaatsvinden tussen twee derde landen. Indien de overheid aanwijzingen heeft dat deze diensten bijdragen aan een WMD-programma, kan zij de betrokken personen hierover informeren en hen op ad hoc basis een vergunningplicht opleggen. In beginsel ziet de verordening alleen toe op tussenhandeldiensten als de diensten betrekking hebben op goederen in bijlage I van de verordening en in verband kunnen worden gebracht met een WMD-programma. Wel is – expliciet op Nederlandse aandrang – de mogelijkheid opengelaten om de controle uit te breiden met goederen die niet in bijlage I zijn opgenomen, alsook met lijstgoederen die mogelijk bestemd zijn voor militair eindgebruik in een land waarvoor een internationaal wapenembargo geldt.

Het is zeer moeilijk vast te stellen of tussenhandeldiensten plaatsvinden. De dienstverlening is immers niet gebonden aan een in Nederland waarneembare fysieke goederenstroom. Hierdoor zal in de praktijk veelal pas achteraf kunnen komen vast te staan dat tussenhandeldiensten hebben bijgedragen aan een WMD-programma. Om die reden had Nederland dan ook voorkeur voor een sterker controlemiddel dan de ad hoc vergunningplicht waarvoor uiteindelijk is gekozen. Het is echter niet mogelijk gebleken in Brussel een meerderheid voor ons standpunt te winnen. Gelet op de nationale ruimte die wordt geboden, heeft Nederland – daarbij gesteund door Estland – in de Raad politiek verklaard de mogelijkheid om nationaal verdergaande regels te stellen te verwelkomen. In het kader van een ontwerp voor een Wet strategische diensten zal ik nader bezien hoe Nederland daaraan precies invulling zal geven.

Doorvoer

Nederland herbergt met de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol twee van de grootste doorvoerknoppunten van de Europese Unie. Nieuwe bepalingen voor doorvoercontrole hebben daarom grote

gevolgen voor ons land. De verordening definieert doorvoer als een goederenbeweging tussen twee derde landen, niet zijnde EU-lidstaten, over het douanegebied van de Europese Unie, zonder dat de goederen in het vrije verkeer worden gebracht. Lidstaten kunnen doorvoer verbieden als ze aanwijzingen hebben dat de goederen mogelijk bestemd zijn voor een programma ter vervaardiging van een massavernietigingswapen. Om de betrokkenen in de gelegenheid te stellen het civiele eindgebruik van de goederen aan te tonen, mogen lidstaten – in plaats van de doorvoer meteen te verbieden – een ad hoc vergunningplicht opleggen, zoals dat bij uitvoer al mogelijk is. De goederen kunnen dan worden stilgezet totdat een afgewogen beslissing is genomen.

In beginsel geldt doorvoercontrole voor dual-use goederen voor de lijstgoederen uit bijlage I van de verordening. Ook hier is – mede op Nederlandse aandrang – voor lidstaten de optie opengelaten om de doorvoercontrole uit te breiden met goederen die niet in bijlage I zijn opgenomen of met lijstgoederen die mogelijk bestemd zijn voor militair eindgebruik in een land waarvoor een internationaal afgesproken wapenembargo geldt. Een belangrijke overweging daarbij was de doorvoerregels af te stemmen met de regels omtrent de uitvoer van goederen. Ook de trend dat bij proliferatie betrokken organisaties in toenemende mate goederen proberen te verwerven die gezien hun technische eigenschappen (net) buiten de controle vallen, gold als grond voor de Nederlandse wens om nationaal verder te kunnen gaan dan de verordening voorschrijft. In overleg met de toezichthouders zal worden bezien op welke wijze Nederland aan deze nieuwe nationale bevoegdheid invulling kan geven. Zou de nieuwe verordening niet de mogelijkheid bieden om in te grijpen bij doorvoer van goederen, dan zou dat een hiaat in de bestrijding van proliferatie hebben betekend.

Voorstellen die niet hebben geleid tot wijzigingen

Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie in december 2006 bevatte een aantal bepalingen die uiteindelijk niet door de Raad zijn overgenomen. Zo stelde de Commissie voor een comitologie-procedure te introduceren voor het aanpassen van de controlelijsten in bijlage I en IV van de verordening. Het belangrijkste argument was dat hierdoor de doorlooptijden voor lijstwijzigingen korter zouden worden. De Raad heeft dit voorstel niet geaccepteerd. De eerste reden was dat de lange doorlooptijden niet zozeer veroorzaakt worden door formele procedures, maar doordat het vertalen van de goederenlijsten in alle officiële EU-talen tijd vergt. De tweede, en doorslaggevende, reden was dat de Raad het aanpassen van de controlelijsten niet beschouwt als een uitvoerende bevoegdheid die gedelegeerd kan worden aan de Commissie, maar als een essentieel juridisch element van het Europese exportcontroleregime, waarvoor de bevoegdheid bij de Raad moet blijven.

Een ander voorstel van de Commissie beoogde namens de EU-lidstaten te mogen onderhandelen met derde landen over aangelegenheden die de exportcontrole van alle lidstaten betreft. Hierbij kan gedacht worden aan het onderhandelen met de Verenigde Staten over erkenning van het vrij verkeer van goederen, ook waar dit dual-use goederen betreft. De Raad was echter van mening dat artikel 300 van het EG-verdrag de Commissie voldoende ruimte biedt om namens de Raad over specifieke onderwerpen te onderhandelen. Een aparte bepaling in deze verordening is daarom niet noodzakelijk.

Voorts stelde de Commissie voor om de huidige vergunningplicht voor intracommunautaire overdracht van goederen in bijlage IV van de verordening om te zetten in een meldplicht. De goederen in bijlage IV zijn zo

gevoelig dat ze zijn uitgezonderd van het vrije verkeer van goederen binnen de Unie. Voorbeelden zijn nucleaire goederen, *stealth* technologie en bepaalde technieken om dataversleuteling (encryptie) teniet te doen. Met de voorgestelde wijziging zouden, aldus de Commissie, de administratieve lasten voor betrokken bedrijven aanzienlijk verlicht worden. Tijdens de onderhandelingen bleek dat de voorgestelde wijziging niet haalbaar was, omdat alleen met een vergunningstelsel aan de verplichtingen van het Euratomverdrag en het non-proliferatieverdrag ten aanzien van de overdracht van nucleaire goederen kan worden voldaan. De Raad was echter met de Commissie van mening dat een beperking van de administratieve lasten een belangrijk streven is. Bij de definitieve besluitvorming op 5 mei hebben de Raad en de Commissie gemeenschappelijk verklaard te zullen onderzoeken of bijlage IV kan worden ingekort om de administratieve lasten te beperken. De verklaring bevatte overigens een tweede element, met als strekking dat de EU ernaar zal streven om de Commissie meer te betrekken bij de exportcontroleregimes, zonder afbreuk te doen aan de nationale bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van veiligheidsbeleid.

Ten slotte hechtte de Commissie eraan om de lidstaten te verplichten om tenminste ernstige inbreuken op de verordening niet langs bestuursrechtelijke weg, maar uitsluitend door middel van strafrechtelijke sancties aan te pakken. Voor veel lidstaten was dit, met een beroep op hun strafrechtelijke autonomie, echter een brug te ver.

Voorstel voor een Wet strategische diensten

De aanpassingen in de Dual-Use Verordening die betrekking hebben op goederenverkeer, kunnen worden opgenomen in het Besluit strategische goederen. Dit is een algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op de Algemene douanewet (Adw) die sinds augustus 2008 de In- en uitvoerwet heeft vervangen als wettelijke basis voor de Nederlandse exportcontrole-regels ten aanzien van goederen. De bepalingen van de Dual-Use Verordening voor controle op strategische dienstverlening kunnen echter niet hun beslag krijgen in de Adw aangezien deze wet alleen goederen en niet dienstverlening betreft. Ik bereid op dit moment dan ook een voorstel voor een Wet strategische diensten voor waarin onder andere de bestaande regelgeving ten aanzien van strategische diensten zal worden opgenomen. Verder voorziet het voorstel in een aanpassing van de bestaande regelgeving (zoals voor tussenhandeldiensten bij militaire goederen) op basis van internationale afspraken.

Het wetsvoorstel onderscheidt drie vormen van strategische dienstverlening: a) niet-fysieke overdracht van programmatuur en technologie, b) technische bijstand, c) tussenhandel. Deze vormen komen vervolgens terug in regels voor zowel dual-use goederen als militaire goederen. Regelgeving voor dual-use goederen vloeit voort uit Europees beleid. Voor militaire goederen staat het afzonderlijke lidstaten op basis van artikel 296 van het EG-verdrag vrij om nationaal beleid te voeren op het terrein van wapenexport, uiteraard rekening houdend met internationale afspraken en verplichtingen.

Onderstaand volgt een schematisch overzicht van de drie vormen van dienstverlening en hun juridische basis, zowel voor dual-use goederen als voor militaire goederen.

Diensten m.b.t. dual-use goederen	Bestaande/nieuwe regel	Juridische basis
Niet-fysieke overdracht programmatuur en technologie	Bestaand	In Dual-Use Verordening 1334/2000, nu neergelegd in Regeling strafbaarstelling ongeoorloofde overdracht van programmatuur en technologie
Technische bijstand	Nieuw	Gemeenschappelijk Optreden van de Raad inzake de controle op technische bijstand in verband met bepaalde vormen van militair eindgebruik (2000/401/GBVB)
Tussenhandel	Nieuw	Herziene Dual-Use Verordening
Diensten m.b.t. militaire goederen	Bestaande/nieuwe regel	Juridische basis
Niet-fysieke overdracht programmatuur en technologie	Bestaand	Nationaal beleid. Grotendeels voortzetting van huidig beleid neergelegd in Regeling strafbaarstelling ongeoorloofde overdracht van programmatuur en technologie
Technische bijstand	Nieuw	Nationaal beleid
Tussenhandel	Bestaand (te vervangen)	Besluit financieel verkeer strategische goederen 1996
	Nieuw (opvolger)	Nationale wetgeving met herziening van het begrip «financiële betrokkenheid». Wordt «brokering» conform in <i>Wassenaar Arrangement</i> afgesproken definitie

Omdat het wapenexportbeleid en het exportcontrolebeleid voor dual-use goederen ondanks enkele essentiële verschillen ook overeenkomsten vertonen, is ervoor gekozen om de regelgeving voor dual-use goederen en militaire goederen zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Dit verhoogt de eenduidigheid van de wetgeving, wat de naleving voor zowel exporteurs als overheidsinstanties vereenvoudigt. Hoewel het kader vaststaat en de meeste elementen zijn ingekleurd, sta ik nog voor de vraag in hoeverre de reikwijdte van de wetgeving voor strategische diensten extraterritoriale elementen moet bevatten. Daarover wil ik het volgende zeggen, mede als reactie op uw vraag om meer informatie na een eerdere brief¹ over extraterritorialiteit in relatie tot tussenhandel in militaire goederen en zoals door mij toegezegd in het Algemeen Overleg met uw Kamer op 20 december 2007.

Een aantal misdrijven is zo ernstig van aard dat ook vervolging mogelijk is als Nederlanders zich hieraan buiten de landsgrenzen schuldig maken, bijvoorbeeld oorlogsmisdaden of seksueel misbruik van minderjarigen. Ook de Sanctiewet kent extraterritoriale werking, bijvoorbeeld bij het schenden van een wapenembargo. Het moedwillig bijdragen aan een WMD-programma dat in strijd is met de non-proliferatiebeginselen die Nederland hoog in het vaandel heeft, leent zich in principe ook voor extraterritoriale werking van de Nederlandse wetgeving.

Daartegenover staat dat de Nederlandse regering zich over het algemeen terughoudend of zelfs afwijzend opstelt tegen de extraterritoriale werking van de wetgeving van andere landen. Een voorbeeld is de Amerikaanse extraterritoriale wetgeving met betrekking tot de handel met en investeringen in landen als Cuba, Syrië en Iran. Andere EU-lidstaten delen die terughoudendheid.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 054, nr. 111.

Hierbij moeten we de belasting voor het reguliere bedrijfsleven en de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van dit soort regels niet te licht opnemen. Doorgaans zal immers vooral achteraf worden vastgesteld of iemand een dienst ten behoeve van een militair programma of WMD-programma heeft verleend. Het zal evenmin eenvoudig zijn om voldoende bewijs te vinden. Ik zal in overleg met de Minister van Justitie de mogelijkheden onderzoeken regelgeving op te stellen waardoor natuurlijke en rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd en buiten Nederland inbreuk maken op de Nederlandse wet- en regelgeving in Nederland ter verantwoording kunnen worden geroepen. Ingewikkelder wordt het als het om natuurlijke personen gaat die weliswaar nog de Nederlandse nationaliteit bezitten, maar feitelijk ingezetene/burger van een derde land zijn. Dat geldt zeker als de activiteit in kwestie in het land waar de handeling is verricht niet strafbaar is, of misschien zelfs wordt toegejuicht.

Bovenstaande overwegingen spelen een rol bij het opstellen van het wetsvoorstel voor strategische diensten.
Ik streef er naar u het wetsvoorstel in 2010 te doen toekomen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk