

Vergaderjaar 2021–2022

35 904

Wijziging van de Wet strategische diensten voor de uitvoering van de Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een EU-regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel, de technische bijstand en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik (herschikking) (PbEU 2021, L 206) (Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweeërlei gebruik)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 1 oktober 2021

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Prenger

Inhoudsopgave	blz.
Algemeen	2
Inleiding	2
Hoofdpijnen van de herziene verordening	4
Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	6
Uitvoering en handhaving	6
Artikelsgewijs	7

Algemeen

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de Wet strategische diensten voor de uitvoering van de Verordening (EU) 2021/821. Deze leden hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel aangaande herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik. Deze leden verzoeken de regering op enkele punten een toelichting te geven.

De leden van de SP-fractie hebben met verwondering kennisgenomen van het spoedwetsvoorstel Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik en komen zo tot de volgende vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de recent ingevoerde wetwijzigingen omtrent de Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik. De leden van de GroenLinks-fractie zijn positief gestemd over het feit dat de regering cybersurveillance-technologie heeft opgenomen in de vernieuwing van de verordening. Zij hebben hier echter nog wel enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de Volt-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Wet strategische diensten m.b.t. de Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik. Zij onderschrijven het belang van de aanpassing van de Verordening met het oog op de veranderende technologische samenleving, specifiek op de toenemende dreiging van cyberspionage en digitale oorlogvoering en het gebruik van Europese technologieën voor mensenrechtenschendingen. De leden van de Volt-fractie vragen zich echter wel af of er voldoende garanties zijn dat de dual-use verordening alleen wordt ingezet voor industrieën waar dit serieus op van toepassing is en willen ervoor oppassen dat het gebruikt kan worden als een instrument voor economisch gewin. De leden van de Volt-fractie hebben over het wetsvoorstel daarom nog de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de SP-fractie constateren dat er een aantal positieve zaken in dit voorstel zitten zoals de vergrote transparantie en samenwerking, als wel het verplicht stellen van een eindgebruikersverklaring en een «internal compliance program» bij bepaalde vergunningen. De leden van de SP-fractie zien echter ook met lede ogen dat er sprake is van het verlagen van de controle op diverse onderdelen. Dit geldt allereerst voor ad hoc zaken tussen lidstaten onderling, zoals een vergunningsplicht in het kader van openbare veiligheid. Ook geldt de versoepeling voor «transacties die weinig risico opleveren» en voor het verlengen van de looptijd van een vergunning zonder dat hier tussentijds nog op wordt gecontroleerd. Al

met al zien de leden van de SP-fractie daarom dat deze versoepelingen ervoor kunnen zorgen dat er juist sprake kan zijn van minder controle en transparantie en dat wapenexporteurs zo veel makkelijker tewerk kunnen gaan met het exporteren van destructieve middelen richting het buitenland.

De leden van de SP-fractie vinden het positief dat cybersurveillancetechnologie een ad hoc-vergunningplicht opgelegd kan krijgen. Aangezien dit hele punt vooral door Nederland aan de orde is gesteld, kunnen de leden van de SP-fractie er ook van uitgaan dat Nederland dit strikt gaat toepassen en voor alle cybersurveillancetechnologie een vergunningplicht oplegt? Wat is de beoogde coördinatie hierop met andere EU-landen? Hoe gaat voorkomen worden dat voor exporten naar landen buiten de EU routes gezocht gaan worden via andere EU-landen die niet geneigd zijn een ad hoc-vergunningplicht op te leggen?

De nieuwe EU-verordening geeft landen de ruimte om een ad hoc-vergunningplicht op te leggen wanneer het gaat om «non-listed items» in geval van onder andere mensenrechtenoverwegingen. Is het kabinet van plan om deze nieuwe bevoegdheid ruimhartig te gebruiken?

De leden van de Volt-fractie hebben recentelijk kennisgenomen van het feit dat het mandaat voor producten voor tweëerlei gebruik van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking overgeplaatst is naar de Minister van Buitenlandse Zaken. Gezien het feit dat de export van producten voor tweëerlei gebruik in eerste instantie een handelskwestie is en op Europees niveau ook valt onder de gemeenschappelijke handelspolitiek, wat waren de beweegredenen achter deze keuze? Blijft deze keuze? Welke invloed heeft dit op de onderhandelingen op EU-niveau voor zover deze nog plaatsvinden?

In december 2018 was er geen mogelijkheid tot overeenstemming in de Raad van de Europese Unie over de herziening van de dual-use verordening, ondanks druk van Nederlandse zijde. Voldoet het huidige akkoord aan de visie van Nederland voor de herziening van de Verordening? Op welke punten voldoet de herziening niet aan de Nederlandse inzet in de onderhandelingen? Welke landen hebben hier niet mee ingestemd? Wat is de evaluatie van de regering met betrekking tot de herziening zoals deze momenteel voorligt? Ziet de regering een toegevoegde waarde in de herziene Verordening, zoals deze nu voorligt? Is er een risico dat de herziene Verordening in haar huidige vorm gebruikt wordt voor economische doeleinden onder het mom van nationale veiligheid?

In de Kamerbrief van 29 augustus 2018 over de inzet van Nederland bij de herziening EG Verordening 428/2009 over exportcontrole van goederen voor tweëerlei gebruik, schreef de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dat Nederland haar inzet bepaalde op basis van drie pilaren, zijnde 1) werken op basis van een controlelijst; 2) een vangnet van de ad-hoc vergunningplicht en; 3) exportcontrole als maatschappelijk verantwoord ondernemen door de betrokken producenten en exporteurs.¹ Kan de regering een evaluatie geven van de inclusie van deze drie punten in de huidige herziening en het bereik van de Nederlandse inzet?

Welk orgaan controleert hoe dual-use wordt toegepast zowel in Nederland als Europees-breed? Hoe wordt het gebruik van de term opgevolgd? Op basis waarvan wordt deze keuze gemaakt? Is deze keuze toekomstbestendig? Met andere woorden, zijn er bepaalde risico's aan het gebruik van deze term, bijvoorbeeld gebruik voor dual-use uit economische overwegingen, en hoe worden die meegenomen in de evaluatie van de term dual-use?

Wat is de meerwaarde van een nationale implementatie van de herziene Verordening ten opzichte van Europees-brede implementatie? Is de

¹ Kamerstuk 22 122, nr. 2686.

regering het met de leden van de Volt-fractie eens dat Europees-brede implementatie voor bedrijven juist regedruk vermindert en een gelijk en voorspelbaarder speelveld creëert? Welke drempels waren er al en/of zijn er om de Verordening Europees-breed en niet nationaal te implementeren?

De Verordening is al op 9 september 2021 in werking getreden. In mei 2021 werd de tekst door de Raad van de Europese Unie al geaccordeerd. Waardoor wordt de herziening van de Verordening producten voor tweërlei gebruik pas na de inwerkingtreding van de Verordening (30 september) aan de Kamer voorgelegd? Is de Kamer over dit wetsvoorstel wel geconsulteerd voor de aanvang van de triloo-gonderhandelingen in Brussel? Zo ja, op welk moment? Zo nee, waarom niet? De Europese Commissie heeft dit voorstel gedaan met het oog op de «veranderende technologische, economische en politieke omstandigheden». Met het oog op welke veranderende omstandigheden is deze Verordening aangepast? Welke technologische, economische en politieke consequenties verbindt de regering aan de herziening van deze Verordening? Kunnen deze consequenties al worden waargenomen sinds het in werking treden van de Verordening?

Hoofdpijnen van de herziene verordening

De leden van de D66-fractie lezen dat het doen van transacties die weinig risico opleveren wordt vereenvoudigd voor bedrijven door middel van een Uniale algemene vergunning voor groepsinterne uitvoer en voor de uitvoer van bepaalde cryptogoederen. Kan de regering in simpele taal uitleggen om wat voor goederen het hier gaat en waarom er besloten is deze goederen als laagrisico aan te merken? Wanneer wordt er in deze wetswijziging gesproken van «weinig risico» en hoe wordt dat precies vastgesteld? In welke gevallen is het voor EU lidstaten mogelijk om de looptijd voor bepaalde vergunningen te verlengen? Wat zijn de voor- en nadelen van langere vergunningsduur?

De leden van de D66-fractie lezen dat de kern van EU Verordening 429/2009 een samengestelde controlelijst is gecombineerd uit vier internationale exportcontrole regimes: het Wassenaar Arrangement, de *Nuclear suppliers group*, de *Australia Group* en het *Missile technology Control Regime*. De leden van de D66-fractie vragen zich of deze wetswijziging op enige manier een voortvloei is van de Toulouse verklaring tussen Duitsland en Frankrijk van eind 2019? Zo ja, op welke manier reflecteert deze wijziging die verklaring?

De leden van de D66-fractie lezen dat cybersurveillancetechnologie is toegevoegd aan de verordening met het oog op de bescherming van mensenrechten. Kan de regering uitleggen hoe dit daaraan bijdraagt? Wat zijn de risico's van cybersurveillancetechnologie voor de mensenrechten? Zijn er naast privacy nog andere mensenrechten die daarbij in het geding zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de aanpassingen die gedaan worden bijdragen aan een gelijk speelveld op mondiaal niveau. Deze leden vragen de regering of derde landen de regelgeving overnemen of dat hiaten in de bestaande regelgeving leiden tot oneerlijke concurrentie in het mondiale speelveld.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het klopt dat er sanctie maatregelen zijn verbonden aan de verordening en er nieuwe sanctie mogelijkheden worden toegevoegd door de aanpassingen en wat deze sancties dan zijn en hoe deze in werking kunnen worden gesteld. Tevens vragen deze leden of er tot dit moment al sancties zijn ingesteld als gevolg van schending van deze verordening.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering specifiek kan uitleggen wat wordt verstaan onder cybersurveillancetechnologie, en welke vormen van cybersurveillancetechnologie worden geschaard onder mensenrechtenschendingen? Daarnaast onderschrijven de leden van de GroenLinks-fractie het belang van Europese samenwerking omtrent het overnemen van vergunningsplichten in het kader van openbare veiligheid en mensenrechtenoverwegingen. Zij vragen zich echter wel af of de regering kan toelichten welke handelingen en bureaucratische procedure hiermee gemoeid gaan? Zo vragen zij welke uitvoeringsorganen hierbij zijn betrokken die voor een voorspoedig verloop van deze procedure kunnen zorgen?

Het is de leden van de GroenLinks-fractie opgevallen dat EU-lidstaten de mogelijkheid om de looptijd van bepaalde vergunningen te verlengen wordt toegekend, zodat exporteurs minder vaak een nieuwe vergunning hoeven aan te vragen. Hoewel de leden onderschrijven dat dergelijke versoepelingen van regels omtrent vergunningen de samenwerking tussen lidstaten zal bevorderen, maken de leden van de GroenLinks-fractie zich zorgen over wat dit specifiek betekent voor de strikte toetsing van mensenrechtencriteria voor het verlenen van vergunningen. Zij vragen de regering een appreciatie hiervan, en vragen de regering hoe wordt bepaald welke transacties in aanmerking komen voor versoepelde toekenning? Zij vragen zich tevens af wie als toezichthouder, autoriteit of lidstaat hier eindverantwoordelijk voor is? Klopt het dat er unanimiteit voor nodig is om een exportvergunning af te geven als er serieuze twijfels zijn over mensenrechtenschendingen en internationaal humanitair recht? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat dit gezien de veelheid aan EU-lidstaten en onderlinge verschillen betreffende buitenland beleid een onwenselijk proces is? Zo nee, waarom niet?

De leden van de Volt-fractie lezen dat naast het beogen van een positief effect op het gebied van veiligheid en de preventie van mensenrechten, deze verordening ook beoogt de vermindering van de storing van de concurrentiepositie m.b.t. een gelijk speelveld op mondiaal niveau. Is de regering van plan deze Verordening in te zetten voor economische doeleinden teneinde de concurrentiepositie van Nederland op het mondiale speelveld te verbeteren? Hoe ziet Nederland de verhoudingen met de Verenigde Staten (VS), China en Japan, zeker met het oog op de toenemende druk van de VS voor een exportban van ASML machines naar China?

Welke garanties zijn ingebouwd in de herziene Verordening om te voorkomen dat arbitraire keuzes worden gemaakt met betrekking tot het gebruik van de Verordening van tweeërlei voor economische doeleinden, bijvoorbeeld gebruik van de term voor economische doeleinden? Welke stappen zal de regering ondernemen, eventueel in samenwerking met de Europese Commissie en andere lidstaten, om te voorkomen dat andere EU-lidstaten dit doen?

De leden van de Volt-fractie waarderen de expliciete inclusie van cybersurveillance technologieën in de herziene tekst, alsook de mogelijkheid om deze ad hoc onder exportcontrole te brengen bij zorgen omtrent mensenrechtenschendingen. Tegelijkertijd wordt echter de samengestelde controlelijst bij deze herziening niet gewijzigd. Hoe verklaart de regering dit? Voor welke producten voorziet de regering dat zij onder de herziene Verordening zullen vallen?

Is de regering van mening dat de definitie van cybersurveillance voldoende dekkend is om producten die gebruikt worden door derden voor mensenrechtenschendingen te signaleren en exporteren?

Amnesty rapporteerde dat bijna alle Europese lidstaten, waaronder Nederland digitale surveillancesystemen en spyware verkochten aan totalitaire regimes, die vervolgens gebruikt werden voor massasurveillance. Aangezien er effectief unanimiteit nodig is in de Raad om deze

producten op de lijst van producten voor tweërlei gebruik te plaatsen, zal de regering stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat deze technologieën, zowel vanuit Nederland als andere Europese landen, niet langer geëxporteerd kunnen worden naar landen met totalitaire regimes in lijn de herziening van deze Verordening?

Hoe voorziet de herziening van de Verordening in de informatie-uitwisseling tussen lidstaten bij het aanmerken van producten voor tweërlei gebruik? Op welke manier zal deze informatie-uitwisseling plaatsvinden? Welke kanalen worden daarvoor gebruikt? Is er controle over de kwaliteit van de informatie-uitwisseling?

Hoe voorkomt de herziene Verordening dat producten die in de ene lidstaat aangemerkt worden als product voor tweërlei gebruik, door een andere lidstaat alsnog geëxporteerd kunnen worden? Met andere woorden, is deze herziening voldoende voor het vergroten en garanderen van een gelijk speelveld in de EU? Is de overname door lidstaten van de producten die aangemerkt zijn als product voor tweërlei gebruik vrijwillig? Zo ja, hoe wordt dan een gelijk speelveld gegarandeerd? Zo nee, wat is de procedure voor overname? Kunnen lidstaten hierover ook ter verantwoording worden geroepen? Op welke wijze?

Is de regering van mening dat het instellen van een eindgebruikersverklaring voldoende is om te garanderen dat producten die gebruikt worden voor cybersurveillance niet gebruikt worden ter schending van de mensenrechten? Hou verhoudt deze eindgebruikersverklaring zich tot de opkomende wetgeving omtrent Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, sustainable corporate governance en due diligence? Voorziet de regering knelpunten in deze verhouding?

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-fractie moedigen de strengere wetgeving omtrent dual-use goederen van harte aan. Tegelijkertijd vinden deze leden dat de waarborging van mensenrechten nog beter verankerd kan worden in de voorgestelde wet, aangezien cybersurveillance technologie in de handen van een autoritair regime vergaande gevolgen heeft voor het schenden van mensenrechten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar de mogelijkheden scherpere randvoorwaarden te formuleren in de wet met betrekking tot het gebruik van cybersurveillance, zoals de toevoeging van systemen die gebruik maken van biometrische identificatie aan het Wassenaar Arrangement om strenger toezicht te garanderen. Kan de regering toelichten welke gevolgen deze nieuwe wet heeft voor het Wassenaar Arrangement en welke nieuwe technologie er als gevolg van deze wet wordt toegevoegd hieraan?

In de memorie van toelichting schrijft de regering dat de belangrijkste keuzes op Europees of internationaal niveau gemaakt worden, onder meer onder het Wassenaar Arrangement, waardoor er weinig ruimte is voor nationale beleidskeuzes. Nederland kan echter ofwel nationaal, ofwel via een EU-alliantie initiatief nemen voor het toevoegen van technologieën in de Wassenaar Arrangement. De leden van de Volt-fractie vragen of de regering van plan is om tot een internationaal akkoord te komen over het toevoegen van dual-use producten, waaronder producten voor cybersurveillance technologieën, om zo internationaal iedereen aan dezelfde standaarden te kunnen houden door middel van harmonisering van standaarden wereldwijd.

Uitvoering en handhaving

Het Nederlands bedrijfsleven geeft aan dat de informatievoorziening van het ministerie, met name als het gaat om de handboeken, zoals het «Handboek strategische goederen en diensten», niet op orde zijn. Het

ministerie voldoet weliswaar aan haar informatieplicht door de informatie via de website van de rijksoverheid beschikbaar te stellen, maar dit moet ook worden vertaald naar de bijbehorende documenten zodat de overheid consistent en consequent is in haar informatievoorziening. Het is volgens de leden van de VVD-fractie belangrijk dat deze wetswijziging goed verwerkt en uitgelegd wordt in alle handboeken, zodat het bedrijfsleven toegang heeft tot de juiste informatie. Daarom de volgende vragen: hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het bedrijfsleven op de hoogte is van de implementatie van deze wet? Hoe voorkomt de regering de rondgang van verouderde informatie? Wat is de huidige status voor het updaten van de handboeken, zodat alle actuele informatie hierin wordt voorzien?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de controle op de uitvoering van de verordening via de Wet strategische diensten (WSD) en de Algemene douanewet praktisch wordt uitgevoerd, door welke instantie en wat de methode is wanneer er in strijd met de verordening wordt gehandeld.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in de nieuwe wet wordt onderstreept dat transparantie en de onderlinge samenwerking worden vergroot op het thema exportcontrole. Deze leden vragen de regering hoe een handhavings-coördinatiemechanisme eruit komt te zien en vanuit welk orgaan die wordt aangestuurd? Daarnaast zijn dezelfde leden benieuwd hoeveel geld er wordt vrijgemaakt voor dit uitvoeringsorgaan en in welke vorm er doorzettingsmacht ligt bij dit orgaan mochten er toch fouten worden gemaakt omtrent de exportcontrole?

De nader uit te werken beleidsmatige keuzes, specifiek met betrekking tot het uitwerken van het ad hoc onder exportcontrole brengen van cybersurveillance-technologie valt niet onder dit wetsvoorstel, maar is wel onderdeel van de herziene Verordening. De leden van de Volt-fractie vragen wanneer de regering een voorstel zal doen voor dit deel van de herziene Verordening en aan de Kamer doen toekomen. Verwacht de regering hierbij een verzwaring van lasten voor het bedrijfsleven?

Artikelsgewijs

Artikel III (inwerkingtreding)

De wet is op 9 september 2021 in werking getreden en is nu met een tijdelijk uitvoeringsvoorstel van kracht en door middel van een AMvB kan de Minister vergunningen verlenen. Wel met de opdracht om dit zo spoedig mogelijk in een wetsvoorstel onder te brengen zoals dat nu gebeurt. Er wordt ook gezegd dat er geen sprake is van terugwerkende kracht omdat de essentie hetzelfde is gebleven. Wat is de juridische basis voor deze procedure, zo vragen de leden van de SP-fractie.