

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2014

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2014

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg RBZ Handel op 13 februari 2014 informeer ik u via deze weg over het exportcontroleregime inzake dual-usegoederen, het toepassen door Nederland van het catch-all instrument en de gevolgen daarvan voor het gelijke speelveld.

Het Nederlandse exportcontrolebeleid inzake dual-usegoederen

Het non-proliferatiebeleid, dat ten grondslag ligt aan het Nederlandse exportcontrolebeleid voor dual-usegoederen, is gebaseerd op internationale afspraken. De belangrijkste daarvan zijn de non-proliferatieverdragen:

- het (nucleaire) Non-Proliferatieverdrag (NPV);
- het Biologisch Wapenverdrag (BW);
- het Chemisch Wapenverdrag (CW);
- het Wapenhandelsverdrag (ATT);
- resolutie 1540 van de VN-Veiligheidsraad.

Het beleid wordt verder uitgewerkt in de multilaterale exportcontroleregimes en in de EU. Nederland is sinds het begin aangesloten bij alle relevante exportcontroleregimes:

- de Nuclear Suppliers Group (NSG, 1975);
- de Australia Group (AG, 1985);
- het Missile Technology Control Regime (MTCR, 1988);
- het Wassenaar Arrangement (WA, 1996).

De proliferatie van nucleaire technologie en de levering van chemicaliën in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zijn mede bepalend geweest voor de totstandkoming van het Nederlandse exportcontrolebeleid ten aanzien van dual-usegoederen.

Op basis van deze internationale afspraken en historische context hanteert Nederland de volgende uitgangspunten voor het exportcontrolebeleid:

- a. Nederland draagt niet bij aan het ontwikkelen of vervaardigen van massavernietigingswapens, waar dan ook ter wereld, tenzij het onderhoud van nucleaire wapens van NAVO-bondgenoten betreft;
- b. Conventionele wapens dienen het recht op zelfverdediging, maar Nederland is vastbesloten de uitvoer van militaire goederen en technologie te voorkomen als er een reëel risico bestaat dat die voor binnenlandse onderdrukking of internationale agressie zullen worden gebruikt, dan wel bijdragen aan regionale instabiliteit;
- c. In de afweging tussen veiligheid en handelsbelangen ligt de nadruk op veiligheid. Nederland is van mening dat het belangrijk is om te voldoen aan de internationale afspraken en verplichtingen op het gebied van non-proliferatie, ook als dit betekent dat het Nederlandse bedrijfsleven daarvan hinder ondervindt;
- d. Aan bedrijven moet een gelijk speelveld worden geboden. Veel van onze handelspartners zien de risico's van proliferatie ook en voeren een vergelijkbaar exportcontrolebeleid. Wanneer toch een gebrek aan gelijk speelveld wordt geconstateerd, bijvoorbeeld doordat het bedrijfsleven de regering daarop attendeert of als dat blijkt uit contacten met Europese partners, probeert het kabinet altijd het speelveld te herstellen. Als dit niet lukt, ligt het niet voor de hand om de minder strenge lijn over te nemen;
- e. Exportcontrole vindt plaats voorafgaand aan de export. Per geval wordt een beoordeling gemaakt van de risico's omtrent goederen, exporteur, eindgebruiker en het eindgebruik. Indien er aanwijzingen zijn dat de goederen ingezet zullen of kunnen worden in de ontwikkeling of productie van massavernietigingswapens of overbrengingsmiddelen daarvoor, zal Nederland geen toestemming geven voor de uitvoer.

De Europese dual-useverordening (428/2009) vormt het wettelijke kader voor het Nederlandse exportcontrolebeleid voor dual-usegoederen. De bijlagen bij deze verordening bevatten een lijst van dual-usegoederen waarvoor bij uitvoer uit de EU een vergunning vereist is. Deze lijst is samengesteld op basis van de internationaal overeengekomen controlelijsten van de exportcontroleregimes en wordt periodiek herzien. De dual-useverordening bevat tevens de internationaal overeengekomen afwegingskaders die de EU-lidstaten in acht moeten nemen bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Daarnaast verschaft de dual-useverordening de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om in bijzondere gevallen een ad-hoc vergunningplicht op te leggen voor de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik die niet op de controlelijst staan, de zogeheten catch-all. Ook bevat de dual-useverordening procedures en consultatiemechanismen die verschillende toepassing van de regels door de EU lidstaten moeten voorkomen en effectieve handhaving aan de buitengrenzen van de EU mogelijk maken.

De Europese bepalingen worden in Nederland geïmplementeerd via het Besluit strategische goederen en de Wet strategische diensten. Toezicht en opsporing vinden plaats op basis van de Algemene douanewet (tot 2008 via de In- en uitvoerwet) en de Wet economische delicten.

Catch-all in Nederland

De dual-useverordening definieert dual-usegoederen als goederen die zowel civiel als militair gebruikt kunnen worden (inclusief nucleaire, chemische of biologische wapens, of overbrengingsmiddelen daarvoor). Op basis van artikel 3 van de dual-useverordening geldt een vergunningplicht voor alle goederen die voorkomen in bijlage 1 van deze veror-

dening. Op basis van artikel 4 kunnen de nationale exportcontrole-autoriteiten een catch-all opleggen als er aanwijzingen zijn dat de goederen voor nucleaire, chemische of biologische wapens gebruikt zullen of kunnen worden, of als er aanwijzingen zijn dat de goederen bestemd zijn voor militaire toepassingen in een land waarop een wapenembargo van kracht is.

Bij de introductie van het catch-all-instrument in de dual-useverordening en de verankering daarvan in de In- en uitvoerwet is in de memorie van toelichting expliciet het voornemen opgenomen om zorgvuldig en terughoudend om te gaan met de bevoegdheid om in individuele gevallen een vergunningplicht op te leggen¹. Een belangrijke reden daarvoor is het beschermen van de rechtszekerheid van exporteurs die mogelijk al veel geïnvesteerd hebben in een product en een relatie met een potentiële afnemer en het risico lopen dat vervolgens niet te kunnen verkopen. Een ander risico is dat de lidstaten van de EU verschillend met het instrument omgaan, waardoor een gebrek aan gelijk speelveld ontstaat. Nederland past het instrument alleen toe wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de goederen bestemd zijn of mogelijk bestemd zijn voor een massavernietigingswapenprogramma.

Sinds de introductie van het catch-all-instrument in Nederland in 1996 is het een aantal keer onderwerp van bezwaar- en beroepsprocedures geweest. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven oordeelde in 2003 dat het catch-all-instrument als voorbereidingsbesluit een lichtere bewijslast vereist dan een formele vergunningafwijzing. Een catch-all kan opgelegd worden op basis van *aanwijzingen* dat de goederen kunnen of zullen worden gebruikt voor de ontwikkeling op productie van massavernietigingswapens of overbrengingsmiddelen daarvoor, terwijl een vergunningaanvraag beoordeeld moet worden op basis van beschikbare *informatie*. De Rechtbank in Haarlem stelde in 2009 dat een afwijzing van een andere lidstaat van de EU voldoende aanwijzing is om het opleggen van een catch-allbeschikking te rechtvaardigen.

Ik ben van mening dat het catch-all-instrument waardevol is voor een effectief exportcontrole-instrumentarium. Ondanks het risico van rechtsonzekerheid en de kans dat het gelijke speelveld wordt aangetast bij het toepassen van het instrument, biedt deze specifieke maatregel een goede aanvulling op de goederenlijsten en bijbehorende generieke vergunningplicht. Indirect draagt het instrument bij aan het verlichten van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, omdat zonder de mogelijkheid van catch-all uitgebreidere goederenlijsten noodzakelijk zijn om dezelfde proliferatierisico's af te dekken. Daarnaast kan het instrument snel ingezet worden indien een urgent proliferatierisico geconstateerd wordt. Dit geldt zowel voor risico's ten aanzien van specifieke eindgebruikers als van specifieke goederen en technische ontwikkelingen.

Gelijk speelveld

Op 28 juni 2013 heb ik u per brief geïnformeerd over het exportcontrole-beleid, in het bijzonder ten aanzien van India en röntgenanalyseapparatuur, en het bij deze casus ontbreken van een gelijk speelveld ten opzichte van andere landen². Naar aanleiding van de vraag van het Kamerlid Leegte tijdens het AO RBZ op 13 februari jl. over het verschil tussen Nederland en Duitsland wil ik nogmaals benadrukken dat Nederland en Duitsland in basis hetzelfde exportcontrolebeleid hebben. Zowel het juridisch kader, de dual-useverordening, als het beleidskader,

¹ Kamerstuk 24 576, nr. 3

² Kamerstuk 33 400 V, nr. 152

het actieplan van Thessaloniki en de Strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de verspreiding van Massavernietigingswapens, zijn op Europees niveau overeengekomen. Daarnaast zijn vrijwel alle Europese lidstaten, maar ook bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Japan en Zwitserland, aangesloten bij de internationale exportcontroleregimes, waar afspraken worden gemaakt over het exportcontrolebeleid en informatie wordt gedeeld om te komen tot geharmoniseerde uitvoering en handhaving.

Ondanks deze internationale afspraken en voortdurende afstemming over de consistente uitvoering daarvan, kunnen er verschillen ontstaan in de wijze waarop het beleid wordt toegepast bij het beoordelen van individuele gevallen. De dual-useverordening valt Europeesrechtelijk onder de handelspolitiek, terwijl de internationale afspraken waarop exportcontrole is gebaseerd ook duidelijk buitenlands- en veiligheidspolitieke aspecten kennen. Omdat dit traditioneel competenties zijn van de lidstaten zelf, bestaat er nog steeds een discretionaire bevoegdheid bij het toepassen van het exportcontrole-instrumentarium. Een andere oorzaak is het verschil in informatiepositie van exportcontroleautoriteiten.

Nederlandse inzet

Als de Europese Commissie later dit jaar de voorstellen voor aanpassing van de dual-useverordening bekend maakt, zal ik u nader informeren over het Nederlandse standpunt en mijn inzet in Brussel. Ik zal mij in elk geval inzetten voor minder vrijblijvendheid bij denial-consultaties en voor harmonisatie van het gebruik van het catch-all-instrument. Daarnaast zal ik mij inzetten voor het verder ontwikkelen van een gezamenlijk Europees exportcontrolebeleid voor dual-usegoederen. Belangrijk daarvoor is bijvoorbeeld meer transparantie over toegekende vergunningen en over het gebruikte afwegingskader.

De casus röntgenanalyseapparatuur

In oktober 2012 besloot toenmalig staatssecretaris Bleker om een aanvraag voor de uitvoer van een röntgendiffractometer naar een laboratorium van het Indiase Ministerie van Defensie af te wijzen vanwege een materieel en daarmee onacceptabel risico dat deze gebruikt zou worden ten behoeve van het Indiase nucleaire of ballistische raketprogramma.

In juni 2013 heb ik – mede vanwege de vragen van uw Kamer – nogmaals naar deze aanvraag gekeken. Ik heb hierbij de volgende overwegingen betrokken:

1. Goederen

Met röntgenanalyseapparatuur kan de samenstelling en de structuur van materialen gemeten worden. Daarom worden deze röntgenapparaten gebruikt in (laboratorium)onderzoek, in productieprocessen, zoals bij de productie van cement, en om bijvoorbeeld namaakmedicijnen te kunnen identificeren. Naast de civiele toepassingen is de röntgenanalyseapparatuur ook te gebruiken voor proliferatiegevoelig onderzoek, bijvoorbeeld naar bijzondere metaallegeringen ten behoeve van nucleaire of raketgerelateerde toepassingen.

Er bestaat internationale overeenstemming dat röntgenanalyseapparatuur als dual-use beschouwd moet worden. Dit blijkt uit het feit dat EU-lidstaten overeenkwamen deze goederen op de bijlage van de

sanctieverordening Iran te zetten, omdat ze kunnen bijdragen aan het Iraanse nucleaire of ballistische raketprogramma.

2. Bestemmingsland

Nederland beschouwt India als een land van zorg wat betreft de export van dual-usegoederen. Het land is niet aangesloten bij het (nucleaire) non-proliferatieverdrag (NPV), heeft een duidelijke militaire component in het nucleaire programma, en er bestaan nog altijd spanningen tussen India en buurland – en kernmacht – Pakistan. Daarnaast beschikt India over een arsenaal ballistische raketten met een nucleaire lading voor de korte en middellange afstand en ontwikkelt het een ballistische raket met een mogelijk intercontinentaal bereik.

India is een snel groeiende economie, met veel aandacht voor technologische ontwikkeling en technisch-wetenschappelijke samenwerking. De waarde van de totale Indiase import in 2012 wordt geschat op € 450 miljard. De handel tussen Nederland en India bedroeg in 2012 ruim € 800 miljoen (zie tabel).

Handel (goederen)						
Jaar	Export			Import		
	Totaal	India	(%)	Totaal	India	(%)
2008	370,5	1,57	0,42	335,9	2,32	0,69
2009	309,4	1,67	0,54	274,0	2,39	0,87
2010	371,5	1,72	0,46	331,9	3,29	0,99
2011	409,4	1,86	0,46	364,9	3,59	0,98
2012	431,4	1,90	0,44	389,9	4,50	1,15

(bron: CBS internationaliseringsmonitor 2013)

Nederland is de vijfde handelspartner van India en is een relevante partner op het gebied van technologisch-wetenschappelijke samenwerking. De belangrijkste exportproducten naar India zijn chemische producten en machines/vervoersmiddelen.

De verhouding met India in het domein economie – veiligheid wordt ook door andere landen als complex ervaren. Enerzijds onderkent men de proliferatierisico's, anderzijds is het een snel groeiende economie en een potentieel grote afzetmarkt voor Westerse (high-tech) bedrijven. In 2008 besloot de NSG een uitzondering te maken op de eigen richtlijnen, waarmee het mogelijk werd om goederen te leveren aan Indiase (civiele) kerncentrales die onder waarborgen van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) staan, ondanks dat India niet is aangesloten bij het NPV.

3. Eindgebruiker

Ik beoordeel per individuele aanvraag of er sprake is van acceptabele of onacceptabele risico's. Ik baseer dat oordeel mede op informatie van de gemeenschappelijke Unit Contraproliferatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) over bij de transactie betrokken partijen.

In dit geval beschik ik over informatie dat het laboratorium banden heeft met het ballistische raketprogramma van India. Ik kom dan ook tot de conclusie dat er een materieel risico bestaat dat de goederen zullen worden gebruikt ten behoeve van het ontwikkelen of produceren van overbrengingsmiddelen voor een nucleair wapen.

4. «No-undercut»

Om te voorkomen dat Europese lidstaten of regimepartners elkaars controle-inspanningen ondermijnen is het essentieel om snel en volledig informatie uit te wisselen over afgewezen vergunningaanvragen. De inspanningen gericht op het delen van informatie, consulteren over identieke aanvragen en het respecteren van elkaar beslissingen, worden aangeduid als het no-undercut-beginsel.

De Europese Commissie houdt een database bij van alle afgewezen vergunningen, niet alleen die van EU lidstaten, maar ook van regimeleden buiten de EU. Uit deze database, waarin eind 2013 bijna vierduizend *denials* waren opgenomen, blijkt dat ook andere landen röntgenanalyse-apparatuur als dual-use beschouwen en zendingen afwijzen. Naast Nederland hebben Duitsland, Denemarken, het Verenigd-Koninkrijk, de Verenigde Staten en Tsjechië aanvragen van röntgenanalyse-apparatuur afgewezen voor eindgebruikers in India, Iran, Noord-Korea, Pakistan, Syrië en Taiwan. 598 *denials* hadden betrekking op een eindbestemming in India. Het aantal *denials* voor andere landen van zorg betrof: Iran (1848), Syrië (153), Noord-Korea (26), Pakistan (448) en China (325).

5. Mogelijke gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven

Exportcontrole is erop gericht te voorkomen dat geëxporteerde goederen een bijdrage leveren aan de proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen daarvoor of gebruikt worden voor militaire doeleinden in landen van zorg. Bij het beoordelen van individuele aanvragen is het noodzakelijk te zoeken naar de optimale balans tussen de buitenlands- en veiligheidspolitieke overwegingen enerzijds en de handelsbelangen van individuele bedrijven anderzijds.

Behalve directe schade wegens gederfde productie-omzet, leidt het afwijzen van een aanvraag ook tot minder service-omzet. Het toepassen van de catch-all betekent daarnaast dat Nederlandse bedrijven een aanvraagprocedure voor een vergunning moeten doorlopen, wat nadelig kan zijn voor de concurrentiepositie.

6. Gelijk speelveld

Bij de uitvoeraanvraag was een brief gevoegd, afkomstig van het Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), de Duitse exportcontrole-autoriteit, waaruit bleek dat de Duitse overheid geen bezwaar zou hebben tegen deze levering als die vanuit Duitsland plaats zou vinden.

Naar aanleiding van de discussie over het gelijk speelveld en het geconstateerde verschil met Duitsland besloot toenmalig staatssecretaris Bleker eind 2011 om het beoordelingskader ten aanzien van India te versoepelen en aanvragen pas af te wijzen op het moment dat er sprake is van een materieel risico van verkeerd eindgebruik³. Voorheen werd op basis van het voorzorgsprincipe al afgewezen bij een theoretisch risico. Zoals eerder aangegeven, kan een verschil bestaan in de informatiepositie van exportcontrole-autoriteiten. In het specifieke geval van de export van röntgenanalyseapparatuur naar het defensielaboratorium in India, bleek dat mijn Duitse collega niet de belastende informatie van de Duitse Bundesnachrichtendienst (BND) had gekregen die ik van de Unit Contra-proliferatie van AIVD en MIVD wel kreeg. Dit verschil hangt overigens niet samen met de informatiepositie van de diensten zelf, maar met het

³ Zie ook: Kamerstuk 33 400 V, nr. 152

onderliggende (juridische) systeem van het kunnen en mogen uitbrengen van een ambtsbericht aan de exportcontroleautoriteiten.

Uit navraag bij het Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE), dat in Duitsland verantwoordelijk is voor het exportcontrolebeleid, is gebleken dat de Duitse overheid röntgenanalyseapparatuur net als Nederland als dual-usegoederen beschouwt. De brief van BAFA stelt expliciet dat deze gelezen moet worden als geen bezwaar tegen de specifieke levering aan het defensielaboratorium, niet als een algemene goedkeuring voor levering van dit type apparatuur aan India.

7. Uitgangspunten van het exportcontrolebeleid

Gezien de belastende informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het geconstateerde verschil met Duitsland, zijn de uitgangspunten a. (niet bijdragen aan ontwikkeling of productie van massavernietigingswapens), b. (balans tussen handel en veiligheid) en d. (streven naar gelijk speelveld) van belang bij het beoordelen van deze casus.

Conclusie

Op grond van bovenstaande overwegingen kom ik tot de conclusie dat er een materieel en daarmee onaanvaardbaar risico bestaat dat de goederen worden ingezet ten behoeve van het Indiase ballistische raketprogramma. Met inachtneming van de uitgangspunten van het exportcontrolebeleid, zoals die in september 2011 ook zijn vastgelegd door het kabinet Rutte I in de reactie op het groenboek voor dual-usegoederen⁴, kan ik uitsluitend tot de conclusie komen dat staatssecretaris Bleker de aanvraag indertijd terecht heeft afgewezen. Ik word daarin gesteund door het feit dat de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten op basis van het overleg met de Duitse inlichtingendienst geen aanleiding hebben gezien om hun analyse te herzien.

Ik besef dat een eventuele afwijzing negatieve consequenties kan hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven. Evenmin kan ik garanderen dat het doel wat ik met zo'n afwijzing nastreef daadwerkelijk wordt gerealiseerd, namelijk het voorkomen dat er goederen aan India worden geleverd die een bijdrage kunnen leveren aan het nucleaire of ballistische raketprogramma. Ik ben echter van mening dat Nederland een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het naleven van zijn internationale verplichtingen en de uitgangspunten van het exportcontrolebeleid.

Zoals onlangs aan uw Kamer bericht⁵, is het Europese proces tot herziening van de dual-useverordening in een stroomversnelling geraakt. In het kader daarvan blijf ik mij actief inzetten voor een gelijk speelveld.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 1225

⁵ Kamerstuk 33 750 XVII, nr. 54