

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1225

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2011

Hierbij doe ik u de kabinetsreactie op het Groenboek exportcontrole op goederen voor tweërlei gebruik toekomen.

Met het groenboek beoogt de Europese Commissie een visie op langere termijn op te stellen voor de controle op de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik. Ze doet dit met een aantal gerichte vragen over ervaringen met het huidige systeem en vragen over de werking daarvan. Om het ontwikkelen van deze visie zoveel mogelijk te bevorderen, heeft het kabinet ervoor gekozen om, naast het beantwoorden van deze gerichte vragen, ook een aantal van zijn uitgangspunten voor een effectief en efficiënt exportcontrolebeleid uiteen te zetten.

De Europese Commissie heeft gevraagd om reacties voor 31 oktober in te sturen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

BIJLAGE: KABINETSREACTIE GROENBOEK EXPORTCONTROLE DUAL-USE

1. Inleiding

De Europese Commissie heeft op 30 juni jongstleden het eerder aangekondigde groenboek over de Europese exportcontrole op goederen voor tweërlei gebruik gepubliceerd. Het groenboek heeft tot doel een breed publiek debat op gang te brengen over de werking van het huidige systeem en input te verzamelen om een geleidelijke hervorming van het systeem voor te bereiden om het aan te passen aan de veranderende omstandigheden. In het groenboek worden daartoe 55 vragen gesteld aan exporteurs, bevoegde autoriteiten in de lidstaten en overige belanghebbenden, gericht op de werking van het huidige Europese systeem, de context waarbinnen dit plaatsvindt en de mogelijke richting die het systeem moet uitgaan.

Nederland verwelkomt het groenboek en heeft met veel interesse kennis genomen van de onderwerpen die in het groenboek worden aangesneden. Bij dezen ontvangt u de reactie van Nederland op de onderwerpen die de Commissie in het groenboek aan de orde heeft gesteld. Daarnaast maakt Nederland graag van de gelegenheid gebruik om een aantal additionele aspecten aan te stippen die belangrijk zijn voor een efficiënt en effectief Europees exportcontrolesysteem.

Deze reactie is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 geven we de politieke en juridische context en de beleidsaccenten in het Nederlandse exportcontrolebeleid. In hoofdstuk 3 gaan we in op een aantal belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het exportcontrolebeleid. Hoofdstuk 4 behandelt een aantal specifieke thema's die in het groenboek worden opgebracht. Het laatste hoofdstuk bevat een samenvatting en de belangrijkste conclusies.

Nederland heeft geen bezwaar tegen de publicatie of verspreiding van deze reactie.

2. Politiek context en Nederlandse beleidsaccenten

2.1 Streng waar nodig, soepel waar mogelijk

Exportcontrolebeleid is erop gericht te voorkomen dat geëxporteerde goederen een bijdrage leveren aan de proliferatie van massavernietigingswapens of gebruikt worden voor militaire doeleinden in landen van zorg. Het vormen van dat beleid is een voortdurende zoektocht naar de optimale balans tussen buitenlands en veiligheidsbeleid enerzijds en handelspolitiek anderzijds. Het belang van goede exportcontrole wordt internationaal erkend en vindt zijn weerslag in diverse non-proliferatieverdragen en exportcontroleregimes. Nederland is bij alle bestaande verdragen en regimes aangesloten, en is een actieve deelnemer. De verschillende exportcontroleregimes zijn de Nuclear Supplier Group (NSG, richtlijnen voor de exportcontrole van nucleair gerelateerde goederen), de Missile Technology Control Regime (MTCR, richtlijnen voor de exportcontrole van overbrengingsmiddelen), de Australia group (AG, richtlijnen voor de exportcontrole van biologisch en chemische goederen) en het Wassenaar Arrangement (richtlijnen voor de exportcontrole van militaire goederen en conventionele dual-use goederen).

Het primaire doel van die internationale samenwerkingsovereenkomsten is het risico van proliferatie van massavernietigingswapens zo veel mogelijk te beperken, terwijl de reguliere, legitieme internationale handel

en samenwerking hiervan zo min mogelijk hinder ondervinden. Het eerste element is prioritair, maar het tweede element wordt ook steeds als een beginsel neergelegd in de internationale afspraken en richtlijnen waaraan partijen bij de verdragen en regimes gehouden zijn.

Wanneer het gaat om exportcontrole is elke extra voorwaarde waaraan een exporteur moet voldoen een bron van ongemak. Daarom hanteren exportcontrole-autoriteiten redelijkheid en proportionaliteit in hun afwegingen. Zij treden streng en stringent op waar de risico's niet denkbeeldig zijn, maar beperken de extra belasting als de risico's gering zijn.

2.2 De wereld als speelveld

De wereld is in verandering. Aan de ene kant zijn er nieuwe aanbieders, opkomende economieën met groeiende kennis van deze technologie. Aan de andere kant zijn er nieuwe ontvangers, landen die door veranderende behoeften op het gebied van bijvoorbeeld energie of veiligheid een nieuwe vraag naar strategische goederen genereren. Ook is er sprake van een nieuw internationaal krachtenveld, waarin opkomende economieën steeds nadrukkelijker van zich laten horen.

Deze veranderingen hebben gevolgen voor de exportcontroleregimes. De exportcontroleregimes bestaan uit gelijkgezinde leverancierslanden van goederen en technologie die bruikbaar zijn voor de ontwikkeling van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen. Om proliferatie te voorkomen stellen de landen die bij de regimes zijn aangesloten lijsten op met goederen en technologieën die zo gevoelig zijn dat de uitvoer ervan aan een vergunningplicht onderhevig is. Zij stellen tevens richtlijnen op met daarin gemeenschappelijke criteria en afwegingen, die de autoriteiten volgen om te beoordelen of een uitvoer van zulke goederen is toegestaan, en procedures voor het uitwisselen van informatie. In een wereld in verandering groeit het aantal landen dat lid kan zijn van de regimes waardoor de gelijkgezindheid tussen de leden kan afnemen.

Nederland acht het van belang dat ook landen die niet zijn aangesloten bij de regimes eigen exportcontrolesystemen ontwikkelen, en verwelkomt de initiatieven die de Verenigde Naties, de regimes en de Europese Unie nemen om die systemen te versterken.

2.3 Europa volgt, maar heeft een stap voorsprong

De samenwerking op het gebied van exportcontrole tussen de EU lidstaten en instellingen vindt op verschillende wijzen plaats. Een verordening voor goederen voor tweërlei gebruik (428/2009) en een gemeenschappelijk standpunt en richtlijn voor militaire goederen (2008/244 en 2009/43) geven het wettelijke en beleidskader voor Europese exportcontrole. Het Europese exportcontrolesysteem is gebaseerd op de afspraken die hierover in de internationale regimes gemaakt worden en vooral gericht op de implementatie van die afspraken.

Het belangrijkste uitgangspunt van het exportcontrolebeleid, namelijk voorkomen dat leveranties van Europese goederen bijdragen aan de ontwikkeling van massavernietigingswapens, wordt door alle lidstaten gedeeld¹. De wijze waarop leveranties van goederen voor tweërlei gebruik worden gecontroleerd is vastgelegd in Europese regelgeving. De reden dat er toch verschillen bestaan tussen de lidstaten in de implementatie van deze procedures is het feit dat niet alle Europese lidstaten beschikken over dezelfde informatie en daarnaast de informatie die wel

¹ EU strategy against the proliferation of WMD en New Lines for Action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems.

beschikbaar is verschillend wegen. Pas als alle lidstaten over dezelfde informatie zouden beschikken, en dezelfde criteria en belangenafweging zouden gebruiken om de informatie te beoordelen, zouden zij – ongeacht de gebruikte procedures – in staat zijn om tot dezelfde beslissingen te komen en kan er sprake zijn van een geharmoniseerd exportcontrolebeleid voor goederen voor tweeërlei gebruik.

De regering hecht eraan te benadrukken dat de samenwerking binnen Europa op het gebied van exportcontrole goed is. Mede door het bestaan van formele en informele contacten tussen medewerkers in de verschillende lidstaten, is het vaak mogelijk om ook in die gevallen waar de bestaande wetgeving en procedures niet in voorzien, adequaat op te treden. Tegelijkertijd is de regering met de Europese Commissie van mening dat de effectiviteit kan worden vergroot.

De Europese exportcontrole beperkt zich niet tot uitvoer van dual-use producten naar bestemmingen buiten de EU. In de dual-use verordening wordt voor een beperkt aantal zeer gevoelige producten ook een vergunning vereist voor overdracht binnen de EU. De regering is van mening dat de bestaande lijst met goederen op zorgvuldige wijze is vastgesteld en is derhalve geen voorstander van een afschaffing of verregaande inkorting van deze lijst. Hoewel de goederen naar EU-lidstaten met gedegen exportcontrolesystemen gaan, zijn de goederen op deze lijst zo gevoelig dat het van belang is dat de overdracht onder enige vorm van controle staat en bepaalde waarborgen over de toepassing worden verkregen. Veruit het grootste aantal aanvragen kan relatief snel worden afgehandeld. De beperkte hinder voor het bedrijfsleven weegt op tegen het belang van de controle.

2.4 Nederlandse handel in goederen voor tweeërlei gebruik is belangrijk

Nederland is een handelsland. Met de luchthaven Schiphol en de haven van Rotterdam, huisvest Nederland twee belangrijke Europese handelsknooppunten. Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor Statistiek¹ blijkt dat exporteurs, die slechts 7% van de in Nederland actieve bedrijven vormen, voor een groot deel van de Nederlandse economische dynamiek verantwoordelijk zijn. 44% van de werknemers (in de private sector) werkt voor een exporterend bedrijf, en exporterende bedrijven zijn verantwoordelijk voor 52% van de toegevoegde waarde, 63% van de netto omzet, 80% van de innovatie uitgaven en 87% van de R&D uitgaven van de private sector in Nederland.

In het groenboek schat de Commissie dat dual-use goederen mogelijk goed zijn voor 10% van de totale export van de EU². In Nederland zijn ongeveer 800 bedrijven actief die dual-use goederen exporteren. Zij vertegenwoordigen ruim 1% van de exporterende bedrijven en de uitvoer van dual-use goederen vormt ongeveer 1% van de totale Nederlandse export.

Het Nederlandse exportcontrolebeleid op goederen voor tweeërlei gebruik is een afspiegeling van de afspraken in de internationale fora. Daarbij vindt Nederland de volgende aspecten van bijzonder belang:

- 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 verplichtingen op het gebied van non-proliferatie, ook als dit betekent dat het Nederlandse bedrijfsleven daarvan hinder ondervindt.
- Nederland spant zich in om bedrijven een gelijk speelveld te bieden. Veel van onze belangrijke handelspartners zien de risico's van proliferatie ook en voeren een vergelijkbaar exportcontrolebeleid.

¹ Internationaliseren en productiviteit, CBS, 2010.

² De Commissie schat dit op basis van de GN-codes voor strategische goederen. Deze omvatten echter naast vergunningplichtige goederen ook een hoop niet-strategische goederen. Nederland baseert haar schatting op daadwerkelijke exporten van goederen voor tweeërlei gebruik en CBS statistieken over de totale uitvoer van Nederland.

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, zal de regering altijd proberen het speelveld te herstellen. Indien een partnerland geen ontlastende informatie kan verstrekken, ligt het niet voor de hand om de minder strenge lijn van dat land over te nemen.

- Uitvoercontrole moet plaatsvinden *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 voor de ontwikkeling of productie van massavernietigingswapens, geeft Nederland geen toestemming voor de uitvoer.

3. Veranderende context: waar hebben we mee te maken

In de titel van het Groenboek geeft de Commissie aan hoe belangrijk het is om ondanks een veranderende wereld te blijven streven naar een effectief en efficiënt exportcontroleregime. Nederland is van mening dat het voor een goed debat over de werking van het huidige systeem en voor het ontwikkelen van een visie op langere termijn van belang is om te inventariseren welke veranderingen mogelijk van invloed zijn op de veiligheid, op het concurrentievermogen, of op beide. Dit hoofdstuk geeft daarom een korte weergave van de belangrijkste veranderingen.

3.1 Op het wereldtoneel

Naast het feit dat de voor het ontwikkelen van massavernietigingswapens benodigde kennis en technologie in steeds meer landen aanwezig is, is ook de mobiliteit van kennis binnen mondiale productienetwerken en multinationale ondernemingen toegenomen, waardoor effectieve en efficiënte exportcontrole op technologie moeilijker is geworden. De Europese Commissie signaleert terecht dat door de ontwikkelingen op het gebied van moderne communicatiemiddelen technische kennis makkelijker verspreidbaar is, maar Nederland is van mening dat dit ook geldt voor het gedachtegoed van mogelijke proliferatoren of terroristen en daarom waakzaamheid geboden blijft.

De laatste jaren is steeds nadrukkelijker het besef ontstaan dat niet alleen sommige staten, maar mogelijk ook terroristische groeperingen de wens hebben om massavernietigingswapens te ontwikkelen, te verkrijgen en eventueel te gebruiken. Daarnaast zijn er andere mondiale ontwikkelingen die mogelijk invloed hebben op het exportcontrolebeleid, die bij een herziening of harmonisatie daarvan meegewogen moeten worden. Hierbij kan men denken aan de gevolgen van de financiële crisis, verhoogde aandacht voor milieuvraagstukken en aandacht voor *safety* en *security*.

3.2 In Europa

Door het verdrag van Lissabon is het Europese speelveld veranderd. Het gemeenschappelijk beleid en de wetgeving met betrekking tot handelspolitiek wordt sinds de inwerkingtreding van het verdrag niet alleen vastgesteld door de Raad, maar mede door het Europees Parlement. Hieronder valt ook de dual-use verordening. Daarnaast heeft de EU nieuwe verantwoordelijkheden voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Dit maakt het noodzakelijk en wenselijk om naast de wetgeving en procedures, ook het *beleid* op het gebied van exportcontrole Europees verder te harmoniseren. Een betere harmonisatie van het beleid zal naar verwachting van Nederland ook bijdragen aan een verbetering van het gelijke speelveld. Het uitgangspunt van Nederland

hierbij is zijn eigen beleid waarbij veiligheidsoverwegingen prevaleren boven economische.

Nederland is het eens met de conclusie van de Commissie in het groenboek dat het noodzakelijk is om te komen tot een verdere harmonisatie van de Europese exportcontrole. Waar de Commissie in haar analyse echter administratieve, essentiële en operationele verschillen aanwijst als de oorzaak voor het gebrek aan gelijk speelveld in de Europese Unie en de oplossingsrichting lijkt te zoeken in het verder uitwerken en verfijnen van procedures en wetgeving, is Nederland van mening dat het tevens noodzakelijk is om te komen tot een inhoudelijk gemeenschappelijk exportcontrolebeleid voor goederen voor tweeeërlei gebruik en verbeterde informatie-uitwisseling hierover tussen de lidstaten. Nederland steunt het voorstel van de Commissie om beter gebruik te maken van de status van «geautoriseerde marktdeelnemer» (Authorised Economic Operator – AEO), maar is van mening dat het instrument vooral toepasbaar is bij grenscontroles, niet bij toezichtonderzoek. Nederland is van mening dat het instrument exporteurs kan faciliteren, maar is geen voorstander van het gebruik ervan als voorwaarde voor vergunningaanvragen of voor het gebruik van algemene vergunningen.

Dat neemt niet weg dat Nederland voorstander is van een verdere harmonisatie van de procedures, maar benadrukt daarbij wel dat exportcontrole maatwerk is, waarbij voorafgaande beoordeling van iedere casus afzonderlijk op veiligheidsrisico's voorop staat. Nederland steunt het eindbeeld van de Commissie dat het niveau van samenwerking tussen de EU-douaneautoriteiten een model is dat de uitvoercontrole instanties moeten nastreven. Het is echter belangrijk om te beseffen dat de EU zeer gevarieerd is. Er bestaan geografische, politieke, juridische verschillen tussen lidstaten en bedrijven verschillen qua omvang en typologie van elkaar. Deze verschillen zullen in de lidstaten leiden tot andere inzet van het beschikbare instrumentarium en maakt een *one size fits all* benadering onwenselijk.

Het verdrag van Lissabon geeft rechtspersoonlijkheid aan de EU, waardoor deelname van de EU aan de exportcontroleregimes in principe mogelijk is. Nederland is daarom van mening dat het, naast een verdere ontwikkeling van het Europese exportcontrolebeleid voor goederen voor tweeeërlei gebruik, ook noodzakelijk is om bij het ontwikkelen van een meerjarenstrategie op het gebied van exportcontrole op goederen voor tweeeërlei gebruik na te denken over de rol van de EU in de multilaterale exportcontroleregimes en de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende instellingen van de EU bij de implementatie en uitvoering van het beleid.

Daarnaast moet de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden bezien in het licht van hun uitzonderingspositie in het verdrag van Lissabon. Daarbij is het noodzakelijk om te beseffen dat er geen sprake is van louter *nationale* veiligheidsbelangen, maar dat de dreigingen die massavernietigingswapens met zich meebrengen ook van *internationale* aard zijn.

4. Specifieke thema's

In het Groenboek behandelt de Commissie een aantal specifieke aspecten van het huidige Europese exportcontrolesysteem voor goederen voor tweeeërlei gebruik. In de navolgende paragrafen gaat Nederland in op deze aspecten, en zal daarin ook een aantal vragen van de Commissie hierover beantwoorden.

4.1 Goederen en technologie zijn de basis

Zoals de Commissie aangeeft in het Groenboek, speelt de EU-goederenlijst een fundamentele rol in het exportcontroleproces. Bij uitvoer buiten Europa is voor goederen op deze lijst in bijlage I bij de dualuseverordening een vergunning benodigd. De Europese Unie heeft de goederen uit de verschillende regimes geconsolideerd en richt de controle-inspanningen vooral op de goederen in deze bijlage I.

Het is belangrijk dat goederen op de lijst een afspiegeling zijn van die goederen die het grootste gevaar vormen voor de veiligheid van (EU) staten. Daarom is het essentieel dat de exportcontroleregimes voortdurend aandacht hebben voor de actualiteit, de proportionaliteit en de bruikbaarheid van de controlelijsten en in staat zijn besluiten te nemen over het aanpassen ervan indien dat noodzakelijk is. Vervolgens is het van belang dat de EU in staat is deze veranderingen zo snel mogelijk te implementeren in bijlage I. Indien zij hiertoe niet in staat is, zijn immers reeds geïdentificeerde veiligheidsrisico's niet afgedekt, of – in het geval dat goederen van de regimelijsten afgevoerd worden – ondervindt het Europese bedrijfsleven hinder van strengere controle dan het bedrijfsleven in landen waar de aanpassing al wel is gemaakt.

Sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon is gebleken dat het actualiseren van de Europese controlelijst moeilijker, en vooral trager is geworden. Dat is een onwenselijke situatie, en ook onnodig aangezien het meeste werk, ondanks de inspanningen benodigd voor consolidatie van de verschillende regimelijsten en de vertaling naar de officiële talen van de EU, in de regimes plaatsvindt. Nederland is daarom voorstander van een herziening van de aanpassingsprocedure door het invoeren van een niet-wetgevende procedure, en geeft de voorkeur aan een uitvoeringshandeling waarbij de bevoegdheid tot besluitvorming aan de Raad is geattribueerd. Het zijn immers de individuele lidstaten die door hun deelname aan de regimes gebonden zijn aan de daar gemaakte afspraken, en niet de Unie als geheel.

4.2 Buitenlandse beschikbaarheid valt mee

In het Groenboek geeft de Commissie aan dat buitenlandse beschikbaarheid van goederen een sleutelement is van de overwegingen inzake controle op de uitvoer, en concludeert dat bij ruime beschikbaarheid in het buitenland veel minder reden is om de uitvoer ervan te controleren, aangezien dat de prestaties van de bedrijven negatief kan beïnvloeden en er toch geen veiligheidsdoelen mee worden bereikt.

Nederland deelt de mening van de Commissie dat buitenlandse beschikbaarheid zwaar meeweegt, maar acht het tevens van belang om mee te wegen of de landen waar de goederen beschikbaar zijn, aangesloten zijn bij of *adherent* zijn aan een van de exportcontroleregimes. Op basis van resolutie 1 540 van de VN-veiligheidsraad moeten alle landen effectieve exportcontrole hebben, zodat ook bij buitenlandse beschikbaarheid van gecontroleerde goederen verondersteld mag worden dat de goederen onder effectieve controle staan en er dus geen nadeel bestaat voor Europese bedrijven. Indien dit toch het geval is, kan dit in de regimes reden zijn om te spreken over herziening van de controlelijsten om bepaalde goederen van de lijst af te voeren, maar het kan ook reden zijn om te spreken over uitbreiding van het betreffende regime.

Nederland is van mening dat de bruikbaarheid voor militaire of proliferatiegevoelige activiteiten een belangrijker overweging vormt dan de beschikbaarheid van de goederen op de wereldmarkt.

4.3 Vergunningen

De dual-use verordening onderscheidt vier typen vergunningen voor de autorisatie van dual-use transacties. Nationaal kunnen lidstaten individuele, globale en algemene vergunningen afgeven, en op EU niveau is de communautaire algemene vergunning beschikbaar. Nederland is tevreden met de individuele en globale vergunning, aangezien de eerste eenvoudig biedt voor incidentele exporteurs, en de tweede voldoende flexibiliteit voor terugkerende exporteurs met een volwassen administratieve organisatie op het gebied van exportcontrole. Beide vergunningtypen bieden voldoende mogelijkheid om additionele waarborgen te stellen om specifieke risico's af te dekken.

Nederland is van mening dat het instrument algemene vergunning zeer generiek is en op gespannen voet staat met de uitgangspunten van het Nederlandse exportcontrolebeleid. Bij gebruik van de algemene vergunningen vindt geen voorafgaande toetsing van het proliferatiegevaar per geval plaats, maar wordt pas achteraf melding gemaakt van een uitvoer. Nederland gebruikt het instrument daarom terughoudend en slechts voor een zeer beperkt aantal, relatief ongevoelige, goederen. Nederland is op korte termijn niet voornemens het aantal nationale algemene vergunningen voor dual-use goederen uit te breiden en is geen voorstander van de introductie van veel communautaire algemene vergunningen.

In 2010 werden in totaal 475 individuele en globale vergunningen afgegeven voor goederen voor tweeërlei gebruik. De afhandeling duurde in 2010 gemiddeld 4 weken, voor vergunningen met een bestemming binnen de EU was dat ongeveer 2 weken. Nederland erkent dat een langdurige behandeling van vergunningaanvragen de handelsbelangen van het bedrijfsleven negatief beïnvloedt en zet zich in voor een snelle afhandeling. Dit mag echter niet ten koste gaan van de inhoudelijke toetsing van de aanvragen.

De Nederlandse overheid heeft van exporteurs niet de negatieve signalen over bovenmatige belemmering van de intracommunautaire handel ontvangen, die de Commissie in het groenboek benoemt. Desondanks deelt Nederland de mening van de Commissie dat voorkomen moet worden dat de in de EU gevestigde bedrijven, betrokken bij grote projecten in de EU, meer hinder ondervinden van deze intracommunautaire exportcontrole dan bedrijven die buiten de EU gevestigd zijn en hun goederen naar de EU exporteren. Nederland staat open voor de suggestie van de Commissie om een certificeringssysteem te creëren waarbij de ontvangende lidstaten waarborgen geven voor de toepassing van de goederen bij eindgebruikers in hun lidstaat.

Ten slotte zij vermeld dat Nederland ten aanzien van dit vergunningstelsel drie belangrijke risico's onderscheidt. Allereerst bestaat het risico dat goederen worden uitgevoerd die een bijdrage zullen leveren aan proliferatiegevoelige activiteiten, zonder dat dit bekend was bij de autoriteiten waardoor zij (onterecht) een vergunning hebben afgegeven, of zonder dat de transactie überhaupt door de autoriteiten is getoetst. In de tweede plaats bestaat het risico dat voor een transactie ten onrechte geen vergunning wordt afgegeven, omdat de goederen geen bijdrage kunnen of zullen leveren aan proliferatiegevoelige activiteiten, zodat vermijdbare schade voor het Europese bedrijfsleven ontstaat. Ten slotte bestaat het risico dat het nemen van een beslissing zoveel tijd in beslag neemt, dat afnemers ervoor kiezen uit te wijken naar andere leveranciers, waardoor mogelijk omzet verloren gaat voor het Nederlandse of Europese bedrijfsleven.

4.4 Beoordelingscriteria voor een weloverwogen besluit

Voorafgaand aan de goederentransactie wordt bij het beoordelen van vergunningaanvragen per geval getoetst of de uitvoer voldoet aan de exportcriteria. Het exportcontrolesysteem is gebaseerd op het analyseren van risico's. Een vergunning wordt niet afgegeven als er een onacceptabel risico is dat goederen worden gebruikt voor proliferatiegerelateerde activiteiten of worden omgeleid naar een andere bestemming dan opgegeven. De nadruk ligt op controle vooraf. Omdat het niet mogelijk is om honderd procent zekerheid te krijgen, gaat het erom met behulp van risicoanalyses en – waar nodig – additionele waarborgen de risico's van ongewenst eindgebruik tot een minimum te beperken. Een vergunning wordt dus alleen verleend als er voldoende zekerheid is dat de goederen worden gebruikt voor het opgegeven en acceptabel bevonden eindgebruik.

In een enkel geval zal de overheid door het stellen van additionele voorschriften waarborgen dat de risico's ook na levering van de goederen beperkt blijven. Deze ex post waarborgen kunnen echter nooit in de plaats komen van de toetsing voorafgaand aan de levering.

De richtlijnen van de exportcontroleregimes helpen bij het beoordelen van (de risico's omtrent) het voorgenomen eindgebruik. Deze richtlijnen zijn in de dual-use verordening opgenomen via artikel 12. Hoewel het artikel vrij ruim geformuleerd is, is Nederland van mening dat de beoordelingscriteria van de regimes leidend zijn, en het artikel de juiste basis biedt om per vergunningaanvraag een deugdelijk gemotiveerde beslissing te nemen.

4.5 Catch-all als noodrem

De dual-use verordening biedt lidstaten de mogelijkheid een vergunningplicht op te leggen als de lidstaat aanwijzingen heeft dat dual-use goederen die niet voorkomen in bijlage I van de verordening bij uitvoer naar een bepaalde eindgebruiker kunnen of zullen bijdragen aan de ontwikkeling van massavernietigingswapens of raketten die hen naar hun bestemming kunnen voeren. De ad hoc-vergunningplicht (ook wel *catch-all* genoemd) kan ook worden opgelegd als de goederen bestemd zijn voor militair eindgebruik in een land waarop een internationaal wapenembargo van kracht is.

Nederland vindt dit een waardevol instrument waarmee bij een zending aan de noodrem kan worden getrokken. Door het terughoudend en weloverwogen in te zetten, met inachtneming van de inherente rechtsonzekerheid die het instrument met zich meebrengt, is de proportionaliteit gewaarborgd. Het versturende effect ervan op het gelijke speelveld kan zoveel mogelijk worden ingeperkt door snel en volledig informatie te delen met andere lidstaten.

Nederland legt een catch-all beschikking op aan een individuele exporteur voor de uitvoer van specifiek omschreven producten naar een bepaald land. De vergunningplicht geldt voor een heel bestemmingsland om te voorkomen dat de regel makkelijk te omzeilen is door de goederen naar bijvoorbeeld een buurman van de oorspronkelijke eindgebruiker te sturen. De opgelegde vergunningplicht stelt de Nederlandse autoriteiten in staat meer informatie te vergaren en op basis daarvan een weloverwogen besluit te nemen. Het komt geregeld voor dat er in tweede instantie voldoende waarborgen zijn voor het civiele eindgebruik van de goederen en de vergunning alsnog wordt afgegeven. Als de exporteur besluit de

transactie af te blazen en het product aan een klant in een ander land te verkopen, moet hij dit voorafgaand aan de uitvoer melden. Nederland is ervan overtuigd dat met deze toepassing de risico's omtrent de specifieke zending en eventueel toekomstige zendingen, het omleidingsrisico en de belasting voor het bedrijfsleven in evenwicht zijn.

De grootste toegevoegde waarde van het catch-all instrument is om snel te kunnen inspringen op aanwijzingen over proliferatierisico's. Nederland steunt een verdere harmonisatie van de werkwijze van de 27 lidstaten, maar acht het noodzakelijk dat de flexibiliteit van het instrument overeind blijft.

Nederland staat in beginsel positief tegenover het invoeren van een Europese catch-all. Anders dan de bestaande nationale catch-all, wordt deze op Europees niveau opgelegd en geldt dus in de gehele EU. Een mogelijke uitwerking van dit instrument zou een extra bijlage bij de dual-use verordening kunnen zijn, waarop bepaalde goederen en bestemmingen genoemd worden, die in combinatie een vergunningplicht opleveren. Dit instrument zou naast de bestaande catch-all moeten komen te staan, waardoor voorlopig de voordelen van beide instrumenten blijven bestaan. De nationale catch-all kan snel ingezet worden, terwijl de Europese catch-all een gelijk speelveld garandeert. Indien het instrument efficiënt en effectief blijkt te zijn, kan in de toekomst overwogen worden om de nationale catch-all uit te faseren. Daarnaast steunt Nederland het voorstel van de Commissie om gezamenlijk systematisch bij te houden welke catch-all beschikkingen zijn opgelegd, zodat deze informatie beschikbaar is voor alle lidstaten bij het beoordelen van uitvoer van vergelijkbare producten of van uitvoer naar dezelfde eindgebruiker.

4.6 Omgaan met (afgewezen) vergunningen van andere lidstaten

Om te voorkomen dat 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».

Op dit moment bestaat slechts een consultatieplicht en bestaat geen verplichting de weigering over te nemen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beoordelen van een vergunning ligt immers bij de individuele staten. Nederland hecht sterk aan het no-undercut beginsel en streeft, ondanks de mogelijkheid af te wijken van de beslissing van andere lidstaten, naar nul undercuts per jaar. Nederland is voorstander van een versterking van het no-undercut beginsel en minder vrijblijvendheid bij het overnemen van elkaars beslissingen.

Naast de uitwisseling van afgewezen vergunningaanvragen is Nederland voorstander van het uitwisselen van informatie over toegewezen vergunningen. Ook deze informatie is waardevol bij het beoordelen van identieke vergunningaanvragen, zeker in die gevallen dat een land overweegt een aanvraag af te wijzen terwijl er al veel toekenningen blijken te zijn. Indien Europese lidstaten besluiten het exportcontrolebeleid verder te harmoniseren, is het ook belangrijk om transparant te zijn over de uitvoering van dat beleid.

4.7 Nationale afwijkingen

De dual-use verordening biedt lidstaten de mogelijkheid om op sommige onderwerpen nationaal aanvullende regels te stellen. Het voordeel hiervan is dat afzonderlijke lidstaten kunnen besluiten strenger te zijn, waardoor het gemiddelde controleniveau stijgt. Hier staat tegenover dat tegelijk de harmonisatie vermindert.

Nederland heeft soms wel en soms geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om nationaal aanvullende regels te implementeren. Zo heeft het artikel 8, waarmee een lidstaat om redenen van openbare veiligheid of uit mensenrechtenoverwegingen een verbod of vergunningplicht kan instellen voor de uitvoer van dual-use goederen die niet op de lijst van bijlage I voorkomen, wel geïmplementeerd maar nog nooit gebruikt. De mogelijkheid van artikel 4, vijfde lid, heeft Nederland niet geïmplementeerd. Met die bepaling kan een land, zonder dat daarvoor een ad-hoc beschikking nodig is, een vergunningplicht instellen indien een exporteur slechts vermoedt dat zijn producten in een wapenprogramma zullen terechtkomen.

Verordening 428/2009 bevat nieuwe regels voor doorvoer en tussenhandel. De wetgeving is relatief nieuw, en Nederland heeft de verplichte elementen direct geïmplementeerd, maar voor de optionele elementen op het gebied van tussenhandel wordt nog aan implementatie gewerkt. De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft in februari 2011 een wetsvoorstel (Wet strategische diensten) naar de Tweede Kamer gestuurd.

Omdat de regels op het gebied van doorvoer en tussenhandel nieuw zijn, hebben we nog niet veel ervaring met concrete zaken op basis waarvan we uitspraken kunnen doen over de kwaliteit van de verordening.

4.7.1 Doorvoer

De nieuwe regeling voor doorvoer biedt de mogelijkheid om in te grijpen bij individuele zendingen waarvan vermoed wordt dat ze mogelijk kunnen of zullen bijdragen aan de ontwikkeling of vervaardiging van massavernietigingswapens, maar laat overige transacties ongemoeid. Nederland denkt dat daardoor een goede balans is gevonden tussen het streven om proliferatie te voorkomen en de lasten voor het (Europese) bedrijfsleven. De bepalingen stellen ons echter wel voor een paar uitdagingen. Zo kent het communautaire douanewetboek geen definitie van doorvoer zoals bedoeld in de dual-use verordening¹. Het CDW kent een douaneregeling om goederen over het grondgebied van de Gemeenschap te vervoeren en goederen voor kortere of langere termijn op te slaan in een ruimte voor tijdelijke opslag of een douane-entrepot. Ook is de vraag of er, gezien de vaak korte tijd en summiere informatie die beschikbaar is, voldoende mogelijkheid is voor de douane om risicovolle zendingen te identificeren. Het verzamelen van additionele informatie kan kostbare tijd in beslag nemen.

Verder zijn er problemen over het eigenaarschap: wie moet in de EU een vergunningaanvraag doen?; wat gebeurt er met de goederen waarvoor de vergunningaanvraag wordt geweigerd?; wie draagt de kosten van het optreden?

¹ Zie Verordening 428/2009, artikel 2, zevende lid. Definitie «doorvoer»: vervoer van niet-communautaire producten voor tweemaal gebruik die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten de Gemeenschap.

Nederland is van mening dat de beschikkingsbevoegde verantwoordelijk zou moeten zijn voor de vergunningaanvraag, maar de omstandigheid dat de exporteur in doorvoersituaties doorgaans buiten de EU gevestigd zal zijn, komt de handhaving niet ten goede. Daarom stelt Nederland voor degene die de douaneformaliteiten verricht als verantwoordelijke aan te

wijzen of, indien geen douaneformaliteiten worden verricht, de vervoerder.

4.7.2 Tussenhandel

Zoals ook is te lezen in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp voor de Wet strategische diensten¹, dat in februari 2011 naar de Tweede Kamer is gestuurd, is de regering weliswaar blij dat de EU-verordening bepalingen voor de controle op tussenhandel bevat, maar vindt zij dat de EU-wetgever voor een zeer minimale variant heeft gekozen. Ook na implementatie van de nationale mogelijkheden blijft het voor kwaadwillenden mogelijk de regels te omzeilen, en alsnog via makelaarsactiviteiten bij te dragen aan de ontwikkeling van een massavernietigingswapen of een raket. De verordening definieert namelijk «tussenhandeldiensten» als een activiteit verricht vanuit de Europese Unie die betrekking heeft op de overbrenging van gecontroleerde goederen van een derde land naar een ander derde land. Het gevolg van deze locatiegerelateerde definitie van «tussenhandeldiensten» is dat er vormen van tussenhandel zijn die niet onder de reikwijdte van de verordening 428/2009 vallen – omdat ze niet voldoen aan de locatie-eis – maar waarbij wel degelijk makelaarsactiviteiten kunnen worden verricht die bijdragen aan een wapenprogramma.

Nederland is dan ook van mening dat niet kan worden volstaan met het reguleren van de goederenstroom vanuit de Europese Unie maar dat aanvullende bepalingen nodig zijn om andere vormen van tussenhandeldiensten ten behoeve van het ontwikkelen of vervaardigen van massavernietigingswapens tegen te kunnen gaan. Het Nederlandse wetsvoorstel laat zien dat er zeker mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan zorgen over administratieve lasten en een oplossing te vinden waarmee zowel proliferatierisico's worden afgedekt als de nadelen voor het bedrijfsleven binnen de perken blijven.

Nederland zal blijven ijveren voor aanvullende Europese regelgeving zodat de problemen werkelijk en geharmoniseerd worden aangepakt. Het invoeren van een Europese meldplicht voor tussenhandelaren, zodat de handhavingsinstanties beter kunnen overzien welke tussenhandelaars in de EU actief zijn, zou een goede eerste stap zijn.

5. Conclusie

De Europese Commissie wil met de publicatie van het Groenboek een debat op gang brengen over de werking van het huidige systeem en over een mogelijke herziening van het Europese exportcontrolesysteem ten aanzien van goederen voor tweëerlei gebruik. Ook brengt ze hiermee elementen in kaart voor het ontwikkelen van een meerjarenstrategie.

Nederland is van mening dat het huidige systeem goed functioneert en er geen grote verschillen bestaan in de voorwaarden voor exporteurs. Wel zijn er interpretatieverschillen tussen de afzonderlijke lidstaten bij de uitvoering van de dual-use verordening en is er een verschil in informatiepositie, maar elke lidstaat beschikt over dezelfde instrumenten en past die zorgvuldig toe. Toch is Nederland van mening dat er ruimte is voor verbetering en dat de effectiviteit kan worden vergroot. Daarom ondersteunt het de doelstellingen van de Commissie van harte en heeft het in deze reactie geprobeerd een positieve bijdrage te leveren aan het debat.

¹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 665, nr. 3, Memorie van Toelichting bij Regels inzake de controle op diensten die betrekking hebben op strategische goederen (Wet strategische diensten).

De hoofdpunten van deze bijdrage zijn de volgende:

- 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.

- Nederland spant zich in om bedrijven een gelijk speelveld te bieden. 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 de regering altijd het speelveld te herstellen.
- 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, zal Nederland geen toestemming geven voor de uitvoer.

Nederland steunt het ontwikkelen van een risicogebaseerd model voor EU-exportcontroles zoals de Commissie suggereert in hoofdstuk van 6 van het groenboek. De regering acht daarbij de volgende elementen van groot belang voor het verder versterken van het Europese exportcontrolesysteem:

- Om het Europese exportcontrolesysteem verder te harmoniseren, is het vooral belangrijk om te werken aan een gemeenschappelijk exportcontrolebeleid. Niet het verder verfijnen van procedures en wetgeving, maar het delen van informatie en het afstemmen van de uitgangspunten zal leiden tot een gelijk speelveld en een betere controle.
- Europese autoriteiten moeten de beschikking hebben over alle relevante informatie. Niet alleen over afgewezen vergunningen, maar ook over toegewezen vergunningen en opgelegde catch-alls. Het door de Commissie ontwikkelde dual use e-system kan een bijdrage leveren bij het efficiënt ontsluiten van deze informatie, het vergroten van de transparantie over de implementatie van het beleid in de verschillende lidstaten en een effectievere handhaving van de wetgeving in alle EU-lidstaten.
- Nederland is geen voorstander van het verder uitbreiden van de reikwijdte van de communautaire algemene vergunningen omdat dit instrument op gespannen voet staat met de uitgangspunten van het exportcontrolebeleid, waar de nadruk ligt op het *vooraf* en *per geval* toetsen van proliferatierisico's.
- Nederland is voorstander van een verdere harmonisatie van het catch-all instrument en het versterken van het gelijke speelveld door het introduceren van een Europese catch-all. Nederland hecht eraan de bestaande catch-all vooralsnog te behouden, omdat met dit instrument snel en daadkrachtig kan worden opgetreden tegen de risico's van goederen die niet voorkomen in bijlage I bij de verordening.
- Om te voorkomen dat lidstaten of regimepartners elkaars controle-inspanningen ondermijnen, is het essentieel om snel en volledig informatie uit te wisselen over afgewezen vergunningaanvragen. Het no-undercut beginsel moet minder vrijblijvend worden toegepast.