

Vergaderjaar 2009–2010

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 961

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2010

Met deze brief wil ik u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, informeren over het Europese «*level playing field*» inzake de uitvoer van dual-use goederen naar Iran. Voor ik daarop in ga, schets ik graag enige achtergrond bij het beleid voor de uitvoer van dual-use goederen naar Iran.

Inleiding

Sinds 2002 tracht de internationale gemeenschap duidelijkheid te krijgen over de aard van het Iraanse nucleaire programma. Tot dusver zonder succes. Het jongste rapport van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) van 18 februari jongstleden over het Iraanse nucleaire programma stelt wederom dat geen enkele vooruitgang is geboekt: Iran voldoet nog steeds niet aan de implementatie van relevante resoluties van het IAEA en de VN-veiligheidsraad inzake het nucleaire programma en heeft evenmin voldaan aan alle overige uitstaande verzoeken en vragen van het IAEA. Daardoor is het IAEA niet in staat vast te stellen dat het Iraanse nucleaire programma voor 100% vreedzaam van aard is en duurt het wantrouwen bij de internationale gemeenschap voort. Het IAEA stelt dat er een gegronde vermoeden bestaat dat Iran zich in het verleden of heden heeft bezig gehouden met mogelijke activiteiten die zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van een kernkop. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat er activiteiten en faciliteiten bestaan die door Iran niet aan het agentschap zijn opgegeven, zoals tot voor kort de faciliteit in Qom.

Het uitgangspunt van de Nederlandse regering is dat Iran de mogelijkheid moet worden geboden om in dialoog te treden over het nucleaire programma. Tegelijkertijd is de regering van mening dat de huidige Iraanse opstelling niet bijdraagt aan het herstel van het internationale vertrouwen in het enkel vredelievende karakter van het Iraanse nucleaire programma, en evenzeer bestaat er zorg over het Iraanse programma voor de ontwikkeling van ballistische raketten. Derhalve steunt de

regering de inspanningen van de E3+3 om zich in te zetten op de voorbereiding van concrete sanctiemaatregelen in een VNVR-resolutie en bestaat de bereidheid om, desnoods in EU-verband, tot aanscherping van de sancties te besluiten. Dit om de druk op Iran te vergroten en het land tot samenwerking te brengen.

Transparantie en waakzaamheid bij Nederlands exportcontrolebeleid ten aanzien van Iran

De internationale sancties tegen Iran vinden hun uitwerking onder andere in de strengere exportcontrole van strategische goederen naar Iran. Onder strategische goederen worden twee categorieën goederen verstaan, te weten militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik, ook wel dual-use goederen genoemd. Voor militair materieel geldt ingevolge Europese besluitvorming een wapenembargo, dus zijn leveranties van militaire goederen verboden. Voor dual-use goederen geldt doorgaans dat ze zijn bedoeld voor een civiele toepassing, maar dat ze ook gebruikt kunnen worden bij de ontwikkeling van massavernietigingswapens. Door exportcontrole en het daarbij horende vergunningstelsel worden zulke leveranties getoetst op het risico van een ander dan het geoorloofde civiele gebruik.

De controle op de uitvoer van dual-use goederen vindt in Nederland plaats in het kader van EU-wet- en regelgeving. De uitvoer van dual-use goederen naar bestemmingen buiten de Europese Unie is aan voorwaarden gebonden en aan een vergunningplicht onderworpen. De goederen waarvoor dat in alle gevallen geldt, zijn opgenomen in een bijlage van de Europese Dual-Use Verordening, waarnaar het Nederlandse Besluit strategische goederen rechtstreeks verwijst. Iedere exporteur kan dus nagaan of er voor de uitvoer van goederen, die hij naar bestemmingen buiten de Europese Unie wil exporteren, een vergunningplicht geldt. Daarnaast hebben de Europese exportcontrole-autoriteiten de mogelijkheid om op ad hoc-basis ook de uitvoer van goederen die niet in die bijlage voorkomen, alsnog vergunningplichtig te maken indien er aanwijzingen zijn dat zulke «niet-lijst goederen» mogelijk een ander dan civiel gebruik krijgen. Die mogelijkheid wordt aangeduid als de «catch all» bepaling.

Zoals bekend acht de regering het onder de huidige omstandigheden niet passend om van overheidswege handelscontacten met Iran proactief te bevorderen. Tegelijkertijd acht de regering het noodzakelijk om handel met Iran in alle goederen die op enige wijze zouden kunnen bijdragen aan het mogelijke Iraanse massavernietigingswapenprogramma, tegen te houden. Daarom is een aantal maatregelen genomen: met de Sanctieregeling Iran uit 2007 zijn nucleaire en raketgerelateerde dual-use goederen onder embargo gebracht, waardoor de export daarvan naar Iran volledig verboden is. Ook is de reguliere lijst van strategische goederen waarvoor bij uitvoer een vergunning benodigd is, uitgebreid. Tot slot is, zoals al aangegeven, een wapenembargo ingesteld, waarmee ook de uitvoer van militaire goederen is verboden.

Op verzoek van het Politiek en Veiligheidscomité van de EU hebben de Raadswerkgroep voor goederen voor tweërlei gebruik en de Raadswerkgroep non-proliferatie het exportcontrolebeleid ten aanzien van Iran uitgewerkt. Zij hebben in 2006 twee uitgangspunten geformuleerd, namelijk «utmost vigilance» en «presumption of denial». «Utmost vigilance», of uiterste waakzaamheid, betreft het versterken van de controle op uitvoer naar Iran van de meest gevoelige goederen en het uitwisselen van informatie daarover tussen Europese lidstaten. «Presumption of denial» wil zeggen dat een lidstaat een vergunningaan-

vraag voor uitvoer naar Iran afwijst indien zelfs de geringste twijfel bestaat over het civiele eindgebruik van de uit te voeren goederen.

«Catch-all» instrument: aandacht voor rechtszekerheid

Aanvragen voor exportvergunningen van dual-use goederen worden zorgvuldig en individueel beoordeeld. De bovengenoemde uiterste waakzaamheid komt vooral tot uiting bij de uitvoer van goederen die in principe niet vergunningplichtig zijn, maar waarvan nu meer dan voorheen bekend is dat deze voor Iran van speciaal belang kunnen zijn voor de ontwikkeling van het nucleaire programma en het raketprogramma. Daar wordt met name de genoemde «catch all» bepaling toegepast.

Van deze mogelijkheid kan de regering in twee gevallen gebruik maken:

1. Indien er aanwijzingen zijn dat de goederen op hun eindbestemming geheel of gedeeltelijk bestemd zijn – of kunnen zijn – voor gebruik in verband met de ontwikkeling, de productie, de behandeling, de bediening, het onderhoud, de opslag, de opsporing, de herkenning of de verspreiding van chemische, biologische of nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen, of voor de ontwikkeling, de productie, het onderhoud of de opslag van overbrengingsmiddelen die dergelijke wapens naar hun doel kunnen voeren.
2. Indien de goederen bestemd zijn voor militair eindgebruik in een land waarop een internationaal wapenembargo van kracht is.

In verband met de rechtszekerheid van de exporterende ondernemingen is de regering terughoudend in het opleggen van de ad hoc vergunningplicht die uit de «catch all» bepaling voortvloeit. Ik maak gebruik van deze juridische mogelijkheid als over de eindgebruiker en over het eindgebruik van de goederen twijfels bestaan. Ik beschouw het «catch all» instrument als een geëigend middel om ongewenste export naar Iran onder controle te brengen en indien nodig te stoppen.

Het aantal door EU-lidstaten opgelegde «catch all» beschikkingen voor zendingen met bestemming Iran is de afgelopen jaren gestegen. Dit komt in de eerste plaats doordat de inkoop- of verwervingsactiviteiten van Iran zijn toegenomen. Daarnaast groeit de beschikbare kennis over zulke verwervingspogingen van Iran en wordt informatie intensiever gedeeld en vergeleken tussen de lidstaten. Zo kunt u denken aan details over goederen die bij eerdere verwervingspogingen een rol speelden of aan gegevens over grondstoffen en/of producten waarover Iran nog niet beschikt, maar die wel nodig zijn voor de verdere ontwikkeling van het nucleaire programma of het raketprogramma.

Nederland zet zich in voor «Level playing field» in Europa

Voor een effectief exportcontrolebeleid is het van belang om intensief samen te werken met de Europese partners. Vanwege de vrije Europese markt zijn de Europese lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk voor het bewaken van de buitengrenzen van de Unie en is het daarom belangrijk dat Europese lidstaten onderling informatie uitwisselen over afgewezen vergunningen. Bij het beoordelen van nieuwe vergunningaanvragen geldt het internationaal overeengekomen «no undercut»-beginsel. Dat betekent dat als een EU-partner een vergunning heeft afgewezen, zo'n afwijzing genotificeerd wordt aan de overige lidstaten en een andere lidstaat een identieke aanvraag (dezelfde goederen voor dezelfde eindgebruiker) niet kan toekennen zonder hierover eerst overlegd te hebben. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het afgeven van een vergunning ligt altijd bij de individuele lidstaten.

Hoewel zowel de exportcontrole op dual-use goederen als de beperkende maatregelen ten aanzien van leveranties van «niet-lijst goederen» aan Iran grotendeels gebaseerd zijn op Europese verordeningen en lidstaten actief samenwerken om te komen tot harmonisatie van de uitvoering, blijven individuele lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering. Het is daardoor niet uitgesloten dat enig verschil ontstaat in interpretatie en toepassing van de regelgeving tussen de verschillende lidstaten.

Zoals ook tijdens het Algemeen Overleg Wapenexportbeleid van 6 oktober 2009 is besproken, geven Nederlandse bedrijven signalen af dat lidstaten verschillend omgaan met het opleggen van met name de «*catch-all*» beschikkingen. Een «*catch all*» beschikking betreft immers goederen die in principe niet vergunningplichtig zijn, maar op basis van specifieke aanwijzingen over het eindgebruik wel vergunningplichtig worden gemaakt. Hiermee is niet gezegd dat alle aanvragen worden afgewezen die op basis van zo'n ad hoc-vergunningplicht zijn ingediend. Als er voldoende waarborgen worden geboden om de aanvankelijke zorgen weg te nemen, dan worden aanvragen nog altijd gehonoreerd.

Helaas beschikken niet alle Europese lidstaten altijd over dezelfde informatie, en ook wordt de beschikbare informatie niet door iedereen gelijk beoordeeld. De regering spant zich in voorkomende gevallen tot het uiterste in om specifieke informatie met buitenlandse collega's te delen, zodat zij op basis van dezelfde gegevens tot een, liefst zelfde, besluit kunnen komen.

Verschillen in het beleid bij het opleggen van een ad hoc-vergunningplicht zouden, zeker als er een concurrerende Europese markt bestaat, kunnen leiden tot een gebrek aan «*level playing field*». Een bedrijf dat een vergunning moet aanvragen voordat het bepaalde goederen uit kan voeren naar Iran, heeft immers een nadeel ten opzichte van een concurrerend bedrijf dat deze verplichting niet heeft. Nederland is weliswaar relatief streng, maar doet zijn uiterste best om het nadeel tot een minimum te beperken door vergunningaanvragen zo snel mogelijk te behandelen. De gemiddelde termijn voor het behandelen van uitvoervergunningen voor bestemming Iran bedraagt tien weken. Dat is lang, maar hangt samen met de zorgvuldigheid waarvoor geen concessies kunnen gelden, en zou gelet op de tijd tussen een offerteaanvraag en de daadwerkelijke levering niet tot onoverkomelijke nadelen voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven moeten leiden, zeker niet bij opdrachten met een langere looptijd.

Wanneer een gebrek aan «*level playing field*» wordt geconstateerd, bijvoorbeeld doordat het bedrijfsleven de regering daarop attendeert, of als dat blijkt uit contacten met Europese partners, zal de regering altijd proberen dit «*level playing field*» te herstellen. Hoewel de regering het betreurt als het Nederlandse bedrijfsleven hinder ondervindt van deze beleidslijn, staat wel voorop dat de Nederlandse regering, gezien de ernst van de vertrouwenscrisis ten aanzien van Iran, besloten heeft terughoudend te zijn bij het afgeven van vergunningen voor de uitvoer naar Iran. Indien een partnerland geen ontlastende informatie kan verstrekken, ligt het, gezien de principes van «*utmost vigilance*» en «*presumption of denial*», niet voor de hand om de minder strenge lijn van dat land over te nemen. De regering zet zich in Europees verband actief in om te komen tot een geharmoniseerde, strenge aanpak.

Conclusie: zorgvuldig, waakzaam en terughoudend, maar strevend naar een level playing field

Gedurende de afgelopen paar jaar is het exportcontrolebeleid ten aanzien van Iran steeds verder aangescherpt en de huidige ontwikkelingen zullen

deze trend niet veranderen (zie ook de laatste brief aan de Kamer inzake Iran van de minister van Buitenlandse Zaken van 24 maart jongstleden, (21 501-02, nr. 957). De regering hecht belang aan een strikte naleving van haar internationale verplichtingen, ook als het Nederlandse bedrijfsleven zich in haar concurrentiepositie benadeeld voelt of hinder ondervindt van het feit dat naburige landen minder streng zijn. De regering zet zich in om deze hinder tot een minimum te beperken, maar zal de veiligheids- en buitenlandspolitieke belangen uiteindelijk altijd voorop stellen, conform de afspraken die hierover in internationaal verband zijn gemaakt. De Nederlandse regering is daarom zorgvuldig, waakzaam en terughoudend, maar zet zich binnen Europa actief in om te komen tot een level playing field.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven