

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2013

Zoals toegezegd tijdens het VAO handelsmissies en exportpromotie op 14 maart 2013 (Kamerstuk 33 400 V, nr. 127) informeer ik u hierbij over het exportcontrolebeleid, in het bijzonder ten aanzien van India en röntgenanalyseapparatuur, en het ontbreken van een gelijk speelveld ten opzichte van andere landen. Dit naar aanleiding van vragen van de Kamerleden Leegte (VVD) en Mulder (CDA) waarom het beleid over de röntgenanalyseapparatuur van Nederland ten aanzien van India afwijkt van dat van Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten, Frankrijk en Zwitserland en wat het verschil is tussen de bestemmingen India en China. Het lid Leegte constateerde daarnaast dat Duitsland marktaandeel van Nederlandse bedrijven aan het overnemen is.

Uitgangspunten Nederlands exportcontrolebeleid dual-use goederen

De uitgangspunten van het Nederlandse exportcontrolebeleid ten aanzien van dual-use goederen, zoals bijvoorbeeld röntgenanalyseapparatuur, staan vervat in de kabinetsreactie¹ op het groenboek dual-use van de Europese Commissie en het verslag van het schriftelijk overleg terzake², zoals vastgesteld op 21 oktober 2011.

De vragen van uw Kamer over het beleid ten aanzien van India en röntgenanalyseapparatuur raken aan de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse exportcontrolebeleid:

1. 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.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 1225

² Kamerstuk 22 112, nr. 1245

2. 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, probeert het kabinet altijd het gelijke speelveld te herstellen. Als dit niet lukt, zal het veiligheidsbelang prevaleren.
3. 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.

Exportcontrolewetgeving in Europa

De dual-use verordening³ valt Europeesrechtelijk onder de handelspolitiek, terwijl de internationale afspraken waarop exportcontrole is gebaseerd ook heel 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 de exportcontrole.

Elke lidstaat beoordeelt de aanvragen van bedrijven die in dat land gevestigd zijn op basis van de in dat land beschikbare informatie. In de dual-use verordening is de verplichting opgenomen dat lidstaten elkaar informeren over afgewezen vergunningen. Ook moeten lidstaten elkaar consulteren en informatie uitwisselen als een aanvraag in grote lijnen identiek is aan één die eerder door een andere lidstaat is afgewezen. Het betreft uitsluitend een consultatieverplichting. Het is niet verplicht de afwijzing van de andere EU partner over te nemen. Het delen van informatie is niet altijd mogelijk, omdat het vaak gerubriceerde informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft.

In de reactie op het groenboek dual-use heeft het Nederlandse kabinet onder andere aangedrongen op minder vrijblijvendheid bij deze wederzijdse afstemming tussen EU lidstaten en in algemene zin gepleit voor een gelijk speelveld in Europa. Nederland zal zich ook in het vervolgtraject (witboek, voorstellen tot aanpassing van de verordening) inzetten voor harmonisatie in de EU. Ook andere EU lidstaten vinden dit wenselijk. Ik zet mij er voor in om het Europees gelijk speelveld te realiseren. Uit een gesprek dat ik hierover had met Eurocommissaris De Gucht blijkt dat ook de Europese Commissie zich hiervoor inzet.

Onlangs hebben de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement overeenstemming bereikt over de *trade omnibus I en II*. Dit is een verzameling Verordeningen op het gebied van handelspolitiek waar na het Verdrag van Lissabon nieuwe afspraken over bevoegdheidsverdeling nodig was. Dit betekent dat ook de triloog over de dual-useverordening, die in afwachting van de uitkomst van de onderhandelingen over de *trade omnibus* was afgebroken, voortgezet kan worden. Het betreft een wijzigingsvoorstel om de goederenbijlagen bij de dual-useverordening voortaan via gedelegeerde handelingen aan te passen in plaats van via de normale wetgevingsprocedure. Het Europees Parlement heeft een aantal amendementen voorgesteld die zouden bijdragen aan een gelijk speelveld in Europa, maar een

³ Verordening (EG) Nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërléi gebruik.

meerderheid in de Raad heeft de voorkeur om het proces van aanpassen van de controlelijst en de inhoudelijke aanpassing van het exportcontrolebeleid van elkaar te scheiden. Indien het Europees Parlement met deze scheiding instemt, zal kort na het introduceren van de nieuwe procedure voor lijstaanpassingen een fundamentele discussie over de dual-useverordening en het gelijk speelveld in Europa gevoerd kunnen worden.

Exportcontrolebeleid ten aanzien van India

Nederland heeft zorgen over het Indiase nucleaire programma. India is niet aangesloten bij het (nucleaire) non-proliferatieverdrag (NPV), heeft een duidelijke militaire component in het nucleaire programma en verkeert in een staat van gewapende vrede met buurland en kernmacht Pakistan. Hoewel de internationale regels ten aanzien van leveranties van nucleaire goederen aan India sinds 2008 zijn versoepeld, geldt dit alleen voor goederen die uitsluitend bestemd zijn voor het civiele nucleaire energieprogramma.

Indien goederen bruikbaar zijn voor het ontwerpen of vervaardigen van een nucleair wapen of een overbrengingsmiddel daarvoor, zal Nederland zo'n levering dus extra zorgvuldig beoordelen. Bij het beoordelen van aanvragen spelen de eindgebruiker en de aannemelijkheid van het opgegeven eindgebruik een belangrijke rol. Ten aanzien hiervan onderscheid ik vier risicocategorieën:

1. Geen risico – Eindgebruikers waarover ik geen belastende informatie (inlichtingen) heb;
2. Theoretisch risico – Eindgebruikers die indirecte banden hebben met entiteiten van zorg;
3. Materieel risico – Eindgebruikers die direct bij relevante verwervingsactiviteiten betrokken zijn;
4. Bewezen risico – Een zending wordt specifiek verworven voor het nucleaire of ballistische raketprogramma.

Naar aanleiding van eerdere discussie over het gelijke speelveld, dual use goederen en India is eind 2011 besloten om aanvragen af te wijzen op het moment dat er sprake is van een materieel risico van verkeerd eindgebruik (categorie 3). Voorheen werd op basis van het voorzichtigheidsprincipe al afgewezen bij een theoretisch risico (categorie 2).

Zoals eerder aangegeven, beoordeel ik 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). Als er geen of uitsluitend theoretische risico's zijn op proliferatiegevoelig eindgebruik, zal ik de aanvragen goedkeuren.

Verskil in exportcontrole tussen Nederland en andere landen

In theorie is er geen verschil tussen de exportcontrole in Nederland en andere lidstaten van de EU zoals Duitsland, Engeland en Frankrijk. Zowel het juridisch kader, de dual-use verordening, als het beleidskader, 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, zoals de *Nuclear Suppliers Group (NSG)* en het *Missile Technology Control Regime (MTCR)*, waar afspraken worden gemaakt over het exportcontrolebeleid en informatie wordt gedeeld om te komen tot geharmoniseerde uitvoering en handhaving.

In de praktijk leiden deze afspraken niet altijd tot een identieke beoordeling van individuele gevallen. Naast de informatie die gedeeld kan worden met collega's in andere landen, komt er soms informatie beschikbaar die vanwege de noodzaak tot bronbescherming een rubricering krijgt en dus niet met hen gedeeld kan worden. Het verschil in de informatiepositie tussen landen kan uitmonden in een verschil in beoordeling van de proliferatierisico's rond een leverantie.

Als blijkt dat Nederland bepaalde aanvragen strenger beoordeelt dan andere landen, zal ik er alles aan doen om het gelijke speelveld te herstellen. Ik ben hierover bijvoorbeeld intensief in gesprek met mijn Duitse collega, omdat bleek dat een zending naar een laboratorium in India, die in Nederland negatief beoordeeld was, vervolgens geleverd kon worden door de Duitse concurrent van het Nederlandse bedrijf. In dit specifieke geval bleek dat mijn Duitse collega niet de belastende informatie van de Duitse Bundesnachrichtendienst (BND) had gekregen die ik van de Unit Contraproliferatie van AIVD en MIVD wel kreeg.

Naar aanleiding van de aanvraag die ik de Unit Contraproliferatie van AIVD en MIVD voorgelegd heb, hebben de diensten een discretionaire bevoegdheid om op basis van de aldaar aanwezige informatie een ambtsbericht uit te brengen. Eventuele verschillen met de Duitse situatie hangen niet samen met de informatiepositie van de diensten maar met het onderliggende systeem van het kunnen en mogen uitbrengen van een ambtsbericht. Ten aanzien van de Nederlandse situatie geldt onverminderd dat de diensten op basis van eigen analyse aanleiding hebben gezien tot het uitbrengen van een ambtsbericht.

Verschillen tussen de bestemmingen India en China

Bij het beoordelen van aanvragen voor de export van dual-use goederen kijk ik vooral naar de aard van de goederen, de eindgebruiker en het opgegeven eindgebruik. Het risico op onwenselijk eindgebruik en het risico van doorgeleiding naar een ongewenste eindbestemming zijn deels afhankelijk van het land waar de ontvanger of eindgebruiker van de goederen gevestigd is. Toch geldt dat ook in het geval van India er geen embargo op de levering van röntgenanalyse-apparatuur bestaat. Steeds zal individueel naar de beoogde eindgebruiker gekeken worden en naar de banden van zo'n eindgebruiker met de programma's die India op proliferatiegebied tot een land van zorg maken. Speelt er geen risico of slechts een theoretisch risico, dan wordt toestemming verleend voor de uitvoer. Is er een materieel risico of zijn er bewijzen van betrokkenheid bij zulke programma's, dan volgt die toestemming niet. Exportcontrole is geen sanctie-instrument en dus wordt in alle gevallen zorgvuldig gekeken naar de risico's rondom specifieke leveranties.

Een aantal verschillen tussen India en China is echter wel relevant bij het beoordelen van aanvragen voor de export van röntgenanalyseapparatuur. Het belangrijkste verschil is dat India niet is aangesloten bij het NPV, en China wel. Daarnaast is China, in tegenstelling tot India, aangesloten bij de NSG op basis waarvan waarborgen voor civiel eindgebruik mogelijk zijn. Ten slotte heeft Nederland een overeenkomst met China voor nucleaire samenwerking, op basis waarvan Nederland verkrijgt uranium

kan leveren en waarborgen voor specifieke leveranties mogelijk zijn. Zo'n overeenkomst is er niet met India.

Tot slot

Ik leg mij niet neer bij de geconstateerde verschillen in de exportcontrole tussen Nederland en andere landen.

Zowel in bilaterale contacten als in multilateraal verband zet ik mij in voor het creëren van een gelijk speelveld, en komende tijd wordt gezien hoe dit gerealiseerd kan worden.

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