

Vergaderjaar 2017–2018

34 800

Wijziging van de Wet strategische diensten in verband met Verordening (EU) nr. 2016/2134 van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2016 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1236/2005 van de Raad met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 januari 2018

De regering dankt de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor haar verslag met betrekking tot het bovengenoemde voorstel van wet. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord. Hierbij zijn de opzet en volgorde van het verslag zo veel mogelijk gevolgd.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen uiteen te zetten in hoeverre de Nederlandse inzet uit het BNC-fiche over het Commissievoorstel voor deze verordening is overgenomen en op welke punten de verordening niet in overeenstemming is met de Nederlandse inzet. Het resultaat van de herziening is in lijn met het Nederlands standpunt om de controle uit te breiden. Daarnaast is de Nederlandse inzet op twee punten overgenomen in de herziene anti-folterverordening. Er is in de verordening een algemene vergunning voor de export van goederen in bijlage III bis opgenomen met het oog op het verlagen van de administratieve last voor het bedrijfsleven en de overheid. Bijlage III bis-goederen zijn producten die potentieel gebruikt kunnen worden voor de executie van mensen door middel van een dodelijke injectie, maar die ook legitieme gebruiksdoelen hebben. Daarnaast zijn de definities van «foltering» en «wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing» mede op verzoek van Nederland in lijn gebracht met jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Er zijn ook punten waarover geen overeenstemming is bereikt, te weten de ad hoc-vergunningplicht (catch-all) en een doorvoervergunningplicht voor bijlage III en III bis-goederen. Ten aanzien van een ad hoc-vergunningplicht bestond er onvoldoende draagvlak om deze mogelijkheid op te nemen in de verordening. Daarvoor in de plaats is een spoedprocedure opgenomen in de verordening, waarmee versneld producten kunnen worden toegevoegd aan de controlelijst. Voor

Bijlage III-goederen en III bis-goederen is besloten geen vergunningplicht voor doorvoer op te nemen, maar een verbod op het moment dat de exporteur op de hoogte is dat de goederen bestemd zijn voor foltering, andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing of voor de doodstraf in een derde land. Bijlage III-goederen zijn producten ontworpen om mensen in bedwang te houden, of (wapens en apparatuur voor de verspreiding van verdovende of irriterende stoffen) voor oproerbeheersing en zelfbeheersing.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering daarnaast in te gaan op de mate waarin de werking van de verordening aansluit bij de definities en bepalingen uit de dual-useverordening.

De oorspronkelijke anti-folterverordening is in 2005 in werking getreden. Bij de recente herziening is zoveel mogelijk gezocht naar aansluiting bij de dual-useverordening. Waar mogelijk zijn dezelfde definities aangehouden om zo min mogelijk ambiguïteit te creëren tussen beide verordeningen. Het gaat daarbij om definities van douanegebied van de Unie, tussenhandeldiensten, tussenhandelaar, exporteur, algemene Unie-uitvoervergunning, individuele vergunning, globale vergunning en doorvoer.

Tussenhandeldiensten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of en in hoeverre het verbod op tussenhandeldiensten voor goederen in bijlage II kan leiden tot een situatie waarin onvoldoende informatie voorhanden is om een verbod te rechtvaardigen en of wellicht een vergunningplicht zorgvuldiger was geweest.

Bijlage II-goederen zijn goederen ontworpen met het oog op de executie van mensen en goederen om mensen in bedwang te houden die niet geschikt zijn voor gebruik door rechtshandhavingsautoriteiten. Voor de handel in bijlage II-goederen geldt een algemeen verbod. Er is één uitzondering op het verbod, in het geval dat de goederen worden tentoongesteld in een museum in verband met de historische betekenis van de goederen. Doordat de betreffende goederen uitsluitend kunnen worden gebruikt voor de uitvoering van de doodstraf of het folteren van mensen, kan dit volgens de regering niet leiden tot een situatie waarin onvoldoende informatie voorhanden is om een verbod te rechtvaardigen. Vanuit dit perspectief sluit een verbod op tussenhandeldiensten voor bijlage II-goederen aan op het algemene verbod op handel in die goederen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze controle op tussenhandel dan tot nu toe geregeld is en of er überhaupt sprake van controle op de tussenhandel was.

In de oorspronkelijke anti-folterverordening uit 2005 was er geen controle op tussenhandeldiensten. Door de herziening worden tussenhandeldiensten nu wel gecontroleerd.

Om de controle op tussenhandel nu wel te laten plaatsvinden, zal, zo stellen de leden van de CDA-fractie, een tussenpersoon worden betrokken bij de aan- of verkoop van goederen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven hoe deze tussenpersoon wordt gevonden of aangesteld en welke procedures hierbij gehanteerd moet worden. De inschatting over de administratieve lasten zou nog niet gemaakt kunnen worden, toch zouden de leden van de CDA-fractie van de regering willen weten welke administratieve consequenties de aanstelling van een dergelijke tussenpersoon meebrengt.

Bij tussenhandeldiensten faciliteert een natuurlijk persoon of entiteit bij het onderhandelen over of regelen van transacties en de aan- of verkoop van goederen die vallen onder de anti-folterverordening. De goederen

afkomstig uit een derde land gaan naar een ander derde land en komen niet binnen in het douanegebied van de Unie. De overheid is niet betrokken bij het tot stand komen van de transactie, maar verleent een vergunning aan de tussenpersoon om te mogen faciliteren bij de transactie. De overheid heeft geen rol bij het vinden of aanstellen van een tussenpersoon. Van administratieve consequenties op dit punt is van overheidswege geen sprake.

De leden van de D66-fractie lezen dat de tussenhandel of de promotie van in bijlage II vermelde goederen ter gebruik voor doodstraf of executie verboden wordt. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom er niet voor gekozen is om dit verbod tevens toe te passen op de in bijlage III bis genoemde anestheserende producten die zouden kunnen worden gebruikt als hulpmiddel bij de executie van mensen door middel van een dodelijk injectie, zoals pentobarbital en thiophenthal. Een verbod op tussenhandel of promotie voor bijlage III bis-goederen ligt niet in de rede, omdat de geneesmiddelen in bijlage III bis ook een legitiem doel kunnen hebben. Deze middelen kennen gebruik als anestheticum bij operaties. Daarentegen kunnen Bijlage II-goederen enkel worden ingezet voor foltering of het uitvoeren van de doodstraf.

De leden van de SP-fractie vragen zich af door wie de controle op de tussenhandeldiensten wordt uitgevoerd en welke straffen er staan op een overtreding.

De controle op tussenhandel wordt uitgevoerd door Team POSS (Precursoren, Oorsprong, Strategische goederen en Sancties). Dit is het douaneteam dat onder meer verantwoordelijk is voor de handhaving van de anti-folterverordening. De strafmaat voor overtredingen van de bepalingen in de Wet strategische diensten is vastgelegd in de Wet op de economische delicten. De maximale straf die kan worden opgelegd voor overtreding van artikel 11 van de Wet strategische diensten, waarin de strafbaarstelling van de dienstengerelateerde bepalingen van de anti-folterverordening is geregeld, is zes jaar gevangenisstraf of een boete van maximaal 82.000 euro.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af waarom de nevendiensten vervoer, financiële diensten, verzekering of herverzekering dan wel reclame of promotie zijn uitgezonderd.

De nevendiensten zijn uitgezonderd van de controle, omdat de tussenhandelaar niet per se invloed heeft op dit soort diensten. Deze worden vaak door derde partijen uitgevoerd. Indien voor alle nevendiensten een vergunning nodig zou zijn, zou dit een substantiële verhoging van de administratieve lasten tot gevolg hebben. Het is dan mogelijk dat voor één transactie verschillende vergunningen moeten worden afgegeven, omdat de verleners van de nevendiensten verschillende partijen zijn en elke dienstverlener apart een vergunning zou moeten aanvragen. De uitzondering van nevendiensten is reeds een bestaande praktijk en wordt ook gehanteerd in de dual-useverordening.

Verbod op opleiding voor goederen gericht op de doodstraf of folter (bijlage II-goederen)

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering hoe het verbod op opleiding voor goederen gericht op de doodstraf gecontroleerd zal worden. Tevens willen deze leden weten om welke opleidingen het gaat. Is er dan ook bijvoorbeeld sprake van een verbod op een onderdeel van een opleiding of op specifieke modules, zo vragen deze leden. In de verordening is geen nadere definiëring opgenomen van wat voor opleidingen dit zijn, opdat er geen constructies benut kunnen worden voor het omzeilen van wetgeving. Het zou hier specifiek gaan om

opleidingen gerelateerd aan bijlage II. Zoals voor alle verboden in deze verordening, geldt dat de handhaving wordt gedaan door Team POSS van de Douane.

Verbod op promotie van goederen gericht op de doodstraf of folter (bijlage II-goederen) op handelsbeurzen en in reclame

Met betrekking tot het verbod op het tentoonstellen van en reclame maken voor de betreffende goederen vragen de leden van de SP-fractie zich af of het faciliteren van promotie, bijvoorbeeld op een handelsbeurs, ook wordt gedekt door dit verbod.

Dit is niet het geval. Het verbod geldt niet voor degenen die een ruimte ter beschikking stellen of bijvoorbeeld een handelsbeurs organiseren. Het verbod heeft betrekking op degenen die een stand gebruiken en bemensen op een dergelijke beurs.

Technische bijstand

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre voor het uitbreiden van de controle op technische bijstand aan het ontwerpen, produceren en gebruiken van gecontroleerde goederen vergaande Europese afstemming of harmonisatie van vergunningen nodig is. De leden van de CDA-fractie willen van de regering weten in hoeverre het Nederlandse vergunningensysteem moet worden aangepast om dit waterdichte Europese systeem te realiseren. Is er bijvoorbeeld sprake van een format dat in alle lidstaten gehanteerd zal moeten worden, vragen deze leden.

De Europese afstemming en harmonisatie van vergunningen voor technische bijstand is onderdeel geweest van de herziening van de anti-folterverordening. Zo zijn in de verordening duidelijke criteria opgenomen waaronder een vergunning mag worden afgegeven en staat het format voor de vergunning beschreven in bijlage VII bij de verordening. De mogelijkheid om een vergunning voor technische bijstand te kunnen verlenen moet worden opgenomen in het Nederlandse vergunningensysteem. De nodige aanpassingen hiervoor zijn al uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering van mening is dat het vastleggen van bedrijfsinterne documenten van werkprocessen een voldoende instrument is ter handhaving van de naleving van de globale vergunning en, zo nee, of er aanvullende nalevingsprogramma's nodig zijn.

Voor het verlenen van een globale vergunning is een intern nalevingsprogramma een vereiste. In dit document beschrijft de exporteur het interne besluitvormingsproces om bij een transactie vast te stellen dat er geen sprake is van oneigenlijk gebruik. Elementen zijn onder andere het screenen van de eindgebruiker en het eindgebruik, het trainen van het personeel op het gebied van bestaande wet- en regelgeving en het doen van interne audits. Een intern nalevingsprogramma is naar het oordeel van het kabinet een voldoende instrument ter handhaving van de naleving van de globale vergunning, mits aan vooraf vastgestelde eisen en criteria is voldaan. In het geval er nog twijfels zouden bestaan aan de zijde van de overheid, dan kunnen er aanvullende voorwaarden worden opgelegd, of kan worden overgegaan tot het laten aanvragen van individuele vergunningen.

Nieuwe vergunningsvormen

De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe lang de globale vergunning en de algemene vergunning geldig zijn.

De geldigheidsduur van een globale vergunning is vastgelegd in artikel 9 van de verordening en bedraagt tussen één en drie jaar, met een mogelijke verlenging van maximaal twee jaar. Een globale vergunning die in Nederland wordt aangevraagd, zal in de praktijk een geldigheidsduur van één jaar hebben. Voor de algemene uitvoervergunning geldt dat deze een geldigheidsduur heeft van onbepaalde tijd zolang de exporteur zich houdt aan de gebruiksvoorwaarden. In het geval er redelijke twijfel bestaat bij de bevoegde autoriteit kan een exporteur verboden worden om gebruik te maken van de algemene uitvoervergunning.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie zich af door wie, hoe en wanneer er wordt gecontroleerd of de vergunninghouders blijven voldoen aan de gebruikersvoorwaarden bij de nieuwe vergunningsvormen en wat de kosten zijn van dit toezicht en of daar extra middelen voor beschikbaar komen.

De handhaving van de verordening ligt in handen van Team POSS van de Douane. Het toezicht zal op dezelfde wijze worden gedaan als bij de handhaving van de dual-useverordening. Team POSS zal op regelmatige basis toezichtsonderzoeken uitvoeren. In eerste instantie is afgesproken dat de Douane deze taken binnen de bestaande capaciteiten opvangt. De komende tijd zal goed gemonitord worden of dit toereikend is.

Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering wat het wetsvoorstel betekent voor de farmaceutische industrie in Nederland en hun belangen bij de chemicaliën op bijlage III bis. Is de farmaceutische industrie geconsulteerd over het wetsvoorstel? Zo ja, op welke wijze en met welk resultaat?

De anti-folterverordening is een Europese verordening. De verordening werkt rechtstreeks. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van deze verordening. Dit wetsvoorstel behelst de strafbaarstelling van handelen in strijd met de verordening. Tijdens de voorbereiding van het Commissievoorstel tot herziening van de anti-folterverordening zijn alle relevante partijen, waaronder de farmaceutische industrie, in een publieke consultatie door de Commissie gehoord. Een van de redenen voor het opnemen van een algemene vergunning voor bijlage III bis-goederen is om de farmaceutische industrie niet zwaardere administratieve lasten op te leggen dan nodig.

De leden van de SP-fractie vragen zich af op welke gegevens de verwachting omtrent de lastenverzwaring voor bedrijven die tussenhandeldiensten of technische bijstand aanbieden is gebaseerd en of er naar aanleiding van het wetsvoorstel meer inzicht zal komen in de mate waarin bedrijven momenteel tussenhandeldiensten of technische bijstand aanbieden.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, is er slechts beperkt inzicht in hoeverre bedrijven tussenhandeldiensten of technische bijstand aanbieden waarop de anti-folterverordening betrekking heeft. Er wordt voorlichting gegeven over de gewijzigde verordening. Dit zal in combinatie met vergunningaanvragen voor tussenhandeldiensten leiden tot meer inzicht in de mate waarin de diensten, tussenhandeldiensten en technische bijstand, worden aangeboden door bedrijven.

De leden van de SP-fractie vragen zich tot slot af welke aanvullende maatregelen er mogelijk zijn om te voorkomen dat er binnen de EU geld wordt verdiend aan de productie van en de handel in folteringsgoederen. De herziene anti-folterverordening kenmerkt zich door stringente wetgeving. Voor handel in bijlage II-goederen geldt een algemeen verbod. In bijlage III en III bis-goederen mag alleen gehandeld worden mits er een

vergunning wordt verleend. Bij de vergunningverlening voor bijlage III en III bis-goederen, kunnen naar inzicht van de autoriteiten aanvullende voorwaarden worden opgelegd, indien dit vanwege een risicoafweging noodzakelijk wordt geacht. Tevens is voorzien in een mechanisme om goederen die nu nog niet in de bijlagen zijn opgenomen, toe te voegen en zo vergunningplichtig danwel verboden te verklaren. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om aanvullende maatregelen te identificeren.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag