

Douanerecht

Voorstel voor nieuwe Dual Use Verordening

In het najaar van 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd ter modernisering van de Dual Use Verordening. Inmiddels heeft de speciale commissie van het Europees Parlement het voorstel bestudeerd en voorgesteld om het op een aantal punten aan te passen. Daarmee zijn de contouren van de nieuwe regeling nog wat duidelijker zichtbaar. In deze bijdrage zal ik ingaan op de belangrijkste wijzigingen uit dit voorstel.



Mr. Roelof Andringa, partner bij Andringa Caljé & De Jager advocaten

1. Goederen voor tweërlei gebruik

Dual Use goederen zijn goederen die zowel voor civiele- als voor militaire doeleinden zouden kunnen worden gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan geavanceerde communicatie- en navigatieapparatuur, maar ook aan chemicaliën en bepaalde vormen van informatie technologie. In officiële publicaties wordt deze categorie aangeduid als “goederen voor tweërlei gebruik” maar ik vind het vaak makkelijker om gewoon te spreken van Dual Use goederen.

De huidige Dual Use Verordening 428/2009 dateert uit mei 2009. De Verordening bestaat in feite uit een aantal artikelen waarin de vergunningplicht is uitgewerkt en een Annex waarin een lijst is opgenomen van alle goederen die zijn aangemerkt als Dual Use goederen. Via de TARIC website is makkelijk een lijst te vinden met alle goederencodes van goederen die mogelijk kwalificeren als Dual Use goederen.¹ De vergunningplicht geldt overigens niet alleen voor uitvoer van Dual Use goederen maar in sommige gevallen ook voor het overbrengen van Dual Use goederen binnen de EU, transit en tussenhandel. In Nederland worden de vergunningen afgegeven door de afdeling Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) van de Douane Groningen.

In het najaar van 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd ter modernisering van die Dual Use Verordening. Het gaat om voorstel 2016(616) onder de titel: Verordening tot instelling van een Unie regeling voor controle op de uitvoer, de overbrengingen, de tussenhandel en de doorvoer van goederen voor tweërlei gebruik. Inmiddels heeft de speciale commissie van het Europees Parlement het voorstel bestudeerd en voorgesteld om het op een aantal punten aan te passen.² Daarmee zijn de contouren van de nieuwe regeling nog wat duidelijker zichtbaar. In deze bijdrage zal ik ingaan op de belangrijkste wijzigingen uit dit voorstel.

2. Uitbreiding van het begrip “Dual Use” goederen

Al enige jaren maken de Europese autoriteiten zich zorgen over de levering van af luister- en spionage technologie aan landen die minder waarde hechten aan mensenrechten dan dat de Europese landen doen. Het gaat bij die technologie bijvoorbeeld om ISMI-catchers waarmee mobiele telefoons kunnen worden afgeluisterd, en IP-interceptors waarmee internetgebruik kan worden gemonitord. Die technologie kan nuttig worden ingezet, maar evengoed voor repressieve doeleinden. Dat is aanleiding om de uitvoer van dergelijke technologie te reguleren.

Een specifiek deel van die technologie is al opgenomen in de huidige Dual Use Verordening, maar in het voorstel wordt cybersurveillance technologie in het algemeen onder de Dual Use Verordening gebracht. De definitie van Dual Use goederen wordt namelijk uitgebreid met een apart onderdeel voor “technologie voor cybertoezicht die een gevaar kan vormen voor de internationale veiligheid, of voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van de Unie, of kan worden gebruikt voor ernstige schendingen van de mensenrechten of internationaal humanitair recht.”

Deze algemene uitbreiding is uitgewerkt door toevoeging van een extra categorie goederen aan de Annex. Dat wordt categorie 10, waarin bijvoorbeeld ‘Devices for event data and specially designed components therefore’ worden aangemerkt als Dual Use goederen. Dergelijke Event Data Recorders worden tegenwoordig voor allerlei toepassingen gebruikt, waaronder ook voor toepassingen in auto’s en vrachtwagens. Daarom zullen exporteurs van dergelijke apparatuur of van goederen, waar dergelijke apparatuur in is verwerkt, moeten nagaan of een exportvergunning is vereist.

3. Bijkomende dienstverlening, zoals transport

Volgens de huidige regeling vallen zogeheten bijkomende diensten niet onder het begrip tussenhandel, en daarmee niet onder de Dual Use verordening. Het gaat dan om bijvoorbeeld transport, financiële diensten, verzekering en marketing. Het comité van het Europees Parlement heeft echter voorgesteld om deze bepaling geheel te schrappen. Dat betekent nog al wat voor de potentiële reikwijdte van de Verordening, en daarom vraag ik mij af of de Raad daarmee akkoord zal gaan.

¹ Raadpleeg daarvoor het onderdeel “Maatregelen” op de TARIC website die is te vinden via http://ec.europa.eu/taxation_customs/

² Concept rapport van comité voor Internationale Handel van het Europees Parlement (EP) inzake het voorstel 2016/0295(COD) – nr. .PE602.808v01-00.

4. Harmonisering procedures voor vergunningaanvraag

Het voorstel verplicht ook om Richtlijnen en Aanbevelingen te publiceren, aan de hand waarvan de nationale autoriteiten de vergunningaanvragen kunnen beoordelen. Het comité van het EP scherpt die verplichtingen nog wat aan. Voor de praktijk is dat wel een behoorlijke verbetering, omdat elke Lidstaat voortaan dezelfde criteria moet toepassen bij het beoordelen van de aanvragen. Daardoor zal het hopelijk voor de vraag of wel/geen vergunning wordt verleend, minder van belang worden, in welke lidstaat de exporteur is gevestigd.

5. Nieuwe Algemene Europese Vergunningen

De huidige Verordening kent zes types Algemene Vergunningen.³

Met die vergunningen worden de verplichtingen voor bonafide uitvoerleveringen van Dual Use goederen sterk vereenvoudigd.

De huidige Algemene Vergunningen zijn:

- EU001 een algemene uitvoervergunning naar een zestal specifieke landen
- EU002 export van bepaalde producten naar een beperkt aantal landen
- EU003 wederuitvoer na reparatie/vervanging
- EU004 tijdelijke uitvoer voor een tentoonstelling
- EU005 export van bepaalde telecommunicatiemiddelen
- EU006 export van bepaalde chemicaliën

Met het voorstel worden een aantal nieuwe vergunningen geïntroduceerd. De Europese Commissie heeft voorgesteld om een algemene vergunning EU007 in te voeren voor zendingen van geringe waarde. Dat zijn zendingen van niet meer dan EUR 5.000,- maar het Comité van het EP heeft voorgesteld om daar geheel van af te zien.

Een volgende algemene vergunning is EU008 voor intercompany overdrachten van programmatuur en technologie. Dat is momenteel in de praktijk nog een erg lastig punt, en hopelijk wordt dat met deze algemene vergunning eenvoudiger. In het voorstel van de Europese Commissie is de reikwijdte van de vergunning nog tamelijk beperkt geformuleerd, maar het comité van het EP heeft al voorgesteld om de reikwijdte van deze algemene vergunning voor intercompany overdrachten te verruimen. Het voorstel bevat tot slot ook een nieuwe algemene vergunning EU009 voor versleutelingstechnologie en EU010 voor enkele specifieke producten zoals bijvoorbeeld frequentie-omzetters.

6. Catch all bepalingen

De huidige Dual Use Verordening kent al een zogeheten 'catch all' bepaling die is bedoeld om ervoor te zorgen dat ook voor

producten die niet op de goederenlijst staan vermeld, toch een uitvoervergunning kan worden vereist. Dat is het geval als de goederen mogelijk bestemd zijn voor de productie, onderhoud of opslag van chemische, biologische of nucleaire wapens, dan wel wanneer de goederen bestemd kunnen zijn voor militair gebruik door een land waarvoor een wapenembargo geldt. Op grond van het voorstel worden de gronden voor een ad hoc vergunningplicht uitgebreid naar de situatie dat goederen mogelijk zullen worden gebruikt voor ernstige schending van mensenrechten of humanitaire rechten, alsmede wanneer de goederen mogelijk kunnen worden gebruikt in verband met daden van terrorisme.

Dat lijkt allemaal redelijk voor de hand te liggen. Maar lastig is het wel omdat ondernemingen verplicht zijn om zelf, uit eigen beweging, melding te doen aan de autoriteiten wanneer de goederen mogelijk bestemd zijn om te worden gebruikt voor een van de bovenstaande categorieën. De nationale autoriteit beslist dan vervolgens of een vergunning is vereist. Die verplichting bestaat ook al onder de huidige catch-all bepaling, en de vraag daarbij is dan altijd hoever die eigen onderzoeksplicht reikt. Volgens het voorstel gaat die onderzoeksplicht verder dan tot op heden het geval was, en het comité van de Europees Parlement heeft voorgesteld om de onderzoeksplicht en de daaraan gekoppelde meldingsplicht nog wat verder uit te breiden naar gevallen waarin de exporteur bewust is, dan wel gronden heeft om te vermoeden dat de goederen voor de bovenbedoelde doeleinden zijn bestemd.

Nieuw in het voorstel is ook dat de nationale autoriteit, die een vergunning vereist, verplicht is om de overige Lidstaten en de Commissie daarvan onmiddellijk op de hoogte te brengen. De andere Lidstaten kunnen dan wel of geen bezwaren uiten tegen de beslissing om een vergunningplicht in te stellen voor de betreffende goederen. Op dit moment is echter nog niet duidelijk op welke gronden de andere lidstaten bezwaren kunnen instellen.

7. Handhaving

Met het voorstel wordt ook een strafbaarheidsbepaling opgenomen in artikel 23. Het is verboden om deel te nemen aan handelingen, waarvan het oogmerk is om de verplichtingen uit de Dual Use Verordening te omzeilen. Bijvoorbeeld even de goederencode van de uit te voeren goederen aanpassen, om te verhullen dat de exporteur een uitvoervergunning nodig heeft, is volgens het voorstel expliciet verboden.

8. Begrip Exporteur

Met het voorstel worden zeker niet alle knelpunten van de huidige regeling aangepakt. Een van de punten die niet wordt aangepakt is de lastige definitie van het begrip 'exporteur'. Het begrip 'exporteur' speelt een centrale rol in de Dual Use verordening. Dat

³ Aangeduid als EUGEA's dat staat voor EU General Export Authorisations of Uniale Algemene Vergunningen

begrip bepaalt namelijk wie de vergunning moet aanvragen en welke autoriteit daartoe bevoegd is. Een vergunning moet worden aangevraagd bij de autoriteit van het land waarin de exporteur is gevestigd.

Het begrip exporteur is echter lastig geformuleerd. De huidige regeling definieert de exporteur als degene die het contract heeft gesloten met de koper buiten de EU, en die tevens het recht heeft te beslissen dat het product naar een bestemming buiten de EU wordt gebracht. Die combinatie van eisen maakt het vooral bij ketentransacties lastig om vast te stellen, welke partij de vergunning aan moet vragen. Neem bijvoorbeeld het geval waarin (A) gevestigd in België, Dual Use goederen verkoopt aan (B) gevestigd in Duitsland die de goederen doorverkoop aan (C) die buiten de Europese Unie is gevestigd, maar de goederen rechtstreeks van (A) naar (C) worden vervoerd. In dergelijke gevallen is het lastig om vast te stellen of (A) dan wel (B) moet worden aangemerkt als 'exporteur', en daarmee in welk land een vergunning moet worden aangevraagd, omdat (A) exporteert, maar (B) degene is die het contract met de koper buiten de EU heeft gesloten. In het voorstel wordt het begrip exporteur niet verduidelijkt.

9. Status van het voorstel

De wijziging van de Dual Use Verordening verloopt via de 'gewone wetgevingsprocedure'. Dat betekent dat de Europese Commissie een voorstel doet, en zowel het Europees Parlement (EP) als de Raad van Ministers (de Raad) het voorstel kunnen goedkeuren of aanpassen, al of niet na onderhandelingen. Met de door het Comité van het EP voorgestelde aanpassingen is de nieuwe regeling nog wat aangescherpt. Anderszins heeft het comité wel veel nadruk gelegd op het belang van openbaarheid van de toetsingscriteria en welke vergunningen zijn afgegeven. Ook wordt meer nadruk gelegd op het belang van goede Guidelines en instructies, zodat de nieuwe regeling beter inzichtelijker lijkt te worden dan voorheen. Al met al is dat denk ik een positieve ontwikkeling. De verwachting is dat het Europees Parlement in juli 2017 beslist of het de wijzigingen die het Comité heeft voorgesteld overneemt, waarna het vervolgens aan de Raad is om te beslissen over het gewijzigde voorstel.