



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.6.2011
COM(2011) 393 definitief

GROENBOEK

**Het systeem van de Europese Unie voor controle op de uitvoer van producten voor
tweeërlei gebruik: veiligheid en concurrentievermogen waarborgen in een veranderende
wereld**

GROENBOEK

Het systeem van de Europese Unie voor controle op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik: veiligheid en concurrentievermogen waarborgen in een veranderende wereld

1. INLEIDING

De controle op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik (dit zijn producten die zowel voor civiele als militaire doeleinden kunnen worden gebruikt) behoort tot de belangrijkste internationale non-proliferatie-inspanningen. Controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik worden uitgevoerd met het oog op de veiligheid en worden geïmplementeerd via handelsmaatregelen in die zin dat voor de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik naar derde landen een vergunning vereist is. Aangezien producten voor tweërlei gebruik high-techproducten en -technologieën zijn en er aanzienlijke hoeveelheden van worden verhandeld, is deze sector een cruciaal element in het streven van de EU naar innovatie en concurrentievermogen.

Bij de controle op de uitvoer moet bijgevolg bijzondere aandacht worden besteed aan het juiste evenwicht tussen het nagestreefde veiligheidsdoel en de noodzaak om bedrijfsactiviteiten te steunen. Dit enge verband tussen veiligheid en handel staat centraal in de controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik, en het is precies dat nauwe verband dat specifieke uitdagingen inhoudt voor de implementatie in de Europese Unie.

Sinds 1995¹ wordt algemeen erkend dat de controle op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie is en onlosmakelijk deel uitmaakt van het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU. Deze exclusieve bevoegdheid sluit de bevoegdheid van de lidstaten uit, behalve wanneer zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn². Een dergelijke machtiging voor uitzonderlijke nationale maatregelen werd in feite aan bepaalde lidstaten verleend bij de verordening houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer³ en is ook opgenomen in de wetgeving waarbij het EU-systeem voor controle op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik is opgezet (Verordening (EG) nr. 428/2009 – de "verordening producten voor tweërlei gebruik").

In de EU worden controles op de uitvoer bijgevolg bepaald door handels- en veiligheidsoverwegingen enerzijds, en door EU- en nationale maatregelen anderzijds. In uitzonderlijke omstandigheden die gevolgen kunnen hebben voor wezenlijke veiligheidsbelangen van een lidstaat, gaan deze laatste vanzelfsprekend voor. Deze uitzondering met betrekking tot de staatsveiligheid mag evenwel niet worden geïnterpreteerd

¹ Het Europees Hof van Justitie heeft in 1995 twee prejudiciële beslissingen genomen in zaak C-70/94 - Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH tegen Bondsrepubliek Duitsland en in zaak C-83/94 - Strafszaak tegen Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf en Otto Holzer.

² Zie artikel 2, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

³ Verordening (EEG) nr. 2603/69.

als een brede toestemming voor onafhankelijke nationale benaderingen telkens als een lidstaat maatregelen wil treffen⁴.

Tijdens het laatste decennium zijn deze handels- en veiligheidsoverwegingen bij de ontwikkeling van het EU-systeem voor controle op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik met elkaar verweven geraakt. In plaats van een geharmoniseerde EU-benadering van uitvoercontroles waarbij per geval veiligheidsoverwegingen in aanmerking worden genomen om wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen en transacties met een hoog risico te vermijden, worden in de EU verschillende benaderingen van uitvoercontroles toegepast. Deze variëren van uiterst strenge uitvoerbepkeringen voor exporteurs die in bepaalde lidstaten gevestigd zijn, tot brede nationale maatregelen die het bepaalde exporteurs in specifieke lidstaten zo gemakkelijk mogelijk moeten maken om producten voor tweeeërlei gebruik uit te voeren.

2. DOEL VAN HET GROENBOEK

Overeenkomstig artikel 25 van de verordening producten voor tweeeërlei gebruik stelt de Commissie een verslag op over de toepassing van het EU-systeem voor controle op de uitvoer en doet zij eventueel voorstellen tot wijziging. Dit groenboek heeft bijgevolg tot doel een breed publiek debat op gang te brengen over de werking van het huidige systeem voor controle op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik⁵. Deze raadpleging wordt gehouden om input te verkrijgen van maatschappelijke organisaties, ngo's, het bedrijfsleven, de academische wereld en de regeringen van de lidstaten over:

- de gedetailleerde bepalingen van het huidige kader voor controle op de uitvoer om de herziening van het systeem voor te bereiden;
- de geleidelijke hervorming van het systeem voor controle op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik om het aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden van de moderne wereld.

De resultaten van de raadpleging zullen dan ook de sterke en de zwakke punten van het huidige systeem in kaart helpen brengen en een visie op langere termijn van het EU-kader voor controles op de uitvoer uitzetten. Deze resultaten zullen in concrete wijzigingen van het huidige systeem en de voorbereiding van een langetermijnstrategie voor de ontwikkeling van de uitvoercontroles in de EU worden omgezet.

3. STRUCTUUR VAN DIT GROENBOEK

Teneinde het raadplegingsproces te vergemakkelijken en de kortetermijnelementen van het herzieningsproces apart te houden van discussies over middellange- tot langetermijnvisies, is dit groenboek in drie afzonderlijke delen opgesplitst:

- het eerste deel betreft de bredere context van de uitvoercontroles;

⁴ Zie zaak C-70/94 en zaak C-83/94 hierboven. In zaak C-83/94 heeft het Europees Hof van Justitie gespecificeerd dat uitzonderlijke maatregelen die in dit opzicht worden genomen evenredig moeten zijn met het nagestreefde doel.

⁵ Dit groenboek betreft uitsluitend controles op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik. EU-sancties en de uitvoer van militair materieel zijn specifiek uitgesloten.

- het tweede deel betreft de details van het huidige systeem van controle op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik zoals vastgesteld in Verordening (EG) nr. 428/2009;
- het derde deel betreft de mogelijke richting die het EU-kader voor controle op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik moet uitgaan.

4. EU-UITVOERCONTROLES IN EEN VERANDERENDE WERELD

4.1. Het belang van de sector producten voor tweërlei gebruik voor de EU-economie

De EU-sector producten voor tweërlei gebruik is een zeer grote sector, die ongeveer 5000 ondernemingen telt die aan controle onderworpen producten voor tweërlei gebruik uitvoeren, en die een niet-verwaarloosbaar percentage van de EU-uitvoer voor zijn rekening neemt⁶. De sector producten voor tweërlei gebruik is ook bijzonder breed en omvat exporteurs die actief zijn in sectoren zoals: nucleaire apparatuur, biologische apparatuur, chemische apparatuur, apparatuur voor materiaalbewerking, elektronica, computers, telecommunicatie, informatiebeveiliging, sensoren en lasers, navigatie en vliegtuigelektronica, apparatuur voor het zeewezen en schepen, en apparatuur voor ruimtevaart en voortstuwing. Gezien de aard van deze activiteiten zijn producten voor tweërlei gebruik vaak spits technologie en een weerspiegeling van het technologische leiderschap van de EU in de wereld. De sector producten voor tweërlei gebruik is een grote werkgever voor hooggekwalificeerd personeel, dat essentieel is voor het concurrentievermogen van de EU.

Vragen:

Aan exporteurs:

- 1) Wat is volgens u het belang van de sector producten voor tweërlei gebruik voor de EU-economie?
- 2) Wat is het belang van de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik voor uw bedrijfsactiviteit? Welke kosten zijn verbonden aan de naleving van de voorschriften? Gelieve cijfers te verstrekken.

Aan de bevoegde instanties van de lidstaten:

- 3) Wat is de waarde van de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik uit uw lidstaat (in absolute cijfers en als percentage van uw hele uitvoer)?

4.2. Controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik in een veranderende wereld

Door de aard van producten voor tweërlei gebruik kunnen de meest geavanceerde producten slechts door een paar landen worden geleverd. Die leveranciers werken met elkaar samen in vier internationale uitvoercontroleregelingen: de Australiëgroep (AG), het Missile

⁶ Uit een analyse van de GN-codes die relevant zijn voor tweërlei gebruik (met inbegrip van zowel producten die van nature voor tweërlei gebruik zijn als producten die dat van nature niet zijn) blijkt dat mogelijk tot 10% van de EU-uitvoer uit producten voor tweërlei gebruik bestaat (bovengrens).

Technology Control Regime (MTCR), de Groep van Nucleaire Exportlanden (NSG) en het Wassenaar Arrangement (WA). Deze samenwerking heeft tot doel het risico te beperken dat gevoelige producten worden afgeleid voor militair gebruik of voor de productie van massavernietigingswapens (MVW's)⁷.

Niet alle leveranciers van producten voor tweërlei gebruik zijn aangesloten bij alle internationale regelingen voor controle op de uitvoer en niet alle leden van de regelingen hebben even efficiënte systemen voor controle op de uitvoer. Het kan bijgevolg voorkomen dat een aantal gevoelige producten helemaal niet of slechts aan minimale uitvoercontroles worden onderworpen. De vraag of aan controle onderworpen producten ook buiten de EU verkrijgbaar zijn, is een sleutelement van de overwegingen inzake controle op de uitvoer, aangezien het een aanzienlijke invloed heeft op de beslissingen om bepaalde producten al dan niet te controleren. Bij een ruime beschikbaarheid van bepaalde producten in het buitenland is er veel minder reden om de uitvoer ervan te controleren, aangezien dat de prestaties van de bedrijven negatief kan beïnvloeden en er toch geen veiligheidsdoelen mee worden bereikt.

De buitenlandse beschikbaarheid is één van vele factoren die een grote invloed hebben op de internationale inspanningen om de uitvoer te controleren en die nauw verband houden met de dynamische economische ontwikkeling in de wereld. De grote economische vooruitgang, de snelle modernisering en de exponentiële verbreiding van de technologie hebben allemaal bijgedragen tot een grotere wereldwijde welvaart, maar hebben ook de basisbeginselen die aan het beleid inzake de controle op de uitvoer ten grondslag liggen, grondig veranderd. Terwijl een paar decennia geleden redelijkerwijze kon worden verwacht dat aan controle onderworpen producten slechts konden worden betrokken van een zeer beperkt aantal van de technisch meest geavanceerde landen, is er tegenwoordig meer aanbod. Door de technologische vooruitgang en de vorderingen in het onderwijs kunnen veel gevoelige producten nu in veel heterogenere omgevingen worden vervaardigd, en zodoende wereldwijd ook tot een groter aanbod bijdragen.

Veel landen in de wereld die producten voor tweërlei gebruik leveren, hebben deze trends ingezien en hebben ambitieuze hervormingen aangevat die het concurrentievermogen van hun sectoren en uitvoer moeten verbeteren en tegelijkertijd moeten garanderen dat aanvaardbare veiligheidsniveaus worden gehandhaafd. Deze hervormingen zijn er in eerste instantie op gebaseerd dat bij de controle-inspanningen voorrang wordt gegeven aan de producten die het hoogste risico inhouden, zodat de strengste controle-niveaus op de gevoeligste producten en bestemmingen geconcentreerd zijn. Als onderdeel van deze hervormingen worden voor minder gevoelige uitvoer ambitieuze maatregelen ter bevordering van de uitvoer voorgesteld die het concurrentievermogen van de plaatselijke exporteurs aanzienlijk zouden verbeteren.

Het risico bestaat dat de combinatie van de beschikbaarheid van bepaalde producten in het buitenland met de vereenvoudiging van uitvoercontroleprocedures waaraan in bepaalde derde landen wordt gewerkt, het exporteurs in de EU moeilijker maakt om op de wereldmarkten te concurreren.

⁷

Het werk van de internationale uitvoercontroleregelingen houdt nauw verband met het realiseren van de doelstellingen van diverse internationale instrumenten, waaronder het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens, het Verdrag inzake chemische wapens, het Verdrag inzake biologische en toxine wapens en resoluties van de VN-veiligheidsraad, zoals resolutie nr. 1540.

Vragen

Aan alle belanghebbenden:

- 4) Wat voor gevolgen heeft de beschikbaarheid van bepaalde aan controle onderworpen producten in het buitenland voor het concurrentievermogen van de EU-uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik?
- 5) Hoe concurrerend zijn EU-exporteurs van producten voor tweeeërlei gebruik in vergelijking met exporteurs uit derde landen? Hoe wordt dat concurrentievermogen beïnvloed door de hervormingen van de uitvoercontroles in derde landen?
- 6) Hoe beoordeelt u het huidige EU-systeem voor controle op de uitvoer in vergelijking met de systemen voor controle op de uitvoer van derde landen?
- 7) Wat is het effect van controles op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik op internationale samenwerkingsactiviteiten op het gebied van onderzoek en innovatie? Moet het EU-wetgevingskader speciale bepalingen voor dergelijke activiteiten bevatten?

4.3. Verschillen tussen de nationale benaderingen van controles op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik

De verordening producten voor tweeeërlei gebruik biedt een algemeen kader voor controleactiviteiten op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik in de Europese Unie. De praktische uitvoering wordt echter bijna volledig aan de lidstaten overgelaten, met verschillende benaderingen in de EU tot gevolg. Die verschillen tussen nationale benaderingen kunnen in drie grote categorieën worden onderverdeeld:

- administratieve verschillen – de benaderingen van de lidstaten van registratieverplichtingen voor de exporteurs en rapportering verschillen onderling heel sterk. Nog belangrijker is dat bepaalde lidstaten blijkbaar van hun exporteurs eisen dat zij over interne nalevingsprogramma's beschikken indien zij in aanmerking willen komen om producten voor tweeeërlei gebruik uit te voeren, terwijl andere lidstaten dat niet doen.
- essentiële verschillen – de lidstaten maken een verschillend gebruik van de diverse vergunningen die in het kader van de verordening producten voor tweeeërlei gebruik mogelijk zijn. Zo hebben bijvoorbeeld een paar lidstaten brede nationale algemene uitvoervergunningen ingevoerd, waardoor zij het hun exporteurs gemakkelijker maken producten uit te voeren, terwijl exporteurs in andere lidstaten niet kunnen profiteren van dergelijke maatregelen ter bevordering van de uitvoer.
- operationele verschillen – de lidstaten interpreteren de vermeldingen in de controlelijst verschillend en maken een verschillend gebruik van de vangnetbepalingen van de verordening producten voor tweeeërlei gebruik, die het

mogelijk maken producten die niet zijn opgenomen in de lijst van EU-controles aan een vergunning te onderwerpen⁸.

Deze verschillen leiden tot situaties waar de uitvoer van een specifiek product uit een lidstaat aanzienlijke vertraging kan oplopen of zelfs kan worden verboden, terwijl de uitvoer van dezelfde producten uit een andere lidstaat zonder problemen verloopt. Er moet worden nagedacht over een beperking van de belangrijkste verschillen in de toepassing van de verordening producten voor tweeeërlei gebruik.

Vragen:

Aan alle belanghebbenden:

- 8) Heeft u problemen ondervonden ingevolge verschillen in de toepassing van uitvoercontroles in de verschillende EU-lidstaten? Om wat voor soort problemen ging het?

4.4. Gelijke voorwaarden voor exporteurs in de EU

De welvaart van de Europese Unie is gebouwd op een aantal basisbeginselen, zoals vrij verkeer van goederen en vrijheid van vestiging en mededinging, die samen het nodige klimaat creëren voor economische groei, stabiliteit en welvaart. Deze beginselen vormen de grondslag van de eengemaakte markt. Het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU is een logische afspiegeling van deze beginselen op handelsgebied, waar de EU met één stem spreekt en exporteurs uit alle 27 lidstaten gelijke behandeling garandeert, en aldus de nodige basis levert om met succes op de wereldmarkt te concurreren.

Uitvoercontroles lijken in dit opzicht een bijzondere uitdaging, met als gevolg dat het EU-uitvoercontrolesysteem, ondanks het feit dat er sinds meer dan een decennium lang op EU-niveau aan wordt gewerkt, gefragmenteerd blijft en exporteurs geen vergelijkbare normen garandeert zoals op andere gebieden wel het geval is.

Natuurlijk kan met controles op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik niet worden omgegaan als met elke andere handel. Bij controles op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik komen zowel veiligheids- en non-proliferatie-inspanningen kijken als de noodzaak om het concurrentievermogen van de EU-industrie te steunen en wordt gepoogd deze in evenwicht te brengen. In dit opzicht kan de toepassing van uitvoercontroles voor een exporteur ofwel zware verliezen (indien geen uitvoervergunning kan worden verkregen) ofwel enorme winsten inhouden (wanneer snel een vergunning kan worden verkregen, of minstens sneller dan de concurrentie). Bijgevolg zijn de administratieve lasten voor de exporteurs om aan de wetgeving op de uitvoercontrole te voldoen en de tijd die nodig is om vergunningen te verkrijgen van uitzonderlijk groot belang. Gezien de logica van de eengemaakte EU-markt en van het gemeenschappelijk handelsbeleid moeten deze aangelegenheden naar behoren worden aangepakt op EU-niveau, zodat Europese ondernemingen zich op hun concurrentiepositie op de wereldmarkt kunnen concentreren, in plaats van waardevolle middelen in te zetten om aan verschillende en soms tegengestelde

⁸ Er zijn niettemin bepaalde operationele gebieden, in het bijzonder inzake douane, waar in de hele EU één enkele benadering wordt toegepast. De correlatie tussen producten op de controlelijst en de douanenomenclatuur bijvoorbeeld is op EU-niveau eengemaakt via de TARIC-databank.

regels in de diverse lidstaten te voldoen. Het is de verantwoordelijkheid van de EU en van alle lidstaten om samen te werken en vorderingen te maken met deze gemeenschappelijke agenda.

Vragen:

Aan alle belanghebbenden:

- 9) Biedt het huidige EU-kader van controles op de uitvoer van producten voor tweemaal gebruik volgens u gelijke voorwaarden voor exporteurs in de EU? Indien niet, waaruit blijken die ongelijkheden? Gelieve voorbeelden te geven.

5. EU-CONTROLES OP DE UITVOER VAN PRODUCTEN VOOR TWEEËRLEI GEBRUIK IN HET KADER VAN VERORDENING (EG) NR. 428/2009

5.1. Overzicht van het EU-systeem voor controles op de uitvoer van producten voor tweemaal gebruik

Verordening (EG) nr. 428/2009 stelt de sleutelementen van het EU-systeem voor controles op de uitvoer van producten voor tweemaal gebruik vast en laat de praktische toepassing en de vaststelling van aanvullende maatregelen grotendeels aan de lidstaten over. In dat kader worden onder meer de soorten vergunningen vastgesteld die kunnen worden afgegeven, alsook de voorwaarden waaronder producten die niet op de lijst zijn opgenomen aan controles kunnen worden onderworpen, en de procedures en vereisten voor raadpleging en informatie-uitwisseling in geval van overbrenging binnen de EU van bepaalde aan controle onderworpen producten.

De belangrijkste elementen van het kader voor uitvoercontrole worden hieronder in detail behandeld. Elk subpunt wordt gevolgd door een aantal vragen die tot doel hebben de meningen in te winnen van de belangrijkste belanghebbenden bij de praktische toepassing van de verordening producten voor tweemaal gebruik.

5.2. Beschikbare soorten vergunningen

Momenteel zijn er in het kader van de verordening producten voor tweemaal gebruik vier vergunningen mogelijk. Drie daarvan (individuele, globale en nationale algemene uitvoervergunningen) worden door de lidstaten afgegeven. De communautaire algemene uitvoervergunning (EU GEA – Community General Export Authorisation) EU001 in bijlage II bij de verordening wordt afgegeven door de EU. De Commissie is zich ervan bewust dat de behandelingsduur van de aanvragen en de vereisten voor de diverse vergunningen van lidstaat tot lidstaat verschillen. Zij wenst bij de belanghebbenden dan ook nadere specifieke informatie in te winnen over de toepassing van deze vergunningen in de hele EU.

Het gebruik van nationale algemene uitvoervergunningen (NGA's - National General Export Authorisations) in de hele EU is van bijzonder belang gezien hun aanzienlijke effect op de uitvoer. NGA's kunnen een positief effect hebben aangezien zij de uitvoer van producten in situaties met een laag risico aanzienlijk kunnen vergemakkelijken. NGA's kunnen ook een negatief effect hebben omdat zij slechts beschikbaar zijn voor exporteurs in bepaalde lidstaten en zo het risico inhouden de eengemaakte markt te verstoren. Slechts 7 lidstaten hebben aan hun exporteurs NGA's afgegeven.

Vragen:*Aan alle belanghebbenden:*

- 10) Voldoet het beschikbare vergunningskader in de EU? Indien niet, hoe moet het worden veranderd?
- 11) Hoe lang duurt het om een individuele of algemene vergunning te verkrijgen?
- 12) Garanderen de bestaande soorten uitvoervergunningen een eerlijke behandeling van en gelijke voorwaarden voor exporteurs in de hele EU?
- 13) Wat is het nut van nationale algemene uitvoervergunningen in vergelijking met communautaire algemene uitvoervergunningen?
- 14) Hoe kunnen de voordelen van NGA's worden uitgebreid tot exporteurs die in andere lidstaten gevestigd zijn?

Aan exporteurs:

- 15) Welke soort(en) vergunningen gebruikt u hoofdzakelijk? Doen zich welbepaalde problemen voor om specifieke soorten vergunningen te verkrijgen?

Aan de afgeevende instanties:

- 16) Hoeveel vergunningen heeft u in 2010 afgegeven (per soort vergunning)?

5.3. Vangnetcontroles

Krachtens artikel 4 van de verordening producten voor tweeërlei gebruik kunnen lidstaten in bepaalde omstandigheden een vergunning vereisen voor de uitvoer van producten die niet voorkomen op de EU-controlelijst. Deze onderwerping aan een vergunning is slechts geldig in de lidstaat van afgifte en betreft een specifieke transactie of soort transactie (zoals de uitvoer van bepaalde producten naar een specifieke bestemming of eindgebruiker). Door zijn beperkte toepassingsgebied kan de huidige vangnetregeling negatieve gevolgen hebben voor de veiligheid en de handel. Wat de veiligheid betreft, kan dit beperkte toepassingsgebied betekenen dat dezelfde of vergelijkbare producten uit andere lidstaten beschikbaar blijven. Wat de handel betreft, kan deze beperkte geldigheid betekenen dat concurrenten in andere lidstaten een specifiek product vrij kunnen blijven verhandelen, ook al is dat product in andere lidstaten aan een vergunning onderworpen.

Vragen:*Aan alle belanghebbenden:*

- 17) Bent u tevreden over de huidige werking van de vangnetregeling? Zo niet, welke problemen heeft u ondervonden?
- 18) Leidt het huidige systeem van vangnetcontroles tot verstoringen van de eengemaakte markt en tot ongelijke voorwaarden voor EU-exporteurs?
- 19) Hoe zou u de toepassing van vangnetmaatregelen in de hele EU verbeteren?

Aan exporteurs:

- 20) Heeft u situaties meegemaakt waar een vangnetmaatregel werd toegepast voor uw uitvoertransactie, terwijl uw concurrenten dezelfde producten bleven verhandelen, mogelijk zelfs met dezelfde eindgebruiker of dezelfde bestemming? Gelieve de situatie te beschrijven.

5.4. Controles op de doorvoer en de tussenhandel

Bij Verordening (EG) nr. 428/2009 zijn voor tussenhandel en doorvoer volledig nieuwe controles ingevoerd. Voor tussenhandel is een vergunning vereist voor activiteiten vanuit de EU indien de transactie producten voor tweeeërlei gebruik betreft die van een derde land naar een ander derde land gaan. Wat doorvoercontroles betreft, kunnen de lidstaten een specifieke doorvoer van niet-EU-goederen verbieden, maar is de territoriale geldigheid van het verbod beperkt tot de lidstaat van afgifte.

Vragen:

Aan alle belanghebbenden:

- 21) Wat is het nut van de huidige controles op de tussenhandel?
- 22) Dient het toepassingsgebied van deze controles te worden uitgebreid tot transacties uit de EU naar derde landen?
- 23) Hoe werkt het huidige doorvoercontrolesysteem? Wat is het effect van de beperkte territoriale geldigheid van de verboden?

5.5. Door de lidstaten opgelegde aanvullende controles

Krachtens de verordening producten voor tweeeërlei gebruik kunnen lidstaten voor producten voor tweeeërlei gebruik bepaalde aanvullende nationale maatregelen instellen. In dergelijke aanvullende maatregelen wordt onder meer voorzien in verband met vangnetcontroles (artikel 4, lid 5), controles op de tussenhandel, de doorvoer en de overbrenging binnen de EU, alsook met betrekking tot aanvullende lijsten van aan controle onderworpen producten om redenen van openbare veiligheid of uit mensenrechtenoverwegingen (artikel 8).

De brede gebieden waarop aanvullende nationale maatregelen toegestaan zijn, lijkt erop te wijzen dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de lidstaten wat het toepassingsgebied betreft van de nodige controles op producten voor tweeeërlei gebruik.

Vragen:

Aan alle belanghebbenden:

- 24) Wat zijn de gevolgen voor u van de bepalingen van de verordening producten voor tweeeërlei gebruik die toestaan dat lidstaten aanvullende controles invoeren?
- 25) Wat zijn de gevolgen van deze aanvullende nationale controles voor het concurrentievermogen, de handelsstromen en de veiligheid?

5.6. Criteria die worden gebruikt om te beslissen over een uitvoervergunning

Artikel 12 van de verordening producten voor tweërlei gebruik bevat een lijst van criteria waarmee bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening moet worden gehouden. Een positief aspect is dat de verordening een flexibele reeks criteria bevat die in de hele EU gelden. Een negatief aspect is dat deze criteria misschien te algemeen van aard zijn en aldus ruimte laten voor uiteenlopende interpretaties.

Vragen:

Aan alle belanghebbenden:

- 26) Zijn de criteria in artikel 12 volgens u duidelijk en precies genoeg of niet?
- 27) Moeten de criteria die de lidstaten gebruiken voor de beoordeling van aanvragen voor uitvoervergunningen beter worden geharmoniseerd? Zo ja, op welke manier?

5.7. Weigeringen

Artikel 13 van de verordening producten voor tweërlei gebruik bevat een aantal gedetailleerde bepalingen betreffende weigeringen van uitvoervergunningen, overleg en de uitwisseling van informatie tussen lidstaten. Overeenkomstig de verordening worden weigeringen binnen drie jaar na de kennisgeving door de lidstaten opnieuw bekeken en ingetrokken, gewijzigd of verlengd.

Vragen:

Aan alle afgevende instanties:

- 28) Wat vindt u van het huidige systeem van weigeringen en van de overlegregeling bij weigeringen? Hoe kan deze regeling worden verbeterd?
- 29) Wat is, gezien het vele werk dat de herzieningen inhouden en het aantal geldende weigeringen, uw mening over de invoering van een geldigheidsduur van 3 jaar voor elke weigering, waarna de weigering bij gebrek aan wijziging of hernieuwing automatisch zou worden ingetrokken?

5.8. Controles op overbrenging binnen de EU

De verordening producten voor tweërlei gebruik bevat bepalingen inzake de overbrenging tussen de EU-lidstaten van producten die zijn opgenomen in de lijst in bijlage IV van de verordening. Bepaalde EU-projecten worden evenwel door specifieke bepalingen van het toepassingsgebied van deze controles uitgesloten. Bovendien blijken een paar lidstaten deze controles niet ten volle toe te passen omdat er eerder gesloten internationale verbintenissen bestaan die nog steeds gelden.

De Commissie heeft herhaaldelijk feedback ontvangen van belanghebbenden dat deze controles binnen de EU de samenwerking op het gebied van diverse projecten tussen de EU-lidstaten nodeloos hinderen, aangezien niet alleen fysieke producten, maar ook de desbetreffende technologie aan controle onderworpen zijn. Door de controles op overbrenging binnen de EU is het erg ingewikkeld om leveranciers of subcontractanten van buiten de hoofdlidstaat bij een project te betrekken. Dit geldt eveneens tijdens de aanbestedingsfase. De

samenwerking tussen ondernemingen die in verschillende lidstaten gevestigd zijn, heeft hieronder dus te lijden. Dat is met name het geval in de sector nucleaire technologie⁹.

Controles op overbrenging binnen de EU kunnen zelfs het perverse effect hebben dat zij het concurrentievermogen aantasten van bedrijven die in meer dan één EU-lidstaat actief zijn, in vergelijking met concurrenten uit derde landen.

Vragen:

Aan alle belanghebbenden:

- 30) Wat vindt u van het huidige systeem van controles op overbrenging binnen de EU? Heeft u tussen de lidstaten verschillen in procedures vastgesteld?
- 31) Dient hetzelfde controleniveau te worden toegepast op overbrenging binnen de EU als op uitvoer naar derde landen?
- 32) Hoe kunnen de bepalingen inzake de controles op overbrenging binnen de EU worden herzien?

Aan exporteurs:

- 33) Wat zijn de gevolgen van de controles op overbrenging binnen de EU voor uw onderneming en de eengemaakte markt? Hebben deze controles gevolgen voor uw concurrentievermogen ten aanzien van exporteurs uit derde landen die naar de EU uitvoeren? Gelieve toe te lichten.
- 34) Hoe lang duurt het ongeveer om een vergunning te verkrijgen voor een overbrenging binnen de EU van een product dat is opgenomen in bijlage IV?

Aan de afgevende instanties:

- 35) Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om de controles op overbrenging binnen de EU te versoepelen en toch te garanderen dat de internationale verplichtingen worden nageleefd?

5.9. EU-controlelijst

De EU-lijst van aan controle onderworpen producten die is opgenomen in bijlage I van de verordening producten voor tweërlei gebruik vormt de basis voor de vaststelling welke producten aan uitvoercontroles onderworpen zijn, en welke producten niet. De EU-lijst is een geconsolideerde versie van de controlelijsten waarover in de context van de internationale uitvoercontroleregelingen overeenstemming is bereikt, plus een paar extra producten. De lijst bevat een reeks criteria en parameters die uitmaken of een specifiek product al dan niet aan uitvoercontroles onderworpen is. Aangezien de EU-controlelijst een fundamentele rol vervult in het uitvoercontroleproces, moet hij in alle EU-lidstaten uniform worden toegepast, zodat in de hele EU hetzelfde controleniveau wordt bereikt.

⁹ Controles op overbrenging van nucleaire goederen binnen de EU houden ook verband met het aanvullend protocol bij de IAEA.

Vragen:

Aan alle belanghebbenden:

- 36) Wat vindt u van de kwaliteit van de EU-controlelijst? Wordt de lijst voldoende vaak geactualiseerd?
- 37) Heeft u in de verschillende EU-lidstaten verschillen in interpretatie van de controlelijst vastgesteld? Gelieve toe te lichten.
- 38) Is de EU-controlelijst merkbaar strikter dan de controlelijsten van derde landen? Heeft u daar ooit problemen door ondervonden?

6. DE ONTWIKKELING VAN DE CONTROLES OP DE UITVOER VAN PRODUCTEN VOOR TWEEËRLEI GEBRUIK IN DE EU

6.1. Naar een nieuw EU-uitvoercontrolemodel

Het huidige EU-uitvoercontrolekader heeft duidelijke voor- en nadelen. Afgezien van mogelijke verschillen wat de belangrijkste beginselen van uitvoercontroles in de EU betreft, is het duidelijk dat dit kader zich in de komende jaren zal moeten ontwikkelen om in te spelen op de uitdagingen van een wereld die zich snel ontwikkelt. Nieuwe bedreigingen van onze veiligheid, samen met technologische vooruitgang die leidt tot een grotere beschikbaarheid van gevoelige producten, zullen inhouden dat in het EU-systeem mogelijk bepaalde geleidelijke veranderingen moeten worden doorgevoerd.

Vaak is er heel wat tijd nodig om nieuwe ideeën te implementeren. Dit groenboek biedt een gelegenheid die te baat moet worden genomen om meningen te verzamelen over mogelijke gebieden voor hervorming en vectoren voor actie, zodat het nodige voorbereidende werk zo spoedig mogelijk kan worden aangevat.

Met dit deel van het groenboek wordt beoogd een debat aan te gaan over toekomstige strategische opties voor controles op de uitvoer van producten voor tweeërlei gebruik op EU-niveau.

6.2. Strategische doelstelling en op risico gebaseerde EU-uitvoercontroles

Uitvoercontroles zullen ook in de toekomst gebaseerd blijven op de noodzaak om de proliferatie of het gebruik voor militaire doeleinden van gevoelige producten door zowel soevereine staten als andere organisaties en groeperingen te voorkomen. Het strategische doel van EU-uitvoercontroles blijft daarom het garanderen van de volledige naleving van internationale nonproliferatie-inspanningen. De instrumenten die nodig zijn om dat doel te bereiken, moeten in de loop van de tijd misschien evolueren.

Uit de ontwikkelingen tijdens de laatste jaren blijkt dat op het gebied van uitvoercontroles misschien een bepaalde prioritering van de maatregelen nodig is. De moderne wereld wordt gekenmerkt door een steeds grotere beschikbaarheid van bepaalde producten, een versnellende globalisering en nieuwe bedrijfsmethoden met leveranciers uit verschillende continenten. Ondernemingen die aan controles onderworpen producten ontwikkelen of er toegang toe hebben, zijn vaak multinationals; snelle overbrenging van aan controles onderworpen technologie is noodzakelijk voor hun dagelijkse bedrijfsverrichtingen. Zelfs voor kleinere ondernemingen die in één land gevestigd zijn, betekent zaken doen tegenwoordig dat zij wereldwijd moeten concurreren. In de dynamische zakenwereld van vandaag is het essentieel om snel en op tijd te kunnen leveren.

In de toekomst zal de uitvoer van producten voor tweeërlei gebruik naar alle verwachting een aanzienlijk deel van de EU-handel blijven uitmaken en zal die handel ook overwegend voor legitieme doeleinden worden gevoerd. Er zullen niettemin ook een kleine groep landen en misdaadorganisaties blijven bestaan die belang hebben bij het verkrijgen van toegang tot die producten omdat die ook voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt. De oplossing voor dit probleem moet liggen bij maatregelen en benaderingen die aan de wereld van vandaag zijn aangepast. Technologische ontwikkeling en een stijgend aantal transacties betekenen voor de beperkte middelen van de uitvoercontrole-instanties een steeds zwaardere

last. Voor de toekomst lijken volledig risicogebaseerde controles op alle niveaus van het uitvoercontroleproces de enige oplossing.

Tegelijkertijd moet ten volle kunnen worden geprofiteerd van de voordelen van de eengemaakte EU-markt en het gemeenschappelijke handelsbeleid. De EU biedt een unieke economische context die het ondernemingen mogelijk maakt naadloos in verschillende of alle lidstaten actief te zijn, en schenkt hen bovendien de onderliggende kracht om wereldwijd te concurreren. Er blijkt behoefte te zijn aan een bundeling van inspanningen om ervoor te zorgen dat de verschillen in aanpak tussen de lidstaten dit concurrentievermogen niet in gevaar brengen.

Het kan bijgevolg nodig zijn om werk te maken van een verder ontwikkeld risicogebaseerd model voor EU-uitvoercontroles, waarbij beperkte middelen in de controle van de producten met het hoogste risico worden geïnvesteerd. Om te kunnen functioneren, moet dat model het volgende garanderen:

- alle uitvoercontrole-instanties gebruiken een gemeenschappelijke risicobeoordelingsbenadering;
- meer en systematischer uitwisseling van informatie over verdachte transacties en afgegeven vergunningen;
- de geleidelijke afschaffing van nationale algemene uitvoervergunningen ten voordele van communautaire algemene uitvoervergunningen;
- de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van vangnetcontroles;
- er wordt een bevredigende oplossing gevonden voor het probleem van controles op overbrenging binnen de EU;
- gecoördineerde handhaving in de hele EU, samen met een betere toegang tot relevante informatie voor de douane.

Volgens dit model behouden de lidstaten de controle over hun uitvoercontrolebeleid, aangezien zij ook in de toekomst kunnen voorkomen dat uitvoer plaatsvindt wanneer hun veiligheidsbelangen op het spel staan. Over het algemeen zou evenwel in de hele EU een werkelijk gemeenschappelijke benadering van uitvoercontroles worden ingevoerd, die zou leiden tot:

- gelijke behandeling van exporteurs;
- een beter ondernemingsklimaat;
- versterkte controle op de meeste transacties die een hoog risico inhouden;
- meer uitvoer uit de EU.

Bijgevolg zouden zowel de veiligheid als het concurrentievermogen van de EU kunnen worden verbeterd. Het concept van een nieuw EU-uitvoercontrolemodel wordt hieronder meer in detail besproken.

6.3. Organisatie van EU-uitvoercontroles in de toekomst

De organisatorische benadering van de uitvoercontroles volgens het hierboven beschreven model zou in de grond vergelijkbaar zijn met het huidige EU-uitvoercontrolesysteem in die zin dat een reeks nationale uitvoercontrole instanties verantwoordelijk zijn voor vergunningsbesluiten die in hun respectieve lidstaten worden genomen. Deze benadering garandeert dat het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd en dat er een nauw verband blijft bestaan tussen exporteurs die in een bepaalde lidstaat actief zijn en de instanties die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van de uitvoervergunningen en het controleren van de naleving van de voorschriften.

Anderzijds werken de nationale instanties die belast zijn met de controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik systematisch nauwer samen doordat beter gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke informatietechnologie-instrumenten, een betere uitwisseling van informatie en gemeenschappelijke risicobeoordelingsprocedures. Deze structuur is op veel punten vergelijkbaar met de huidige samenwerkingsniveaus tussen douaneautoriteiten in de EU. Het niveau van systematische samenwerking tussen EU-douaneautoriteiten is inderdaad een model dat de uitvoercontrole instanties moeten nastreven.

Vragen:

- 39) Wat is uw mening over een mogelijk nieuw EU-uitvoercontrolemodel dat gebaseerd is op een netwerk van bestaande afgevende instanties die volgens meer gemeenschappelijke regels werken?

6.4. Gemeenschappelijke risicobeoordeling en geschikte herzieningsprocedures

Om tot het vereiste niveau van harmonisatie van de uitvoercontroleprocedures te komen, moet overeenstemming worden bereikt over een gemeenschappelijke benadering van de risicobeoordeling, die in de hele EU voor besluiten inzake uitvoercontroles wordt gebruikt. Een dergelijke gemeenschappelijke risicobeoordeling moet er in de grond toe leiden dat in vergelijkbare situaties, met inbegrip van vangnetcontroles, vergelijkbare besluiten worden genomen. Dat betekent dat situaties moeten worden voorkomen waarin afgevende instanties in vergelijkbare situaties tot verschillende conclusies komen.

Naast de benadering van de eigenlijke risicobeoordeling moeten misschien passende herzieningsregelingen worden ingesteld om voor alle EU-exporteurs gelijke voorwaarden te garanderen.

Vragen:

- 40) Wat is uw mening over de invoering van een gemeenschappelijke benadering van de risicobeoordeling, die alle afgevende instanties voor hun vergunningsprocedures zouden gebruiken?

6.5. Systematische informatie-uitwisseling

Betrouwbare informatie vormt de basis voor doeltreffende en stevige uitvoercontroles. Zonder toegang tot geschikte informatie beschikken de afgevende instanties niet over een voldoende stevige basis om goed geïnformeerde beslissingen te nemen over specifieke uitvoertransacties. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten informatie:

- in de eerste plaats informatie in verband met de veiligheid – dit soort informatie wordt ingewonnen door de lidstaten in het kader van hun nationale prerogatieven op het gebied van veiligheid. Deze informatie behoort niet tot het toepassingsgebied van dit groenboek en dient alleen te worden uitgewisseld indien de lidstaten dat wenselijk achten. Zoals vermeld in het document "Nieuwe actielijnen" dat de Raad heeft goedgekeurd, kan beter gebruik worden gemaakt van de analysecapaciteiten op EU-niveau.
- in de tweede plaats informatie die afkomstig is uit uitvoercontroleprocedures – dit soort informatie omvat gegevens inzake exporteurs, genomen vergunningsbesluiten, verdachte entiteiten en weigeringen. De EU moet haar inspanningen richten op het verbeteren van dit soort informatie-uitwisseling.

Momenteel wordt informatie die relevant is voor uitvoercontroles hoofdzakelijk op een informele bilaterale basis uitgewisseld. Systematische gegevensuitwisseling vindt alleen plaats voor weigeringen van afgeevende instanties, en zelfs dat gebeurt met een minimum aan details. Weigeringen worden uitgewisseld om te voorkomen dat aan onderbieding wordt gedaan, namelijk dat één lidstaat een vergunning afgeeft voor een transactie die vergelijkbaar is met een transactie waarvoor een andere lidstaat een vergunning heeft geweigerd. Interessant is dat het niveau van systematische gegevensuitwisseling over weigeringen in alle 27 EU-lidstaten niet hoger is dan het niveau van de uitwisseling tussen de ongeveer 50 landen die bij internationale uitvoercontroleregelingen zijn aangesloten. In een aantal gevallen wordt meer informatie uitgewisseld met een bepaalde internationale organisatie dan met de EU-partners. Op nucleair gebied bijvoorbeeld verstrekken de lidstaten het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) informatie over overbrengingen van nucleaire materialen waarvoor een vergunning is afgegeven, en verstrekken bepaalde lidstaten het IAEA zelfs informatie over de inwinning van informatie door potentiële kopers. Er bestaat bijgevolg blijkbaar enige disproportie in de systematische uitwisseling van informatie, rekening houdend met het in de EU bereikte integratieniveau en het bestaan van een in principe gemeenschappelijk uitvoerbeleid.

Om te garanderen dat een toekomstige EU-uitvoercontrolestructuur werkt zoals verwacht, moet over diverse aspecten van de uitvoercontroles systematische informatie-uitwisseling plaatsvinden. Die moet minstens de volgende elementen omvatten:

- de details van vergunningen die door EU-lidstaten worden afgegeven;
- details over de exporteurs die betrokken zijn bij de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik;
- details over exporteurs die geregistreerd zijn om algemene uitvoervergunningen te gebruiken;
- verdachte entiteiten die proberen zich producten voor tweërlei gebruik te verschaffen.

Indien dergelijke informatie wordt samengebracht, garandeert dat enerzijds dat afgeevende instanties over de nodige achtergrond inzake vergunningsaangelegenheden beschikken om in de hele EU een uniforme toepassing van uitvoercontroles toe te passen. Anderzijds maakt de toegang tot deze informatie een doeltreffender handhaving aan de EU-grenzen mogelijk, aangezien voor diverse transacties gemakkelijk een kruiselingse controle met de lijsten van geldige vergunningen en exporteurs kan worden uitgevoerd.

Vragen:

- 41) Wat is uw mening omtrent het hierboven beschreven informatie-uitwisselingsmodel?
- 42) Welke andere soorten informatie moeten tussen afgevende instanties worden uitgewisseld om een uniforme toepassing van de uitvoercontroles in de hele EU te garanderen?

6.6. Uitbreiding van het toepassingsgebied van de communautaire algemene uitvoervergunningen

Om in het kader van het nieuwe uitvoercontrolemodel efficiënte uitvoercontroles te garanderen, moet overeenkomst worden bereikt over de prioritering van de inspanningen. Veel EU-lidstaten en verschillende derde landen prioriteren nu reeds hun werkzaamheden door transacties met een laag risico in aanmerking te laten komen voor minder strenge uitvoerprocedures met algemene vergunningen. In de EU zelf zijn er in niet minder dan 7 lidstaten nationale algemene uitvoervergunningen (NGA's) van kracht, die de uitvoer van diverse aan controle onderworpen producten mogelijk maken naar een brede keuze aan bestemmingen en met slechts een minimum aan formaliteiten. Dergelijke algemene vergunningen bevorderen vanzelfsprekend in sterke mate de uitvoer van ondernemingen die er toegang toe hebben en maken het afgevende instanties mogelijk middelen te besteden aan een gedetailleerde beoordeling van transacties die een groter risico inhouden.

Op EU-niveau is er momenteel één communautaire algemene uitvoervergunning van kracht, die de uitvoer van de meeste aan controle onderworpen producten naar zeven bestemmingen mogelijk maakt. Om de voordelen van algemene vergunningen uit te breiden tot exporteurs in de hele EU, heeft de Commissie in 2008 voorgesteld om 6 nieuwe algemene uitvoervergunningen in te voeren.

De Commissie is van oordeel dat er in de toekomst nog inspanningen moeten worden geleverd om de beschikbaarheid van communautaire algemene uitvoervergunningen, met name op gebieden waar bepaalde lidstaten reeds NGA's hebben ingevoerd, uit te breiden. Deze aangelegenheid houdt nauw verband met de wijze waarop het risico in de EU wordt beoordeeld. Momenteel dreigen verschillende benaderingen van risico te leiden tot diametraal tegengestelde conclusies tussen de lidstaten betreffende het potentiële toepassingsgebied van communautaire algemene uitvoervergunningen. Transacties die worden geacht een voldoende laag risico in te houden om in bepaalde lidstaten in NGA's te worden opgenomen, worden door andere lidstaten als te riskant beschouwd en vereisen bijgevolg individuele vergunningen. Vanuit het oogpunt van de Commissie mogen dergelijke situaties in een aangemaakte markt echter niet voorkomen – aangezien zij enerzijds de deur openzetten voor ontwiking en anderzijds marktdeelnemers ongelijke voorwaarden bieden. Bijgevolg moet het mogelijk zijn om brede overeenkomsten te sluiten over uitvoer met een laag risico. Gezien het brede toepassingsgebied van diverse reeds bestaande NGA's en het brede toepassingsgebied van algemene vergunningen die in derde landen beschikbaar zijn, moet de EU met name in staat zijn om overeenstemming te bereiken over nieuwe brede communautaire algemene uitvoervergunningen. Om de nationale veiligheidsprerogatieven veilig te stellen, kunnen in dergelijke communautaire algemene uitvoervergunningen bepaalde veiligheidsclausules worden opgenomen die lidstaten de mogelijkheid bieden om bepaalde transacties geval per geval te blokkeren indien deze hun wezenlijke veiligheidsbelangen zouden schaden. Indien over een dergelijke gemeenschappelijke benadering overeenkomst kan worden bereikt, kan geleidelijk worden afgestapt van het gebruik van NGA's.

Indien er geen overeenkomst over nieuwe brede communautaire algemene uitvoervergunningen en geen geleidelijke afschaffing van NGA's komt, moet worden nagedacht over de mogelijkheid om de beschikbaarheid van NGA's uit te breiden tot exporteurs uit alle EU-lidstaten.

Vragen:

- 43) Wat vindt u van het idee om NGA's geleidelijk af te schaffen indien zij door communautaire algemene uitvoervergunningen worden vervangen? Dergelijke communautaire algemene uitvoervergunningen zouden een vergelijkbaar toepassingsgebied hebben wat product en bestemming betreft, maar zouden voor alle exporteurs in alle EU-lidstaten beschikbaar zijn.
- 44) Welke nieuwe soorten communautaire algemene uitvoervergunningen zou u in de EU toegepast willen zien?
- 45) Hoe vergelijkt u de momenteel beschikbare communautaire algemene uitvoervergunning EU001 en NGA's met vergelijkbare soorten vergunningen die in derde landen beschikbaar zijn (zoals vrijstellingen van vergunning in de VS)?

6.7. Een gemeenschappelijke benadering van vangnetcontroles

De mogelijkheid om een uitvoertransactie te verbieden voor een product dat niet specifiek in de EU-controlelijst is opgenomen maar dat niettemin voor proliferatiedoelen kan worden gebruikt, is een fundamenteel element van de uitvoercontrolesystemen overal ter wereld. Dergelijke vangnetcontroles zijn nodig om te garanderen dat producten die tot proliferatie of militaire programma's zouden kunnen bijdragen hun weg naar dergelijke programma's niet vinden in een situatie waar hun technische parameters licht onder de controledrempels vallen of de producten nog niet in de controlelijst zijn opgenomen. Vangnetcontroles zijn bijgevolg een logische uitbreiding van controles op producten die in de lijst zijn opgenomen.

Het gebruik van vangnetcontroles valt steeds moeilijk, maar vormt een bijzondere uitdaging in de EU-context, aangezien voor exporteurs in de EU gelijke voorwaarden moeten gelden. Bij de toepassing van vangnetcontroles in de EU zijn twee specifieke problemen opgedoken:

- in de eerste plaats zijn, wanneer een lidstaat een vangnetcontrole oplegt en bijgevolg een vergunning vereist voor de uitvoer van een specifiek product, vergelijkbare transacties in ander lidstaten niet betroffen. Dat houdt in dat een exporteur in een lidstaat een vergunningsprocedure moet doorlopen, terwijl concurrenten in andere lidstaten zonder beperkingen blijven uitvoeren. De verordening producten voor tweërlei gebruik biedt de lidstaten momenteel alleen de mogelijkheid elkaar in te lichten over opgelegde vangnetcontroles, maar verplicht hen er niet toe op grond van dergelijke informatie te handelen. Bijgevolg zijn voor exporteurs in de EU geen gelijke voorwaarden gegarandeerd en worden de veiligheidsdoelstellingen niet gerealiseerd, aangezien belanghebbenden in de hele EU kunnen gaan "shoppen" om toegang te krijgen tot de producten;
- in de tweede plaats zetten de andere lidstaten niet noodzakelijk de nodige stappen om het niet-onderbiedingsbeginsel te implementeren wanneer een lidstaat na de invoering van een vangnetcontrole een uitvoertransactie weigert. Zelfs al zijn de lidstaten overeenkomstig de verordening producten voor tweërlei gebruik

verplicht de lijst van geldende weigeringen te raadplegen alvorens een vergunning af te geven en in geval van vergelijkbare transacties onderling te overleggen, kan het voorkomen dat bij vangnetcontroles in bepaalde lidstaten helemaal geen vergunningsprocedure wordt toegepast. Ook als één lidstaat een uitvoertransactie weigert, kunnen concurrenten in andere lidstaten bijgevolg zonder beperkingen handel blijven drijven. Dat druist duidelijk in tegen het beginsel dat voor exporteurs in de EU gelijke voorwaarden moeten gelden en zet de invoering van dergelijke controles als dusdanig op de helling.

De hierboven vermelde problemen houden nauw verband met de verschillende benaderingen van de risicobeoordeling in de diverse EU-lidstaten. In de grond moeten situaties worden voorkomen waarin één lidstaat een transactie wegens proliferatiegevaar te riskant vindt om er een vergunning voor te verlenen, terwijl andere lidstaten producten in vergelijkbare of identieke situaties blijven uitvoeren.

In de toekomst zouden de lidstaten verplicht kunnen worden tot uitwisseling van informatie over vangnetcontroles en de redenen voor hun beslissingen. Er kan ook worden nagedacht over de invoering van een vangnetcontrole voor de hele EU. Volgens een dergelijke regeling en in specifieke situaties kan een lidstaat of een groep lidstaten de Commissie verzoeken een product gedurende een bepaalde periode in alle 27 EU-lidstaten aan een vergunning te onderwerpen. De douaneautoriteiten in de hele EU kunnen vervolgens worden verzocht bijzondere aandacht te besteden aan bepaalde specifieke soorten transacties. Door de invoering van een dergelijke gemeenschappelijke aanpak zou de situatie van exporteurs in de EU stabielere worden en zouden de veiligheidsinspanningen worden versterkt aangezien entiteiten die mogelijk aan proliferatie willen doen in de EU niet meer kunnen gaan "shoppen" om bepaalde producten te verkrijgen.

Er zal verder worden nagedacht over de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat er geen onderbieding plaatsvindt nadat een lidstaat na de invoering van een vangnetcontrole een uitvoertransactie heeft geweigerd. Er moet in dit opzicht worden overwogen de rol van de douaneautoriteiten te versterken of eventueel tijdelijke, op recente weigeringen van uitvoertransacties gebaseerde lijsten op te stellen van extra producten die aan controle onderworpen zijn. Een dergelijke tijdelijke lijst zou de uitvoer van bepaalde producten (die niet in de EU-controlelijst zijn opgenomen) naar bepaalde bestemmingen aan een vergunning onderwerpen en zou de lidstaten er aldus toe verplichten deze uitvoertransacties op grond van een reeks gemeenschappelijke regels te beoordelen.

Vragen:

- 46) Bent u voor het idee om lidstaten ertoe te verplichten informatie uit te wisselen over opgelegde vangnetcontroles (onderwerping aan een vergunning), een regeling die de huidige vrijwillige informatie-uitwisseling zou vervangen?
- 47) Bent u voor een regeling waarbij vangnetcontroles kunnen worden opgelegd die in de hele EU gelden?
- 48) Wat vindt u van de opstelling van tijdelijke lijsten van producten en bestemmingen die aan vangnetcontroles onderworpen zijn?

6.8. Werken aan een volledig geïntegreerde markt voor producten voor tweërlei gebruik

Een debat over het toekomstige EU-uitvoercontrolemodel zou onvolledig zijn zonder een bespreking van overbrenging binnen de unie, één van de weinige resterende uitzonderingen op het beginsel van vrij verkeer van goederen in de EU. Nu overeenstemming kan worden bereikt over bepaalde maatregelen die de overbrenging binnen de EU van militair materieel vergemakkelijken, zijn de redenen om controles op de overbrenging binnen de EU van producten voor tweërlei gebruik te handhaven niet meer erg duidelijk. De onderwerping van overbrengingen binnen de EU aan in essentie identieke vergunningsprocedures als die voor uitvoer naar derde landen valt in een interne markt moeilijk te rechtvaardigen. Het probleem wordt nog verergerd door het gebrek aan duidelijke geharmoniseerde procedures voor de afgifte van vergunningen voor overbrenging binnen de EU. Gedurende vele jaren lieten opeenvolgende wettelijke EU-kaders voor uitvoercontroles de mogelijkheid open dat dergelijke controles zouden worden opgeheven na een verdere harmonisering van de uitvoercontroles in de EU. Jammer genoeg werd nog geen vooruitgang geboekt.

Controles op overbrenging binnen de EU remmen de ontwikkeling aangezien ondernemingen zoveel mogelijk grensoverschrijdende samenwerking proberen te vermijden waarvoor omslachtige vergunningsprocedures moeten worden gevolgd en registers moeten worden bijgehouden. Over het algemeen zijn er een groot aantal grootschalige projecten waarvoor momenteel grote aantallen vergunningen vereist zijn en die veel voordeel zouden kunnen hebben bij een meer gestroomlijnde benadering van de controles op overbrengingen binnen de EU.

In het kader van het concept van een nieuw EU-uitvoercontrolemodel moet een ernstige inspanning worden geleverd in de richting van de opheffing van controles voor de overbrenging binnen de EU van producten voor tweërlei gebruik. Telkens wanneer dat om veiligheidsredenen nodig blijkt, kunnen alternatieve manieren worden overwogen om te garanderen dat geen onttrekking heeft plaatsgevonden, waaronder:

- meer gebruik van regelingen voor verificatie na verzending;
- lijsten van gecertificeerde eindgebruikers in de EU die specifieke, momenteel in bijlage IV opgenomen producten/technologieën kunnen ontvangen.

Op dit gebied kunnen tijdens een eerste fase van de werkzaamheden minstens de registratievereisten worden versoepeld en voor bepaalde producten algemene vergunningen worden ingevoerd.

Vragen:

- | | |
|-----|---|
| 49) | Bent u het eens met een geleidelijke vermindering van de controles op overbrenging binnen de EU? |
| 50) | Bent u voor de vervanging van vergunningsverplichting voor overbrengingen binnen de EU door een regeling voor verificatie na verzending? |
| 51) | Bent u het eens met een vervanging van de vergunningsvereisten voor overbrengingen binnen de EU door een systeem van gecertificeerde eindgebruikers zoals hierboven beschreven? |

- | | |
|-----|---|
| 52) | Heeft u andere ideeën die een geleidelijke vermindering van controles op overbrenging binnen de EU mogelijk zouden maken? |
|-----|---|

6.9. Betere handhaving van uitvoercontroles

De handhaving van wetgeving inzake uitvoercontrole gebeurt door de douane in twee fasen, namelijk op de plaats waar voor de producten de uitvoerprocedure begint, én aan de EU-grens. Momenteel gebeurt dat op basis van de zeer beperkte informatie waarover de handhavingsautoriteiten beschikken.

Indien de regelingen voor informatie-uitwisseling worden verbeterd, hebben de handhavingsautoriteiten toegang tot gebundelde informatie over geldige vergunningen, geregistreerde exporteurs en verdachte entiteiten, die kunnen worden gebruikt om transacties met een hoog risico beter te herkennen en de handhavingsinspanningen erop te concentreren.

Er moet ook worden overwogen hoe bij de uitvoercontroleprocedure beter gebruik kan worden gemaakt van de status van "geautoriseerde marktdeelnemer" (Authorised Economic Operator – AEO).

Vragen:

- | | |
|-----|---|
| 53) | Welk soort informatie hebben douaneautoriteiten nodig om de uitvoercontroles aan de EU-grenzen naar behoren te handhaven? |
| 54) | Zou de douane het nuttig vinden om toegang te hebben op gebundelde informatie over vergunningen in de EU en lijsten van exporteurs die vergunningen hebben verkregen? |
| 55) | Hoe kan de AEO-status in het kader van de uitvoercontroles worden gebruikt? |

7. CONCLUSIES

7.1. Volgende stappen

De raadpleging in het kader van dit groenboek heeft tot doel een aanvang te maken met het herzieningsproces van het EU-systeem voor controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik, overeenkomstig artikel 25 van Verordening (EG) nr. 428/2009. Hieronder zijn de approximatieve data voor de achtereenvolgende fasen opgenomen:

- 31 oktober 2011 – einde van de raadpleging;
- januari 2012 – verslag over de resultaten van het groenboek;
- september 2012 – formeel verslag aan het EP en de Raad overeenkomstig artikel 25;
- 2013 – 2014 – voorstellen voor wijzigingen van de verordening producten voor tweërlei gebruik.

7.2. Raadplegingsperiode

Alle geïnteresseerde belanghebbenden wordt verzocht hun mening te kennen te geven over de hierboven uiteengezette aangelegenheden en vragen. De antwoorden dienen uiterlijk **31 oktober 2011** in elektronisch formaat aan het volgende e-mailadres te worden gestuurd: TRADE-F1-DU-CONSULT-2011@ec.europa.eu.

7.3. Publicatie van de antwoorden

De Commissie overweegt de gedetailleerde antwoorden die het op deze raadpleging in de vorm van een groenboek ontvangt, te publiceren of te verspreiden. Indien u wenst dat uw antwoorden vertrouwelijk blijven, moet u dat duidelijk in uw antwoord vermelden.