

Vergaderjaar 1999–2000

26 948

Wijziging van de In- en uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer van strategische goederen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

In deze memorie geef ik mede namens de Minister van Justitie een toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de In- en uitvoerwet en de Wet wapens en munitie (wederuitvoer van strategische goederen).

1. Inleiding

In het regeerakkoord is aangekondigd dat het bestaande regime voor de doorvoer van strategische goederen zal worden verscherpt (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 89). Daarbij is gedacht aan een regeling in en op grond van de In- en uitvoerwet. Het voorliggende wetsvoorstel bevat de eerste stap om hieraan uitvoering te geven. De tweede stap zal zijn een aanpassing van het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963. Ook op de hoofdlijnen daarvan zal in deze memorie worden ingegaan.

De In- en uitvoerwet kent onvoldoende mogelijkheden tot overheidscontrole in gevallen van doorvoer van strategische goederen. De Wet wapens en munitie kent, naast een in- en uitvoerregime, wel een eigen doorvoerregime door middel van een consentplicht, maar dit strekt zich uit tot een beperkt deel van de strategische goederen (bij deze wet aangewezen wapens en munitie).

De In- en uitvoerwet bezigt niet de terminologie doorvoer van goederen, maar spreekt, evenals het Communautair douanewetboek (CDW)¹ van «wederuitvoer van goederen». Daarmee wordt de doorvoer van goederen bedoeld naar landen buiten de EG. De Wet wapens en munitie spreekt over doorvoer van wapens en munitie. In laatstgenoemde wet wordt, in tegenstelling tot de In- en uitvoerwet en het CDW, onder doorvoer mede verstaan het verplaatsen van wapens en munitie naar een andere lidstaat van de EG.

Het bestaande artikel 2a, eerste lid, van de In- en uitvoerwet maakt het mogelijk om ten aanzien van goederen waarvoor een uitvoerverbod geldt onder omstandigheden tevens een wederuitvoerverbod (al dan niet behoudens vergunning) in het leven te roepen. Deze mogelijkheid is echter beperkt. Zij bestaat slechts in bepaalde gevallen. In artikel 2a, eerste lid, onder b, wordt alleen de wederuitvoer genoemd van goederen die onder de douaneregeling actieve veredeling of tijdelijke invoer zijn geplaatst. Het zonder meer uitbreiden van het vergunningstelsel voor alle

¹ Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het Communautair douanewetboek (PbEG L 302).

vormen van wederuitvoer heeft evenwel als bezwaar dat zo'n stelsel te rigide is om in de dagelijkse praktijk goed te kunnen werken. Naast een algemene vergunningplicht wordt daarom voorzien in een ad-hoc vergunningplicht; zie paragraaf 2.

Naast de In- en uitvoerwet kent, zoals gezegd, de Wet wapens en munitie een uit- en doorvoerregime voor wapens en munitie. Het naast elkaar bestaan van beide wetten betekent dat voor de uitvoer van wapens en munitie een dubbel regime geldt¹. Dit wordt niet veroorzaakt door het voorliggende wetsvoorstel, maar was altijd al het geval. Wel zou dit verschijnsel enigszins in omvang toenemen door de wijziging van de In- en uitvoerwet op het punt van de wederuitvoer. Om deze ongewenste situatie tegen te gaan wordt tevens een wijziging van de Wet wapens en munitie voorgesteld. Deze komt erop neer dat de laatstgenoemde wet wat uit- en doorvoer betreft alleen nog geldt voor verplaatsingen binnen de Europese Unie. Aldus blijft de wetgeving voldoen aan de richtlijn nr. 91/477/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1991, inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEG L 256). Deze richtlijn geeft procedurevoorschriften voor het overbrengen van vuurwapens van de ene lidstaat van de Europese Unie naar de andere. Overlap is hiermee van de baan, omdat de regeling met betrekking tot de wederuitvoer in en onder de In- en uitvoerwet geen betrekking zal hebben op het intracommunautaire verkeer. Deze voorziening leidt in het kader van de Wet wapens en munitie tot een vermindering van administratieve lasten voor degenen die wapens uit- of doorvoeren en voor de overheidsinstanties die belast zijn met het afgeven van consenten (meestal de korpschef van het betrokken regionaal politiekorps).

Voor een goed begrip verdient vermelding dat de term «strategische goederen» zoals die wordt gehanteerd in het kader van de In- en uitvoerwet uiteenvalt in twee categorieën, te weten militaire goederen en goederen voor tweërlei – zowel civiel als militair – gebruik (ook wel dual-usegoederen genoemd).

Voor goederen voor tweërlei gebruik bestaan EG-regels op het gebied van de uitvoer en de wederuitvoer², die door middel van de In- en uitvoerwet worden geïmplementeerd. Aangezien de EG verkeer in militaire goederen niet reguleert, ligt regeling daarvan naar nationaal recht in de rede. Bij deze regeling wordt aangesloten bij internationaal overeengekomen lijsten van militaire goederen. De lidstaten zijn op grond van het gemeenschapsrecht hiertoe bevoegd. In het voorliggende wetsvoorstel is voorts aansluiting gezocht bij het in EG-verband geldende regime voor goederen voor tweërlei gebruik.

2. Wijziging In- en uitvoerwet

Met artikel I wordt, enerzijds, de mogelijkheid geschapen dat ten aanzien van alle vormen van wederuitvoer van strategische goederen nadere regels worden gesteld in een uitvoerbesluit. Anderzijds wordt bepaald dat in bepaalde gevallen een vergunningplicht bij beschikking ad hoc kan worden opgelegd.

Het is de bedoeling dat in het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963 wordt opgenomen dat een verbod behoudens vergunning geldt voor de wederuitvoer van strategische goederen, in gevallen waarin de weder uit te voeren goederen gedurende enige tijd binnen de grenzen van Nederland verblijven of alhier een economisch relevante bewerking ondergaan. De overige gevallen van wederuitvoer zullen niet worden aangewezen als subject van de algemene vergunningplicht in het uitvoerbesluit. Het voorgestelde nieuwe vierde lid, van artikel 2a van de wet brengt dan met zich, dat in deze gevallen zo nodig bij (individuele)

¹ De bij en krachtens de Wet wapens en munitie aangewezen wapens en munitie zijn ook krachtens de In- en uitvoerwet aangewezen als strategische goederen.

² Het betreft hier besluit nr. 94/942/GBVB van de Raad van de Europese Unie van 19 december 1994 betreffende het gemeenschappelijk optreden, zoals door de raad vastgesteld op grond van artikel J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ten aanzien van de controle op de uitvoer uit de Gemeenschap van goederen voor tweërlei gebruik (PbEG L 367). Dit besluit behoort bij verordening (EG) nr. 3381/94 van de Raad van 19 december 1994 tot instelling van een communautaire regeling voor exportcontrole op goederen voor tweërlei gebruik (PbEG L 367).

ministeriële beschikking alsnog een vergunningplicht in het leven geroepen kan worden¹. Dit zal zich kunnen voordoen bij sneller verlopende wederuitvoer, te weten: de «klassieke doorvoer»², de wederuitvoer na tijdelijke opslag, de wederuitvoer na minder langdurige opslag in entrepot en de wederuitvoer na extern communautair douanevervoer.

3. Algemene vergunningplicht

De algemene vergunningplicht bij wederuitvoer van strategische goederen zal neerkomen op een verbod behoudens vergunning dat alleen geldt ingeval de weder uit te voeren goederen enige tijd in Nederland verblijven of hier een economisch relevante bewerking ondergaan. Zo zal bijvoorbeeld een vergunningplicht gaan gelden bij onderbrenging van goederen onder entrepots type B en C³ indien deze daar gedurende ten minste 20 dagen bij aanvoer over land of door de lucht of 45 dagen bij aanvoer over zee verblijven.

Het voorliggende voorstel van wet beoogt de regulering van de wederuitvoer van strategische goederen in het algemeen, dat wil zeggen van zowel goederen voor tweeeërlei gebruik als militaire goederen.

Zoals in de inleiding is opgemerkt, bestaan er voor goederen voor tweeeërlei gebruik EG-regels op het gebied van de uitvoer en de wederuitvoer die door middel van de In- en uitvoerwet worden geïmplementeerd.

Regulering van in-, uit- en wederuitvoer van militaire goederen is overgelaten aan de nationale overheden. De regeling met betrekking tot deze goederen dient echter wel de toets van het internationale recht op het gebied van de handel te kunnen doorstaan.

Volkenrechtelijk geldt het beginsel van vrijheid van doorvoer (o.a. in WTO-verband, artikel V GATT; GATT is in 1995 opgegaan in de WTO-overeenkomst). Voor doorvoer van militaire goederen geldt hierop een uitzondering, zodat het Nederland vrij staat hiervoor eigen regels te stellen (artikel XXI GATT). In EU-verband geldt dat beperkingen op de doorvoer van militaire goederen kunnen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 oud, thans artikel 30 van het EG-Verdrag.⁴ Ook kan in dit verband worden gewezen op artikel 223 oud, thans artikel 296 van het EG-Verdrag, dat een bijzondere regeling bevat met betrekking tot oorlogsmaterieel. Zowel in WTO- als in EU-verband geldt echter, dat de wijze van uitvoering van controle op doorvoer van militaire goederen geen afbreuk mag doen aan het beginsel van vrij verkeer van goederen in het algemeen. Aangezien, zoals hieronder zal blijken, de lidstaten van de EU, NAVO-bondgenoten en enkele belangrijke handelspartners zullen worden uitgezonderd van de algemene vergunningplicht bij wederuitvoer van militaire goederen, is de regering van mening dat de voorgestelde regeling tevens voldoet aan het evenredigheidsvereiste.

In internationaal verband is, bijvoorbeeld in het kader van het Verdrag tot uitbanning van chemische wapens, onderkend dat de landen van herkomst en bestemming primair verantwoordelijk zijn voor controle op goederenbewegingen. Er is onvoldoende grond om het land van doorvoer verantwoordelijk te houden voor een goederenbeweging die dat land slechts kortstondig aandoet. Het is daarom redelijk de algemene vergunningplicht te beperken tot gevallen waarin de goederen in Nederland een bepaalde tijd verblijven of een economisch relevante bewerking ondergaan. Ook controle-technisch is dit wenselijk. De regering is van mening dat belangen van de internationale rechtsorde en de uitwendige staatsveiligheid ook zonder Nederlands toezicht voldoende zullen zijn gediend, indien bij wederuitvoer de goederenbeweging onder effectieve exportcontrole staat van of bestemd is voor een bondgenoot of bevriend partnerland. Het is politiek ook niet goed denkbaar dat Nederland in zulke gevallen nog eens een eigen toets zou hanteren. Het voornemen is daarom in ieder geval EU-lidstaten,

¹ Het gebruik van deze mogelijkheid zal in het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963 worden beperkt tot de militaire goederen.

² Een vliegtuig of schip van buiten de EG met goederen aan boord doet kort een Nederlandse (lucht)haven aan. De goederen verlaten vervolgens Nederlands grondgebied zonder te zijn gelost en zonder dat er summier aangifte is gedaan.

³ Zie voor de betekenis van deze terminologie artikel 504 van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 2 juli 1993 houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PbEG L 253).

⁴ Zie arrest van het Hof van Justitie in zaak C-367/89, Richardt, Jur. 1991, blz. I-4621; zie ook zaken C70/94, Werner, en C-83/94, Leifer, Jur. 1995, blz. I-3189 en 3231.

NAVO-bondgenoten, alsook Zwitserland, Australië, Nieuw Zeeland en Japan uit te zonderen van de algemene vergunningplicht bij wederuitvoer van militaire goederen. Uitbreiding van EU of NAVO kan leiden tot uitbreiding van het aantal uitgezonderde landen. In dit verband kan hechtere samenwerking binnen het Wassenaar Arrangement, waarin 33 landen samenwerken op het gebied van militaire exportcontrole, eveneens relevant zijn. Het Wassenaar Arrangement is echter thans nog onvoldoende ontwikkeld om alle daaraan deelnemende landen gelijk te behandelen.

Bij de behandeling van vergunningaanvragen wordt momenteel een procedureel onderscheid gemaakt tussen uitvoer naar Griekenland en Turkije en uitvoer naar andere NAVO-landen. Wat de wederuitvoer betreft, zal dat onderscheid niet gemaakt worden. Wederuitvoer van militaire goederen uit die landen baart immers niet dezelfde zorg als het mogelijke gebruik van militaire goederen in die landen, terwijl wederuitvoer naar die landen doorgaans al onder effectieve exportcontrole van andere bondgenoten staat. Is dat laatste niet het geval, dan zal de ad hoc-vergunningplicht uitkomst kunnen bieden.

4. Ad hoc-vergunningplicht

Met de voorgestelde mogelijkheid ad hoc een vergunningplicht op te leggen bij wederuitvoer van strategische goederen (welke mogelijkheid in het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963 zal worden beperkt tot militaire goederen) kan worden opgetreden bij meer kortstondige wederuitvoer wanneer zwaarwegende belangen in het geding zijn. Dit kan het geval zijn wanneer de desbetreffende goederenbeweging niet onder enigerlei effectieve exportcontrole van andere landen valt of daaraan dreigt te worden onttrokken doordat de goederen bij voorbeeld een andere dan de oorspronkelijk bij export opgegeven bestemming zullen krijgen. De mogelijkheid bij beschikking een vergunningplicht op te leggen zal bestaan, ongeacht het land van herkomst of de opgegeven bestemming.

Het is de verwachting dat aanwijzingen die leiden tot het opleggen van een vergunningplicht afkomstig zullen zijn uit de sfeer van inlichtingen- en opsporingsdiensten en risico-analyse. Ongerichte controle op wederuitvoer in het algemeen zal in dit verband niet effectief zijn. Daarvoor is het aandeel van strategische goederen in de wederuitvoer te klein. Ter bepaling van een orde van grootte diene, dat dit aandeel in de wereldhandel naar schatting minder dan een half procent naar waarde bedraagt. Het grootste deel hiervan bestaat uit grote systemen – vliegtuigen, schepen – die in het algemeen rechtstreeks en niet via wederuitvoer zullen worden geleverd. Bovendien kan ervan worden uitgegaan dat het overgrote deel van de resterende goederenbewegingen onder effectieve exportcontrole staat.

5. Alternatieven

Ik ben mij ervan bewust, dat de voorgestelde regeling afwijkt van de formulering van de in april 1998 aangenomen motie-Van den Doel/Apostolou (kamerstukken II 1997/98, 22 054, nr. 34) waarin werd gevraagd doorvoer op dezelfde wijze te behandelen als uitvoer van strategische goederen. Dit zou betekenen dat alle wederuitvoer van strategische goederen verboden wordt, tenzij een wederuitvoervergunning is verleend. Aan het bovenstaande is een aantal redenen te ontleen op grond waarvan de regering niet voor een dergelijke opzet heeft gekozen.

Een algemene vergunningplicht voor alle vormen van wederuitvoer van strategische goederen reikt aanmerkelijk verder dan de verantwoordelijkheid die de internationale gemeenschap toedeelt aan doorvoerlanden.

De regering acht het ook niet nodig ter bereiking van het gestelde doel goederenbewegingen die reeds onder effectieve controle staan nog eens aan een wederuitvoervergunning te onderwerpen. Zij hecht juist aan verdere ontwikkeling van internationale samenwerking. Evenmin is het gewenst stelselmatig de afweging van partnerlanden die toestemming tot uitvoer hebben gegeven aan een eigen toets te onderwerpen. Een vergunningplicht voor alle vormen van wederuitvoer van strategische goederen sluit daarenboven niet goed aan bij de in Europees en ruimer internationaal verband gebruikelijke praktijk. Ook daarom zal uitvoering en controle van zo'n plicht in Nederland problematisch zijn.

6. Bedrijfseffecten, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel is op genoemde punten tegen het licht gehouden. Omdat het gaat om wederuitvoer zullen bedrijfseffecten in Nederland niet zozeer producenten en exporteurs betreffen, doch eerder bedrijven kunnen raken met een doorvoerfunctie. De effecten van de voorgestelde regeling op deze sector zullen beperkt zijn omdat wederuitvoer van strategische goederen slechts een klein deel uitmaakt van de Nederlandse wederuitvoer. Bedrijfseffecten zullen vooral kunnen schuilen in op onderhavige regeling gebaseerde uitvoeringsmaatregelen. Het is echter niet de bedoeling dat reguliere wederuitvoer op basis van deze regeling onbeperkt aan extra controles zal worden onderworpen. Controle zal op basis van concrete vermoedens of steekproeven plaatsvinden. De ervaring leert immers dat intelligente controle op een beperkt aantal verdachte goederenbewegingen meer kans op succes biedt dan lukrake controle op grote goederenstromen.

Doordat de voorgestelde opzet nauw aansluit bij de geldende vergunningen- en documentatiepraktijk verwacht de regering bij uitvoering en handhaving geen bijzondere problemen. Betrokken diensten zullen weinig gewenning behoeven om de bestaande praktijk uit te breiden tot het terrein van wederuitvoer van strategische goederen.

7. Uitwerking in de praktijk

Verschaffing van een wettelijke basis aan controle op wederuitvoer van strategische goederen zal naar verwachting wel leiden tot tal van nieuwe accenten. Risico-analyse zal intensiever ter hand worden genomen om te bepalen welke goederenstromen in aanmerking komen voor doeltreffende en doelmatige controle. Controlerende, vergunningverlenende en opsporende diensten zullen zich verder toerusten voor behandeling van kwesties van wederuitvoer van strategische goederen. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen doorgaan met verhoging van aandacht voor internationale goederenbewegingen op dit gebied, die Nederland kunnen aandoen. Met het ontstaan van een wettelijke grondslag zal ook de samenwerking tussen betrokken instanties op dit terrein een impuls krijgen. Thans lopen reeds reorganisatie en professionaliseringsprocessen of zijn die welhaast voltooid.

De praktijk op basis van deze nieuwe wettelijke grondslag zal zich moeten ontwikkelen. Uitkomsten van verhoogde inzet zijn niet in alle opzichten voorspelbaar. Daarom zal een ijkmoment worden voorzien, ongeveer vijf jaar na inwerkingtreding, wanneer op basis van een evaluatie zal worden bezien of de regeling voldoet aan haar doel.

8. Wijziging van de Wet wapens en munitie

De controle op uitgaande wapens door middel van een consentplicht wordt blijkens de parlementaire geschiedenis van oudsher gemotiveerd met een beroep op de internationale solidariteit. Door de Nederlandse autoriteiten wordt er op toegezien dat geen toestemming wordt verleend

voor het overbrengen van wapens naar een andere staat wanneer deze staat daartegen bezwaar heeft of wanneer zulks strijdig is met uitgangspunten van het Nederlandse buitenlands beleid, meer in het bijzonder het wapenexportbeleid (geen wapenuitvoer naar buitenlandspolitiek ongewenste bestemmingen). Deze motivering gold, blijkens de wetsgeschiedenis, bij de totstandkoming van de Wet wapens en munitie ook voor het opleggen van een consentverplichting bij uitvoer. Het grootste belang dat de Wet wapens en munitie beoogt te beschermen kan worden samengevat als de bescherming van de Nederlandse rechtsorde tegen ongecontroleerde aanwezigheid van wapens en munitie. Het van oudsher wel aangevoerde belang van internationale solidariteit, bestaande in het voorkomen van wapenuitvoer naar vanuit buitenlandspolitiek perspectief ongewenste bestemmingen, wordt immers in de eerste plaats beschermd door het wapenexportbeleid, dat daarvoor ook een eigen instrumentarium kent. Dit instrumentarium wordt gevormd door de bij of krachtens de In- en uitvoerwet vastgestelde (beleids-)regels, in het bijzonder het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963. Het te beschermen rechtsgoed wordt beter gediend door dit instrumentarium, dat daarop meer is toegesneden en voortdurend wordt afgestemd op geldend buitenlands beleid. De consentverlening tot uitvoer en de consentverlening tot doen uitgaan van wapens en munitie waarvoor reeds een vergunning op basis van de In- en uitvoerwet is verkregen, op grond van de op de Nederlandse rechtsorde afgestemde Wet wapens en munitie, is naar huidig inzicht dan ook oneigenlijk. De procedure is voorts niet efficiënt, nu aan de consentverlening door de korpschef te allen tijde een advisering door het Ministerie van Buitenlandse Zaken voorafgaat, dat daarvoor geheel aansluiting zoekt bij de in Europees verband overeengekomen criteria van het wapenexportbeleid. De onderhavige wijziging strekt tot het afschaffen van de consentplicht voor uit- en uitvoer, via Nederland van en naar derde, niet-EU-landen van wapens en munitie. De uit- en uitvoer naar en van deze landen komt immers te vallen onder de In- en uitvoerwet. Bovendien staan deze goederen bij uitvoer reeds onder voortdurend douanetoezicht en kunnen derhalve niet ongecontroleerd in het Nederlandse of EU-rechtsverkeer komen. Voorts wordt de Belastingdienst/Douane centrale dienst voor in- en uitvoer belast met de verlening van alle tot nu toe door de politiekorpschefs af te geven consenten die na de wijziging nog wel blijven bestaan, te weten:

- het consent tot het doen binnenkomen;
- het consent tot doen uitgaan van wapens of munitie naar lidstaten van de EU¹.

Wanneer een lidstaat van de EU het land van bestemming of van uitvoer is van de wapens of munitie waarop de aanvraag van een consent betrekking heeft, wordt door de Belastingdienst/Douane centrale dienst voor in- en uitvoer van het verlenen van een consent mededeling gedaan aan die lidstaat. De houder van een op grond van de Wet wapens en munitie afgegeven consent is verplicht de wapens en munitie tot aan de bestemming, respectievelijk het verlaten van het grondgebied van Nederland, te doen vergezellen van dit consent.

Een bijkomend praktisch knelpunt is, dat de korpschefs die thans op grond van de Wet wapens en munitie zijn belast met de consentverlening, voor de feitelijke afgifte van consenten zijn aangewezen op de kennis en inzichten van de Belastingdienst/Douane centrale dienst voor in- en uitvoer en van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, gelet op de grote samenhang of zelfs overlap met vergunningen op grond van het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963. Mede hierom wordt voorgesteld de afgifte van consenten op grond van de Wet wapens en munitie te concentreren (de «één-loket-gedachte») en daarmee de Belastingdienst/Douane centrale dienst voor in- en uitvoer te belasten. Ook zal genoemde dienst in voorkomende gevallen de informatieverstrekking aan betrokken

¹ Afgifte van consenten geschiedt onder beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie.

EU-lidstaten verzorgen, zodat uitvoering wordt gewaarborgd van de eerdergenoemde richtlijn nr. 91/477/EEG.

9. Wijziging van de Wet op de economische delicten

Artikel III van het wetsvoorstel voorziet in de nodige aanpassing van de Wet op de economische delicten. De sanctionering van overtreding van het nieuwe vierde lid van artikel 2a van de In- en uitvoerwet is toegevoegd aan alleen artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, aangezien bedoeld nieuwe vierde lid uitsluitend betrekking heeft op goederen die in een uitvoerbesluit of -regeling zijn aangemerkt als strategische goederen. In het tweede lid van artikel III wordt een omissie uit het verleden rechtgezet. Tot nu toe is niet voorzien in strafbaarstelling van overtreding van artikel 2a, zesde lid (wordt zevende lid). Deze bepaling wordt alsnog opgenomen in de opsomming van artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema