

Vergaderjaar 1999–2000

26 948

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

A

**OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD****Voorstel van wet**

In artikel I van het voorstel van wet luidde onderdeel b van het nieuwe vierde lid van artikel 2a van de In- en uitvoerwet:

b. die in dat uitvoerbesluit zijn aangemerkt als strategische goederen en.

**Memorie van toelichting**

De **paragrafen 1 tot en met 7** luiden:

**«1. Inleiding**

De In- en uitvoerwet kent onvoldoende mogelijkheden tot overheidscontrole in gevallen van doorvoer van goederen, met name als het gaat om zgn. militaire goederen (de wet spreekt van «wederuitvoer van goederen»); omwille van de leesbaarheid wordt in het navolgende de term «doorvoer» gehanteerd, waarmee hier hetzelfde wordt bedoeld). Het bestaande artikel 2a, eerste lid, van de wet maakt het mogelijk om ten aanzien van goederen waarvoor een uitvoerverbod geldt onder omstandigheden tevens een doorvoerverbod (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 doorvoer genoemd van goederen die

onder de douaneregeling actieve veredeling of tijdelijke invoer zijn geplaatst. Het zonder meer uitbreiden van het vergunningstelsel voor alle vormen van doorvoer heeft evenwel als bezwaar dat zo'n stelsel te rigide is om in de dagelijkse doorvoerpraktijk goed te kunnen werken. Op deze beide aspecten wordt in paragraaf 2 nader ingegaan.

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.

Naast de In- en uitvoerwet kent 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 geldt. 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 doorvoer. 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 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 afgeven van consenten (meestal de korpschef van het betrokken regionaal politiekorps).

Aangezien de Europese Gemeenschap verkeer in strategische (militaire) goederen niet reguleert, ligt regeling daarvan naar nationaal recht in de rede. De lidstaten zijn op grond van het gemeenschapsrecht hiertoe bevoegd. In het voorliggende wetsvoorstel is niettemin aansluiting gezocht bij het in EG-verband

geldende regime voor goederen voor tweeërlei – zowel civiel als militair – gebruik. Ook wordt aangesloten bij internationaal overeengekomen lijsten van militaire goederen.»

## 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 doorvoer van strategische goederen, in gevallen waarin de door te voeren goederen gedurende enige tijd binnen de grenzen van Nederland verblijven of alhier een economisch relevante bewerking ondergaan. De overige gevallen van doorvoer zullen niet worden aangewezen 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) ministeriële beschikking alsnog een vergunningplicht in het leven geroepen kan worden. Dit zal zich kunnen voordoen bij sneller verlopende doorvoer, te weten: de «klassieke» doorvoer, de wederuitvoer na tijdelijke opslag, de wederuitvoer na minder langdurige opslag in entrepot en de wederuitvoer na extern communautair douanevervoer.

In het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 2a van de In- en uitvoerwet wordt gesproken van «strategische goederen». Dat is de terminologie die de wet kent voor dit type goederen. De vergunningplicht zal in het Uitvoerbesluit strategische omvatten.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

goederen 1963 aangewezen strategische goederen gaan

## 3. De algemene vergunningplicht

De algemene vergunningplicht bij doorvoer van militaire goederen zal werken naar analogie van de EG-regeling (PbEG 1994, L 367/1) inzake doorvoer van goederen voor tweeërlei – zowel civiel als militair – gebruik. Dit betekent dat het verbod behoudens vergunning alleen geldt ingeval de door te voeren goederen enige tijd in Nederland verblijven of hier een economisch relevante bewerking ondergaan. De vergunningplicht bij onderbrenging onder entrepots type B en C<sup>1</sup> zal ontstaan na 20 dagen bij aanvoer over land of door de lucht en na 45 dagen bij aanvoer over zee.

Volkenrechtelijk geldt het beginsel van vrijheid van doorvoer (o.a. in WTO-verband, artikel V GATT). Voor doorvoer van militaire aard geldt hierop een uitzondering. Nederland staat het onder de WTO-bepalingen vrij eigen regels te stellen ten aanzien van militaire doorvoer. 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.<sup>2</sup> 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 militaire doorvoer geen afbreuk mag doen aan het beginsel van vrij verkeer van goederen in het algemeen. Aangezien, zoals hieronder zal blijken, de EU-landen, NAVO-bondgenoten en enkele belangrijke handelspartners zullen worden uitgezonderd van de algemene vergunningplicht bij doorvoer 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 bij militaire doorvoer 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 doorvoer 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, NAVO-bondgenoten, Zwitserland, Australië, Nieuw Zeeland en Japan uit te zonderen van de algemene vergunningplicht bij militaire doorvoer. 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 uitvoer naar de NAVO-landen Griekenland en Turkije geldt een andere procedure dan wordt gehanteerd bij uitvoer naar de overige bondgenoten. In het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963 zal niet gekozen worden voor zo'n onderscheid. Doorvoer van militaire goederen uit deze landen baart immers niet dezelfde zorg als het mogelijke gebruik van militaire goederen in deze landen. Doorvoer naar deze landen zal doorgaans onder effectieve exportcontrole staan van andere bondgenoten. De ad hoc-vergunningplicht zal uitkomst bieden wanneer een ongecontroleerde goederenbeweging wordt waargenomen.

## 4. De ad hoc-vergunningplicht

Met de voorgestelde mogelijkheid ad hoc een vergunningplicht op te leggen bij doorvoer van militaire goederen kan worden opgetreden bij meer kortstondige doorvoer 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. Ongerichtte controle op doorvoer in het algemeen zal in dit verband niet effectief zijn. Daarvoor is het militaire aandeel in de doorvoer te klein. Ter bepaling van een orde van grootte diene, dat het militaire 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 doorvoer zullen worden geleverd. Bovendien kan ervan worden uitgegaan dat het overgrote deel van de resterende goederenbewegingen onder effectieve exportcontrole staat. Daarom zal er geen ongerichtte controle op algemene doorvoer plaatsvinden op basis van onderhavige regeling. Controle op in beginsel niet-vergunningplichtige doorvoer is echter mogelijk op basis van onderhavige regeling.

## 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 doorvoer van militaire goederen verboden is, tenzij een doorvoervergunning 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 militaire doorvoer 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 doorvoervergunning te onderwerpen. Zij hecht juist aan verdere ontwikkeling van internationale samenwerking. Evenmin is het gewenst stelselmatig de afweging van partnerlanden die toestemming tot export hebben gegeven aan een eigen toets te onderwerpen. Een vergunningplicht voor alle militaire doorvoer 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 doorvoer 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 doorvoer van militaire goederen slechts een klein deel uitmaakt van de Nederlandse doorvoerfunctie. Bedrijfseffecten zullen vooral kunnen schuilen in op onderhavige regeling gebaseerde uitvoeringsmaatregelen. Het is echter niet de bedoeling dat reguliere doorvoer ongericht op basis van deze regeling 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 al enige jaren geldende regeling voor «dual-use» goederen en de voor het overige 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 militaire doorvoer.

## 7. Uitwerking in de praktijk

Verschaffing van een wettelijke basis aan controle op doorvoer van militaire goederen zal naar verwachting leiden tot tal van nieuwe accenten. Risico-analyse op militaire doorvoer 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 militaire doorvoer. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen doorgaan met verhoging van aandacht voor internationale goederenbewegingen van militaire aard, 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 reorganisatieprocessen 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.»

In **paragraaf 8** (Wijziging van de Wet wapens en munitie) kwam voetnoot nr. 8 niet voor.