

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3210

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2021

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de implementatie van de herziene Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweeverlei gebruik (hierna: herziene verordening producten voor tweeverlei gebruik). In deze brief ga ik kort in op de belangrijkste vernieuwingen die de verordening introduceert en licht ik toe op welke wijze de wettelijke verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit de verordening zijn geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving.

Tevens bied ik u hierbij de uitkomsten aan van het onderzoek naar de aard en toepassingen van nieuwe technologieën op cybersurveillancegebied dat in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd uitgevoerd door het Instituut voor Informatierecht (IViR) van de Universiteit van Amsterdam¹. Daarmee doe ik de motie van de leden Bisschop en Segers (Kamerstuk 35 719, nr. 6) gestand inzake het informeren van uw Kamer over het onderzoek naar het onder exportcontrole brengen van bepaalde (cyber)surveillancetechnologieën. In deze brief licht ik kort de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek toe evenals de wijze waarop ik van plan ben daaraan opvolging te geven. Het volledige onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Modernisering herziene verordening producten voor tweeverlei gebruik

Sinds 1994 beschikt de Europese Unie over een gemeenschappelijke regeling voor de exportcontrole op producten voor tweeverlei gebruik. Dat zijn producten die naast civiel eindgebruik ook ingezet kunnen worden

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voor militair gebruik of bij de ontwikkeling en de productie van massavernietigingswapens of hun overbrengingsmiddelen.

De relevante regelgeving was tot voor kort neergelegd in EU Verordening 428/2009. De Europese Commissie presenteerde in september 2016 een voorstel voor een herziene verordening tot actualisering en aanvulling van de geldende regels over de handel in producten voor tweeeërlei gebruik. De herziening van EU Verordening 428/2009 werd afgerond in mei 2021 en is op 11 juni 2021 in het Publicatieblad van de Europese Unie geplaatst. Op 9 september 2021 is de herziene verordening in werking getreden.

De herziene verordening introduceert enkele vernieuwingen om het bestaande EU-exportcontrolebeleid beter aan te laten sluiten bij snel veranderende technologische, politieke en economische ontwikkelingen die van invloed zijn op handelsstromen. De verordening beoogt een positief effect op het gebied van veiligheid, preventie van mensenrechtenschendingen, vermindering van de verstoring van de concurrentiepositie binnen de interne markt en een verbetering van het gelijk speelveld op mondiaal niveau. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Cybersurveillancetechnologie wordt expliciet omschreven in de herziene tekst en er is voorzien in een mogelijkheid om dergelijke technologie *ad hoc* onder exportcontrole te brengen bij zorgen over mensenrechtenschendingen.
- Het gelijke speelveld binnen de EU wordt vergroot door het verplicht stellen van een eindgebruikersverklaring en een *internal compliance program* bij bepaalde vergunningen.
- De drempel wordt verlaagd voor lidstaten om elkaars *ad hoc* ingestelde vergunningplicht in het kader van openbare veiligheid (inclusief terrorismedreiging) en mensenrechtenoverwegingen over te nemen.
- Het doen van transacties die weinig risico opleveren wordt vereenvoudigd voor bedrijven door middel van een Uniale algemene vergunning voor *intra-company* export (EU007) en voor de export van bepaalde cryptogoederen (EU008). Lidstaten krijgen de mogelijkheid om de looptijd van bepaalde vergunningen te verlengen, zodat exporteurs minder vaak een nieuwe vergunning hoeven aan te vragen.
- De transparantie en de onderlinge samenwerking worden vergroot. Zo worden rapportageverplichtingen voor de lidstaten aan de Europese Commissie breder en wordt aangestuurd op meer informatie-uitwisseling tussen lidstaten onderling. Tevens wordt een handhavingscoördinatiemechanisme opgezet.
- Technische bijstand wordt expliciet omschreven in de hoofdtekst van de Verordening en krijgt zijn eigen artikel.

Implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving

De regels voor de controle op de invoer, uitvoer en doorvoer van producten voor tweeeërlei gebruik zijn in de Nederlandse wet- en regelgeving verspreid opgenomen in de Wet strategische diensten (Wsd) en het Besluit strategische goederen (Bsg). Naast de Wsd en het Bsg zijn ook regels opgenomen in diverse ministeriële regelingen en besluiten van algemene strekking.²

² Deze regelingen zijn: de Uitvoeringsregeling strategische diensten (USD), de Regeling goederen voor tweeeërlei gebruik (RGTG), de Regeling goederen voor tweeeërlei gebruik Irak (RGTGI), de Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012 (USG12) en de Nationale algemene uitvoervergunningen NL002 en NL010.

De herziening van de verordening producten voor tweeërlei gebruik leidt tot wijzigingen in alle hiervoor genoemde wet- en regelgeving.³ Het slotstuk van de implementatie is het wetsvoorstel «Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweeërlei gebruik» dat op 2 september jl. bij uw Kamer is ingediend. De op 1 oktober jl. binnengekomen vragen van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over dat wetsvoorstel zal ik u spoedig doen toekomen middels een nota naar aanleiding van het verslag.

Om tijdig aan de gestelde implementatietermijn te voldoen zijn in dit stadium enkel de noodzakelijke wetstechnische en terminologische aanpassingen doorgevoerd. Zo zijn de verwijzingen in de wet- en regelgeving naar de oude verordening uit 2009 aangepast. Dit zorgt er onder andere voor dat vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe verordening de verantwoordelijke Minister is aangewezen als bevoegde autoriteit in relatie tot de juiste bepalingen in de verordening. De inhoudelijke wijzigingen die op grond van de herziene verordening verplicht moeten worden doorgevoerd zijn voor Nederland beperkt. Het stelsel van exportvergunningverlening in Nederland is ongewijzigd. Nederland toetst bepaalde aanvragen van exportvergunningen voor *dual-use* goederen reeds op de mensenrechtensituatie in het land van eindbestemming en hanteert al het beleid van het verplicht stellen van een eindgebruikersverklaring en een *internal compliance program* (ICP) bij bepaalde vergunningen. Voorts zorgt de herziene verordening ervoor dat dezelfde regels gaan gelden voor alle EU-lidstaten ten aanzien van het verlenen van technische bijstand. De bestaande regelgeving behoeft daarop geen aanpassing, omdat deze regels momenteel al op nationaal niveau geregeld zijn.

Het uitvoeren van de bepalingen in de nieuwe verordening die EU-lidstaten beleidsruimte bieden, kan wel aanleiding zijn voor een meer substantiële wijziging van de Wsd en het Bsg. Dit wordt de komende tijd verder ingevuld. Het gaat dan onder meer over de mogelijkheid tot het verlengen van de looptijd van bepaalde vergunningen, en over de mogelijkheid om bij regelgeving een nationale vergunningplicht op te leggen voor producten die niet op de controlelijst staan, zoals voor producten voor cybersurveillance.

Cybersurveillance-technologie en exportcontrole

De herziene verordening geeft mensenrechtenbescherming een prominentere rol binnen de exportcontrole van producten voor tweeërlei gebruik. Zo bevat de herziene verordening een mogelijkheid om cybersurveillance-technologie *ad hoc* onder exportcontrole te brengen bij zorgen omtrent mensenrechtenschendingen.⁴ Met de herziening is geregeld dat voor de uitvoer van cybersurveillance-producten die niet op de controlelijst staan, een uitvoervergunning is vereist indien de exporteur door de bevoegde autoriteit is meegedeeld dat de producten in kwestie geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor gebruik in verband met binnenlandse repressie of het plegen van ernstige schendingen van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht.

³ Daartoe zijn opgesteld: het voorstel van wet «Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweeërlei gebruik» (Kamerstuk 35 904), het Tijdelijk uitvoeringsbesluit herziening Verordening producten voor tweeërlei gebruik (Stb 2021, nr. 420), de Uitvoeringsregeling herziening Verordening producten voor tweeërlei gebruik (Stcrt. 2021, nr. 39177) en een wijziging van de Nationale Algemene Uitvoervergunningen (Stcrt. 2021, nr. 39179).

⁴ Artikel 5 van Verordening (EU) 2021/821.

Mede door de snelheid van technologische ontwikkelingen op het gebied van cybersurveillance is de definitie van cybersurveillance-technologie nog niet volledig ingevuld. De Europese Commissie zal samen met de Europese lidstaten richtlijnen ontwikkelen die zien op de reikwijdte van het begrip «cybersurveillance-items». Met het oog op een doeltreffende uitvoering van de verordening, en het belang van deze bepaling in het bijzonder, zal Nederland daaraan een actieve bijdrage leveren en dit thema hoge prioriteit blijven geven. De eerste stappen zijn reeds gezet. Om meer inzicht te krijgen in welke soorten producten er binnen de reikwijdte van «cybersurveillance-items» vallen en welke criteria kunnen worden gebruikt om hun (potentiële) bijdrage te bepalen aan mensenrechtenschendingen heeft het kabinet een onderzoek laten uitvoeren door het IViR. De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn:

- Bij het bepalen van welke producten onder de reikwijdte van de ad-hoc vergunningsplicht op cybersurveillance-*items* vallen, dient het voorkomen van mensenrechtenschendingen centraal te staan.
- Bij de beoordeling of een *item* de potentie heeft om mensenrechten te schenden kan de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Europees Hof van Justitie over surveillance worden meegenomen.
- Bij de beoordeling of er op basis van het risico van mensenrechtenschendingen een vergunningplicht zou moeten gelden voor de uitvoer van een product voor cybersurveillance kunnen reeds bestaande richtlijnen worden gebruikt die zijn opgesteld voor de exportcontrole van militaire goederen.
- De verschillende technologieën⁵ die in het onderzoek worden uitgelicht vallen mogelijkerwijs allen binnen de definitie van cybersurveillance-items, voornamelijk vanwege de gevoeligheid van de gegevens die worden verwerkt en de mogelijkheid om de technologieën willekeurig toe te passen.
- De herziene verordening refereert expliciet aan het uitvoeren van een *due diligence*-onderzoek door bedrijven die producten voor cybersurveillance exporteren. Zij zijn gehouden tot het doen van een impactanalyse van de risico's op mensenrechtenschendingen verbonden aan deze export. Het is van belang dat de Europese Commissie richtlijnen publiceert over hoe een dergelijke impactanalyse moet worden uitgevoerd.

De aanbevelingen en conclusies van het onderzoek laten zien dat de precieze invulling en toepassing van de nieuwe bepaling nog de nodige uitwerking vereisen. Tegelijkertijd bieden de aanbevelingen goede aanknopingspunten voor een vervolgdiscussie daarover op nationaal en Europees niveau. Ten behoeve van de Europese gedachtenvorming en het opstellen van richtlijnen over de toepassing van deze bepaling, zal Nederland het onderzoeksrapport delen met de Europese Commissie en de EU-lidstaten. Op nationaal niveau zal aan de hand van de uitkomsten van het rapport worden bezien op welke wijze nationaal invulling kan worden gegeven aan de bepaling. Daarbij is een gefaseerde aanpak voorzien waarbij de prioriteit ligt bij het identificeren en nader uitwerken van de definitie van cybersurveillance-items. Tegelijkertijd zal gewerkt worden aan een beoordelingskader aan de hand waarvan kan worden bepaald of cybersurveillance-items geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor mensenrechtenschendingen.

⁵ In het onderzoek zijn vijf soorten technologieën uitgelicht. Het betreft (1) gezichts- en emotieherkenningssoftware, (2) locatie trackingtechnologieën, (3) software die wordt gebruikt om openbaar beschikbare informatie te analyseren, (4) technologieën voor het onderscheppen van communicatie en (5) inbraaksoftware (*intrusion* software). De laatste twee vallen reeds (gedeeltelijk) onder exportcontrole.

Zorgvuldigheidsonderzoek exporteurs

Ten behoeve van het zorgvuldigheidsonderzoek waartoe exporteurs van producten voor cybersurveillance onder de herziene verordening gehouden zijn, worden Europese richtsnoeren opgesteld om daaraan invulling te geven. Gesprekken tussen EU-lidstaten en de Europese Commissie over het ontwerp van deze richtsnoeren zijn reeds gestart en publicatie daarvan is voorzien voor september 2022. De richtsnoeren moeten praktische handvatten bieden voor het toepassen van de voorgeschreven *due diligence* en zijn bovendien aanvullend op de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* die bedrijven vragen om brede *due diligence* op hun waardeketen toe te passen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen