

Kabinetsappreciatie witboek over Exportcontrole

1. Inleiding

Op 24 januari 2024 heeft de Europese Commissie (hierna Commissie) een witboek over exportcontrole gepresenteerd.¹ Het witboek maakt onderdeel uit van een pakket van vijf economische veiligheidsinitiatieven en een overkoepelende mededeling waarin de Commissie een update geeft over de vooruitgang die de afgelopen maanden is geboekt ten aanzien van de economische veiligheid van de EU. Dit pakket bouwt voort op de eerdere Gezamenlijke Mededeling over een Europese Economische Veiligheidsstrategie die in juni 2023 werd gepresenteerd.² Met het witboek over exportcontrole zet de Commissie haar visie uiteen op exportcontrole van Dual-use items, zowel binnen de EU als ten opzichte van derde landen en de multilaterale exportcontroleregimes. De Commissie komt met vier concrete voorstellen ten behoeve van het versterken van de EU-coördinatie op exportcontrole. In deze appreciatie volgt na de samenvatting van het witboek een kabinetsappreciatie van de analyse van de Commissie, alsmede de vier concrete voorstellen.³

2. Samenvatting witboek

De Commissie ziet dat exportcontrole op Dual-use items in de EU een belangrijk instrument is als waarborg van de internationale vrede en veiligheid en ter bescherming van mensenrechten. De controles komen doorgaans voort uit de verplichtingen die lidstaten zijn aangegaan in internationale non-proliferatie verdragen en multilaterale exportcontroleregimes die worden overgenomen in EU wetgeving, de zogeheten Dual-Use Verordening.⁴ In de multilaterale exportcontrole regimes wordt met consensus besloten welke goederen en technologie worden gecontroleerd. Zowel landen binnen als buiten de EU zijn onderdeel van deze regimes. De met consensus aangenomen voorstellen worden geplaatst op de lijst in de bijlage van de Dual-Use Verordening. De controlelijst van de Dual-Use Vo. is dus gekoppeld aan besluiten die internationaal gemaakt worden in gremia groter dan de EU.

De Commissie stelt dat de (geopolitieke) context van exportcontrole significant is veranderd sinds de meest recente actualisatie van de Dual-Use Verordening in 2021. De Commissie stelt dat sommige (niet-EU-)leden uit deze multilaterale exportcontroleregimes de afgelopen jaren dit proces vetoën ook wanneer de 27 EU-lidstaten wel voor zijn, waardoor besluiten stagneren en niet leiden tot aanpassingen in de Dual-Use Verordening. Daarnaast is er sinds de publicatie van de Dual-Use Verordening een toename geconstateerd in het gebruik van unilaterale exportcontroles op internationaal niveau door derde landen.⁵ Deze unilaterale exportcontroles kunnen invloed hebben op de mondiale waardeketen en het exportvermogen van Europese bedrijven.

Het ontbreken van consensus in de multilaterale exportcontrole regimes is volgens de Commissie ook een aanleiding voor sommige lidstaten geweest om nationale export controlemaatregelen in te voeren. Zo hebben Nederland, Spanje en Litouwen nationale exportcontrole maatregelen ingevoerd⁶. Momenteel beschikt de EU niet over wettelijke kaders om op Europees niveau uniforme exportcontroles in te voeren buiten de multilaterale regimes om. EU-lidstaten kunnen de

¹ White Paper on Export Controls; COM (2024) 25 final, 24 januari 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2024:25:FIN>.

² Gezamenlijke Mededeling betreffende een Strategie voor Economische Veiligheid van de EU; JOIN(2023) 20 final, 20 juni 2023 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>. Voor de kabinetsreactie via BNC-fiche, zie Kamerstukken II, 2022/23, 22112, nr. 3761 <https://open.overheid.nl/documenten/f351195e-d257-4edd-9bb4-747d408007f7/file>.

³ Dit betreft de kabinetsappreciatie van een witboek van de Commissie. In de appreciatie van een witboek worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit standaard niet meegenomen.

⁴ 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 tweërlei gebruik (PB L 206 van 11.6.2021, blz. 1). Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:02021R0821-20231216>

⁵ Voorbeelden zijn de unilaterale exportcontroles van de VS in oktober 2022 op geavanceerde halfgeleiders en geavanceerde halfgeleiderproductieapparatuur, de controles van Japan op halfgeleiderapparatuur in mei 2023, en de controles van China op gallium, germanium, grafiet en UAV's in juli en september 2023.

⁶ Regeling geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders, 30 juni 2023; [Staatscourant 2023, 18212 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.staatscourant.nl/overheid/Officiële-bekendmakingen);

nationale controlelijsten van andere EU-lidstaten wel overnemen volgens een in 2021 geïntroduceerd artikel in de Dual-Use Verordening.

De Commissie geeft in het witboek een analyse van het huidige EU exportcontrolekader aan de hand van vijf observaties. Ter eerste bestaat volgens de Commissie onder het huidige kader het risico op een Europees lappendeken aan nationale controlelijsten. Dit kan leiden tot onderlinge verschillen binnen de Unie, dat weer een negatieve impact heeft op de gemeenschappelijke veiligheidsaspecten van de Unie, de interne markt, duidelijkheid voor het bedrijfsleven en de Europese veiligheid. Er is volgens de Commissie beperkte mate van transparantie en onvoldoende consultatie, en onzekerheid over hoe en wanneer Lidstaten nationale controlelijsten van andere lidstaten zullen overnemen. Deze tekortkoming kan leiden tot extra administratie als elke mogelijke exporteur van specifieke goederen en technologie in de Unie individueel geïnformeerd moet worden. Daarentegen is er bij kwaadwillende exporteurs ook een risico van 'forum shopping': een exporteur kan producten buiten de EU exporteren via een andere EU lidstaat, die de controles op specifieke goederen en technologie niet heeft ingevoerd.

Ten tweede signaleert de Commissie dat er door het huidige exportcontrolekader geen gezamenlijke EU aanpak voor exportcontrole is. EU-lidstaten beslissen nationaal over nieuwe exportcontroles in multilaterale exportcontrole regimes waar een EU-stem ontbreekt.

Ten derde zijn niet alle EU-lidstaten lid van alle multilaterale exportcontrole regimes, terwijl de uitkomsten van deze regimes wel effect hebben op alle EU-lidstaten. Hierdoor kunnen individuele EU-lidstaten ook onder druk gezet worden zonder dat de EU ruggensteun kan geven. Tevens kan bij ontbrekend lidmaatschap in de regimes, de EU niet op gelijke geopolitieke voet staan met landen als de VS, China en Japan.

Ten vierde benoemt de Commissie het belang van weerbare en gediversifieerde waardeketens. De EU wil beperkingen in strategische toeleveringsketens voorkomen door te zorgen dat exportcontrole in lijn is met internationale verplichtingen zoals binnen de WTO.

Ten vijfde hebben de sancties op Rusland het belang van effectief EU optreden laten zien. Met name de exportrestricties op Dual-use en sensitieve items zijn volgens de Commissie belangrijk geweest in het hinderen van het Russische militair-industriële systeem. De Unie heeft volgens de Commissie ook sterk ingezet op tegengaan van omzeiling, het bevorderen van effectieve handhaving en het delen van informatie. Hoewel de Commissie onderkent dat exportcontrole en sancties verschillend zijn, hebben de sancties tegen Rusland volgens de Commissie wel het potentieel van exportcontrole laten zien om als EU om te gaan met veiligheidsuitdagingen. Daarbij benoemt de Commissie ook het belang van de coördinatie met internationale partners en de uniformiteit in uitvoering van de sancties.

Concluderend stelt de Commissie dat er meer behoefte is aan gestroomlijnde en snellere acties op EU-niveau op het gebied van exportcontrole. Ongecoördineerde controlelijsten van lidstaten kunnen volgens de Commissie leiden tot mazen in de wet en de effectiviteit van exportcontrole verminderen. Dit risico is groter in de huidige periode met snel veranderende technologieën, waardoor verschillen tussen EU-lidstaten kunnen leiden tot het verzwakken van de economische veiligheid van de Unie als geheel. De Commissie doet een viertal concrete voorstellen.

Ten eerste de mogelijkheid om gecoördineerd EU-controles in te voeren zonder dat er consensus tussen alle leden van een multilateraal export controle regime tot stand is gekomen, op voorwaarde dat alle EU-lidstaten een voorstel hebben geaccepteerd. Hiervoor zijn er twee mogelijkheden volgens de Commissie. Allereerst kan het uitbreiden van de controlelijsten conform de gewone wetgevingsprocedure waarin het Europees Parlement en de Raad optreden als medewetgever. Anderzijds kan dit ook behaald worden door gebruik te maken van een artikel in de Dual-Use Verordening (artikel 17) om de Commissie de bevoegdheid te geven om de controlelijst te wijzigen door middel van gedelegeerde handelingen.

Het tweede voorstel is het instellen van een forum voor 'politieke coördinatie' op het terrein van exportcontrole. De reden hiertoe is dat derde landen exportcontrole meer als een geopolitiek instrument gebruiken, waardoor de politiek-strategische EU-positionering steeds relevanter wordt.

Ten derde wil de Commissie de coördinatie van nationale exportcontrolelijsten verbeteren. EU-lidstaten kunnen met artikel 9 en 10 Dual-Use Verordening nationale controlemaatregelen implementeren. Door betere coördinatie kunnen risico's rondom opkomende technologieën tijdig gemitigeerd worden tussen EU-lidstaten. Dit betekent dat een EU lidstaat andere EU-lidstaten en de Commissie zal moeten notificeren alvorens over te gaan tot implementatie, wat leidt tot meer transparantie. De Commissie zal hierover voor de zomer een aanbeveling sturen.

Het vierde voorstel is het vervroegen van de evaluatie van de Dual-Use Verordening naar begin 2025 in plaats van in de periode 2026 tot-2028 met als doel de tekortkomingen in de nieuwe Dual-Use Verordening te mitigeren. Ten behoeve van deze evaluatie zal al in 2024 een studie worden uitgezet, en zal ook gebruik worden gemaakt van de resultaten van de analyse van de kritieke technologie-lijst, een ander onderdeel van de Europese Economische Veiligheidsstrategie van juni 2023.⁷

Appreciatie witboek

Het kabinet kijkt positief naar de inbedding van dit initiatief als onderdeel van het economische veiligheids pakket van de Commissie binnen de bredere uitwerking van de Europese economische veiligheidsstrategie. Het kabinet verwelkomt de vooruitgang die de afgelopen maanden is gemaakt ten aanzien van de economische veiligheid van de EU en de betrouwbare samenhang tussen *promote*, *protect* en *partner*.

Het kabinet herkent in grote lijnen de probleemanalyse die de Commissie uiteenzet in het witboek, met name wat betreft de coördinatie van nationale exportcontrolemaatregelen binnen de EU. Het kabinet is daarom positief over de inzet van de Commissie om te komen tot betere EU-coördinatie voor exportcontrole van Dual-use goederen en technologie, met inachtneming van de bestaande nationale competentie op exportcontrole en de huidige vertegenwoordiging van de lidstaten en de Commissie in de multilaterale exportcontrole regimes. Het kabinet zal met betrekking tot de uitwerking van het voornemen tot betere EU-coördinatie voor exportcontrole van dual-use goederen steeds toetsen of niet wordt getreden in de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Los van de appreciatie van de concrete voorstellen, wil het kabinet nog drie algemene opmerkingen maken over de analyse van de Commissie. Ten eerste verwoordt de Commissie in haar witboek dat het huidige kader met name afdoet aan de snelheid van het exportcontrolemechanisme en reikt daarom mogelijkheden aan om tot snellere besluitvorming te komen. Het kabinet ziet responsiviteit ook als een kernelement van een goed functionerend exportcontrolebeleid, maar meent dat snelheid op zichzelf niet de doelstelling is. Met het oog op de toekomst mag EU coördinatie ten aanzien van exportcontrole niet verworden tot een instrument voor spoedreparaties. Daarbij geldt met name ten opzichte van de multilaterale exportcontrole regimes, dat het zaak is om daar de belangrijke en vertrouwelijke technische gesprekken te voeren over goederen en technologie ten behoeve van een gelijk wereldwijd speelveld. Deze technische onderhandelingen zullen tijd blijven kosten.

Ten tweede plaatst het kabinet een kritische noot bij de parallel die de Commissie trekt met de recente sanctie maatregelen tegen Rusland. Hoewel die inderdaad hebben bewezen dat de Unie in staat is om snel en effectief exportcontrolemaatregelen af te kondigen met substantiële implicaties, kent het sanctie-instrument een fundamenteel andere juridische basis en ratio. Het sanctie-instrument heeft tot doel bepaald gedrag te ontmoedigen en is om die reden gericht op de specifieke acties van een actor of een beperkt aantal actoren. Exportcontrole van sensitieve goederen, daarentegen, is landen-neutraal en de vergunningplicht is een extra waarborg om ervoor te zorgen dat gevoelige goederen en technologie een veilig eindgebruik hebben.

Als laatste benadrukt het kabinet dat verbeterde EU coördinatie op exportcontrole begint en eindigt met de toewijding en verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het kabinet heeft als inzet de Commissie te houden aan het voornemen in de Europese EV-strategie, waarin de Commissie stelt

⁷ Zie voor de aanbeveling met de door de Commissie geïdentificeerde lijst met kritieke technologieën, COM(2023) 6689 final en bijlage, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_473. Voor de kabinetappreciatie over deze aanbeveling van de Commissie, zie Kamerstukken II, 2023/24, 22112, nr. 3826.

dat bij de voorstellen om doeltreffendheid en efficiëntie van het huidige exportcontrolekader te verbeteren er geen sprake is van overdracht van bevoegdheden. De Commissie vervult daarin een ondersteunende rol aan de nationale verantwoordelijkheid om een uitvoerbaar exportcontrolesysteem in te richten, waarbij zij een efficiënt proces borgt. Wat het kabinet betreft zijn er binnen de Dual-Use Verordening nog voldoende mogelijkheden om deze optimaal te benutten, en is het ook zeker aan de Commissie om deze implementatie goed vorm te geven. Bij de verdere uitwerking van de strategie zal het kabinet scherp toetsen op de uitvoerbaarheid door de Douane; hierbij is ook oog voor de effecten van stapeling van niet-fiscale taken bij de Douane.

Hieronder een appreciatie van de concrete voorstellen in het witboek.

1. Waarborgen van de continuïteit en het versterken van uniforme exportcontrole in de EU door EU-controles

Het kabinet onderkent het effect van de geopolitieke situatie op de internationale exportcontroleregimes, waardoor het bereiken van consensus over het controleren van gevoelige goederen en technologie sterk is bemoeilijkt. Naast de EU lidstaten zijn immers ook niet-EU landen lid van de internationale exportcontroleregimes. Ondanks die lastige situatie twijfelt het kabinet niet aan het belang van het in stand houden van de integriteit en continuïteit van de internationale exportcontroleregimes en het belang van de vertrouwelijke technische uitwisseling binnen de regimes. Gegeven de uitzonderlijke omstandigheden, ziet het kabinet de noodzaak om als EU gecoördineerde exportcontrole waar nodig te versterken en te verkennen hoe controles te realiseren in de gevallen waarin in de internationale exportcontroleregimes consensus ontbreekt en de 27 EU-lidstaten wel instemmen.

Het kabinet heeft daarom een positieve grondhouding ten aanzien van de doelstelling van de Commissie om het mogelijk te maken om gecoördineerd EU-controles in te voeren, wanneer de situatie in de exportcontroleregimes dit noodzakelijk maakt en er binnen de EU consensus is. Het kabinet denkt echter niet dat gebruikmaking van de gewone wetgevingsprocedure, enkel ten behoeve van het uitbreiden van de controlelijst van de Dual-Use Verordening, de meest doelmatige en doeltreffende aanpak is. De gewone wetgevingsprocedure behelst een relatief langdurig, tijdsintensief en qua uitkomsten onzeker proces en zou niet in lijn met de wens om snel tot EU uniforme exportcontroles te komen.

Het kabinet staat positiever tegenover het verkennen van de juridische mogelijkheden om de Commissie de bevoegdheid te geven om de controlelijst te wijzigen door middel van gedelegeerde handelingen (via artikel 17 van de Dual-Use Verordening). De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen is aan de Commissie toegekend onder de in de Verordening neergelegde voorwaarden. Volgens artikel 17 wordt de controlelijst gewijzigd overeenkomstig de desbetreffende verplichtingen en verbintenissen, waarmee de lidstaten of de Unie hebben ingestemd als partij bij de internationale regelingen inzake non-proliferatie en exportcontrole of door de bekrachtiging van desbetreffende internationale verdragen.

Het kabinet onderkent dat toepassing van het specifieke artikel in de Verordening op voorstellen waarover formeel geen consensus bestaat in de controleregimes zou afwijken van de gebruikelijke omstandigheden waaronder het artikel wordt toegepast. Vanwege de uitzonderlijke omstandigheden waarin de exportcontroleregimes op dit moment verkeren is het kabinet echter wel bereid tot een nadere discussie met andere EU-lidstaten om te bezien of dit artikel ook kan worden toegepast voor een uitbreiding van de controlelijst waarvoor weliswaar geen steun is van *alle* landen die partij zijn bij internationale controleregimes, maar die wel wordt gesteund door alle EU-lidstaten.

Het kabinet hecht eraan in deze fase van de gedachtevorming te vermelden dat bij de vervolgdiscussie goed moet worden bezien wat de impact is op de exportcontroleregimes van een dergelijke toepassing. Het is voor het kabinet van essentieel belang dat er bij elke toepassing van dit artikel een nauwe link bestaat met de bestaande multilaterale exportcontroleregimes. Ook hecht het kabinet er waarde aan dat er verdere discussie plaatsvindt tussen EU-lidstaten over de precieze omstandigheden waaronder, en de precieze situaties die zich zouden lenen voor, deze hierboven aangehaalde toepassing. Het kabinet wil bezien of er additionele procedurele of inhoudelijke waarborgen nodig zijn voorafgaand aan een dergelijke toepassing van de bepaling in kwestie.

2. Het instellen van een forum voor politieke coördinatie op het terrein van exportcontrole

Het kabinet ziet duidelijk potentieel in het voorstel van de Commissie voor het inrichten van een platform ten behoeve van politieke coördinatie over het exportcontrole-instrumentarium ter aanvulling op de reeds bestaande Europese overlegstructuur. Het is de ervaring van het kabinet dat gespreksvoering over exportcontrole van Dual-use goederen en technologie in de daarvoor bestemde Raadswerkgroep (de Dual-Use Raadswerkgroep) overwegend technisch van aard is. Dit terwijl er ook een belang is om in EU-verband te spreken over het exportcontrole-instrumentarium in relatie tot geopolitieke ontwikkelingen en het coördineren van een politiek-strategische EU-positie ten aanzien daarvan, waarbij ook rekening wordt gehouden met eventuele bredere implicaties op de werking van de interne markt en het concurrentievermogen van de EU. Uitgangspunt van het kabinet is dat het zwaartepunt binnen een dergelijk forum voor politieke coördinatie bij de Raad komt te liggen en niet bij de Commissie. Het is voor het kabinet daarnaast van essentieel belang dat EU-lidstaten onderling overeenstemming bereiken over de modaliteiten, en over de wisselwerking tussen dit complementaire forum en de bestaande Raadswerkgroep. Dit is van belang gezien het voeren van politiek-strategische beleidsdiscussies over exportcontrole in beginsel ook binnen het mandaat van de Dual-Use Raadswerkgroep valt.

3. Het verbeteren van de coördinatie van nationale exportcontrolelijsten

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om de coördinatie rondom het instellen van nationale controlemaatregelen te verbeteren en eerder te initiëren. Net als de Commissie, ziet het kabinet geopolitieke en economische uitdagingen rondom opkomende technologieën als grensoverschrijdend. Hoewel markten verschillen per EU-lidstaat, zijn de open economieën en gedeelde veiligheidsoverwegingen vatbaar voor dezelfde dreigingen. Niet alleen externe overwegingen nopen tot het bewerkstelligen van betere coördinatie, ook de EU interne overweging van een gelijk speelveld is van cruciaal belang. Een ongelijke toepassing van exportcontrolemaatregelen kan voor bedrijven die actief zijn op de interne markt namelijk leiden tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van bedrijven in andere lidstaten. Om die reden is het beter en eerder op elkaar afstemmen van nationale controlemaatregelen met een internationale dimensie noodzakelijk. Voor een groot deel is dit mogelijk binnen de bestaande kaders van de Dual-Use Verordening. De in 2021 geïntroduceerde artikelen 9 en 10 maken het mogelijk om een controlemaatregel in te stellen uit overwegingen van publieke veiligheid, die vervolgens door andere EU lidstaten kan worden overgenomen. Door ook samen te werken buiten de minimale juridische vereisten van deze artikelen, kunnen nationale veiligheidsrisico's met betrekking tot opkomende technologieën efficiënt en effectief worden gemitigeerd. Dit zonder afbreuk te doen aan de inzet van verschillende EU-lidstaten als leden van de multilaterale exportcontroleregimes. Het kabinet zal zich actief inzetten om de eigen, opgedane ervaringen met de instelling van een nationale controlelijst⁸ in dit proces in te brengen teneinde de EU-coördinatie te versterken.

Hoewel het kabinet meer coördinatie door de Commissie bij de toepassing van artikel 9 en 10 verwelkomt en uitziet naar de aanbeveling van de Commissie ten aanzien van dit onderwerp, acht het kabinet het passend dat die aanbeveling met de Raad beschikbaar wordt gesteld, zoals bepaald in de Verordening. Het is wenselijk dat in de aanbeveling wordt meegenomen in welke gevallen meer coördinatie door de Commissie nuttig wordt bevonden en dat er in die aanbeveling ook rekenschap wordt gegeven van de bijzonderheden van nationale regelgevingsprocedures van de EU-lidstaten.

4. Het vervroegen van de evaluatie van de Verordening (EU) 2021/821 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweërlei gebruik.

Hoewel in de Dual-Use Verordening zelf is bepaald dat een evaluatie zou worden uitgevoerd in de periode 2026 – 2028 begrijpt het kabinet de wens van de Commissie om deze evaluatie te vervroegen naar 2025. Het kabinet erkent dat er (geopolitieke) ontwikkelingen zijn die een

⁸ Regeling van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 23 juni 2023, nr. MinBuza.2023.15246-27 houdende invoering van een vergunningplicht voor de uitvoer van geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders die niet zijn genoemd in bijlage I van Verordening 2021/821 (Regeling geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders)

eerdere evaluatie van de huidige Dual-Use Verordening en haar toekomstbestendigheid rechtvaardigen, maar hecht er waarde aan te benoemen dat de huidige Dual-Use Verordening relatief kort geleden in werking is getreden. Het kabinet wil er voor waken dat het vervroegen van de evaluatie ten koste gaat van de implementatiewerkzaamheden die nog in volle gang zijn. Het kabinet acht het van groot belang dat de mogelijkheden die de huidige verordening reeds biedt voor samenwerking en coördinatie tussen EU lidstaten onderling ten volle worden benut. Het kabinet kan daarom steun verlenen aan het vervroegen van de evaluatie, zo lang dat de voortgang bij het volledig operationaliseren van het huidige Europese exportcontrolekader niet in de weg zit, en de evaluatie afgebakend blijft tot de tekortkomingen, zoals geïdentificeerd in het witboek.