

Vergaderjaar 2021–2022

35 904

Wijziging van de Wet strategische diensten voor de uitvoering van de Verordening (EU) 2021/821 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een EU-regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel, de technische bijstand en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik (herschikking) (PbEU 2021, L 206) (Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 juni 2022

Het kabinet dankt de leden van de fracties GroenLinks, PvdA, Nanninga en SP voor de inbreng op het voorliggende wetsvoorstel Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik. Met belangstelling heeft het kabinet kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de voornoemde leden van de verschillende fracties. De vragen zijn in de volgorde van het verslag genummerd en beantwoord.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik. Zij hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de **PvdA** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de **Fractie-Nanninga** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik. Zij hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Uitvoeringswet herziening Verordening producten voor tweërlei gebruik en hebben daarover de volgende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks zijn positief gestemd over het voorliggende voorstel, waarbij cybersurveillance-technologie onder exportcontrole is gebracht. De concrete toepassing van de bepaling over producten voor cybersurveillance in de verordening vraagt volgens deze leden nog om verdere uitwerking, zoals rondom afbakening en reikwijdte

van het begrip cybersurveillancetechnologie. De potentiële mensenrechtenschendingen middels cybersurveillance kunnen diepgaand zijn.

Vraag 1

Kan de regering uiteenzetten hoe zij naar de afbakening en reikwijdte kijkt en voorbeelden noemen van mensenrechtenschendingen die zich voor kunnen doen?

Antwoord

Op de reikwijdte en afbakening komt het kabinet terug onder vraag 2.

Er zijn verschillende voorbeelden van mensenrechtenschendingen die zich kunnen voordoen als gevolg van de inzet van cybersurveillancetechnologie. Hierbij kan vooral gedacht worden aan de inzet van cybersurveillancetechnologie die de privacy van individuen beperkt en discriminatie in de hand werkt. Een voorbeeld is het gebruik van inbraaksoftware (*intrusion software*) om journalisten, mensenrechtenverdedigers of politici via hun smartphone af te luisteren, of om dissidente geluiden te volgen, te intimideren of te censureren.

Vraag 2

De reikwijdte van het begrip cybersurveillancetechnologie moet nog nader worden uitgewerkt, maar er kan worden gedacht aan technologie speciaal ontworpen om binnendringing in informatie- en telecommunicatiesystemen mogelijk te maken om natuurlijke personen te schaduwen door gegevens, met inbegrip van biometrische gegevens, uit die systemen te verzamelen of te analyseren. De regering noemt onder andere het hacken van journalisten en mensenrechtenverdedigers.¹ Welke inzet gaat Nederland tonen inzake de breedte en diepte van de reikwijdte? Valt hieronder bijvoorbeeld ook Nederlandse of Europese hardware of software die wordt gebruikt in gezichtsherkenningcamera's in China waarmee Oeigoeren worden herkend aan uiterlijkheden? En hoe verhoudt deze wet enerzijds en de inzet van Nederland anderzijds zich toch exportproducten die niet direct (zoals biometriesoftware), maar eerder indirect bij kunnen dragen aan mensenrechtenschendingen (zoals de chips uit de machines van ASML)?

Antwoord

In de herziene Verordening wordt het begrip «producten voor cybersurveillance» gedefinieerd.² Onderdeel van de implementatie van de herziene verordening is om deze definitie te voorzien van uitleg en richtsnoeren, zodat het hieraan gerelateerde artikel 5 op gelijke wijze door alle lidstaten wordt toegepast. Deze richtsnoeren worden momenteel door de Europese Commissie in nauw overleg met de lidstaten opgesteld. Nederland heeft hieraan een bijdrage geleverd in de vorm van onderzoek³.

¹ *Kamerstukken II*, 2021–2022, 35 904, nr. 6, Blz. 12.

² Zie artikel 2 (20) van 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 tweëërlei gebruik (herschikking).

³ Institute for Information Law (IViR): The new rules for export control of cyber-surveillance items in the EU (*Kamerstuk* 2021, 22 112, nr. 3210).

Het in opdracht van het kabinet uitgevoerde onderzoek door het Instituut voor Informatierecht van de Universiteit van Amsterdam naar nieuwe cybersurveillancetechnologieën en hun mogelijke mensenrechtenimplicaties biedt aanknopingspunten voor verdere uitwerking van het begrip cybersurveillancetechnologie. De in het onderzoek besproken technieken vallen mogelijkwjs allen binnen de definitie van cybersurveillance-items als bedoeld in de verordening. 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. Nederland verkent op dit moment samen met andere EU-lidstaten of de hiervoor genoemde technieken (1 t/m 5) binnen het toepassingsbereik van de verordening (moeten) vallen. Het is dus niet uitgesloten dat de door vragensteller genoemde voorbeelden (o.a. biometriesoftware) met de komst van de herziening ook onder exportcontrole worden gebracht.

Nederland neemt actief deel aan de Europese werkgroep die belast is met het uitwerken van richtsnoeren die helpen de reikwijdte van het begrip cybersurveillancetechnologie als bedoeld in de verordening verder in te vullen. Bij de invulling van het begrip zijn niet alleen overwegingen van belang die samenhangen met de technische kenmerken van het product, maar wordt ook gekeken naar het eindgebruik(er) en eindbestemming. Publicatie van de richtsnoeren zijn voorzien voor september 2022 – als de verordening zijn eerste verjaardag viert.

Vraag 3

Unanimiteit is vereist inzake een vergunningsplicht voor specifieke transacties. Als deze er niet is, dan is de kans groot dat producten met exportverbod alsnog via andere landen bij regimes terechtkomen die de mensenrechten schenden. Hoe gaat Nederland zich inzetten bij het voorkomen van omleidingsroutes, zowel in technische als politieke zin?

Antwoord

In EU-verband wordt nauw samengewerkt aan het voorkomen van en zicht houden op omleidingsroutes. Goede informatiedeling tussen EU-lidstaten en consequente toepassing van exportcontrole-regels binnen de EU zijn onontbeerlijk om omleidingsroutes te voorkomen. Om dat te bevorderen zijn verschillende mogelijkheden beschikbaar, waarvan een formele EU-brede database de belangrijkste is. Deze database bevat informatie over afgewezen vergunningaanvragen en de toepassing van nationale maatregelen evenals een functie voor verplichte en vrijwillige consultaties. Daarnaast kunnen lidstaten informeel met elkaar in contact treden en voorzien verschillende coördinerende en technische EU-werkgroepen in reguliere informatie-uitwisseling.

Met de komst van de verordening is een handhavingscoördinatie-mechanisme opgericht dat informatie-uitwisseling en directe samenwerking ondersteunt tussen de bevoegde autoriteiten en de handhavingsinstanties van de EU-lidstaten. In het kader van het handhavingscoördinatiemechanisme wisselen lidstaten en de Commissie informatie uit, onder meer over de niet-toegestane uitvoer van producten voor tweërlei gebruik, over inbreuken op

de verordening en/of over ingestelde nationale maatregelen. In dat gremium kan ook gesproken worden over omleidingsroutes en het voorkomen daarvan.

Buiten de EU-context zijn omleidingsroutes onderwerp van gesprek in de diverse exportcontroleregimes, zoals het Wassenaar Arrangement en het *Missile Technology Control Regime*.

Op nationaal niveau geldt daarnaast dat exporteurs die een ad hoc vergunningplicht opgelegd krijgen, melding moeten doen op het moment dat voor hen aannemelijk is dat de in de beschikking omschreven goederen een andere bestemming krijgen dan in de beschikking is vermeld. Met deze meldplicht wordt beoogd het risico op doorgeleiding van goederen naar een ongewenste eindgebruiker via een andere bestemming dan waarvoor de vergunningplicht werd opgelegd zo veel mogelijk te voorkomen.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de herziene verordening een aantal belangrijke wijzigingen bevat die mede door de inzet van Nederland (werken op basis van een controlelijst; een vangnet van de ad-hoc vergunningplicht en een exportcontrole als maatschappelijk verantwoord ondernemen door de betrokken producenten en exporteurs) tot stand zijn gekomen. Deze leden complimenteren de regering met het bereikte resultaat.

Vraag 4

Op welke punten heeft Nederland niet het gewenste resultaat bereikt in de onderhandelingen met andere lidstaten? Kan de regering aangeven waar in haar optiek nog kwetsbaarheden of minder opportune onderdelen in het voorstel zitten?

Antwoord

De onderhandelingen hebben vanaf 2016 enkele jaren in beslag genomen, waarbij de lidstaten onder meer door voortschrijdend inzicht ook andere standpunten zijn gaan innemen. De zorgpunten waar Nederland zich vanaf het begin van het onderhandelingsproces voor heeft ingezet zijn onderdeel van de uiteindelijke tekst. Er zijn bepalingen gekomen die het gelijke speelveld binnen de EU vergroten en de verantwoordelijkheid van het exporterende bedrijfsleven tot zorgvuldig handelen uitbouwen. Er zijn bepalingen die betere informatie-uitwisseling op het terrein van de handhaving faciliteren en de transparantie over exportcontrole verbeteren. Voorts is er sprake van een betere aansluiting van de verordening op ontwikkelingen in de cybersector en worden de zorgen die in dat kader bestaan over cybersurveillanceproducten in relatie tot mensenrechtenschendingen geadresseerd. Het kabinet is tevreden met het resultaat en erkent tegelijkertijd dat een doeltreffende uitwerking en geharmoniseerde toepassing van de nieuwe bepalingen in de verordening een gemeenschappelijke en aanhoudende inspanning van de EU-lidstaten vergt. Diverse werkgroepen waarin wordt samengewerkt aan een eenduidige interpretatie van de verordening door de lidstaten dragen daar aan bij.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Fractie-Nanninga

De leden van de Fractie-Nanninga vragen de regering welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Nederlandse overheid met de voorliggende wet precies worden overgeheveld naar de EU.

Vraag 5

Wat zijn de gevolgen voor de functionarissen die deze werkzaamheden nu nationaal binnen de verschillende ministeries vervullen? Hoeveel mensen en functies betreft dit (uitgesplitst per ministerie) en met ingang van wanneer wil de regering deze bevoegdheden en werkzaamheden aan de EU overdragen? Wat gebeurt er met deze functionarissen?

Antwoord

Met de inwerkingtreding van voorliggende wet worden geen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Nederlandse overheid overgeheveld naar de EU. Verantwoordelijkheden op het gebied van exportcontrole zijn reeds nationaal belegd bij de Douane en bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Nationale verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de verordening kunnen in deze bestaande capaciteit worden opgevangen.

Vraag 6

De regering stelt dat dit zou leiden tot een gelijk mondiaal speelveld.⁴ Wordt hiermee niet eigenlijk bedoeld een gelijk speelveld tussen de lidstaten? Welk probleem zou hiermee worden opgelost en waarom is dit niet via de bestaande fora opgelost? Welke verschillende opties hebben voorgelegen en waarom is voor dit zware middel gekozen?

Antwoord

Het kabinet geeft in de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet aan dat de herziene verordening beoogt bij te dragen aan een gelijk speelveld op mondiaal niveau. De inzet van EU-lidstaten ter bevordering van dialoog en samenwerking met derde landen op het gebied van exportcontrole en een mondiaal gelijk speelveld is opgenomen in de overwegingen van de verordening⁵. Deze inzet richt zich enerzijds op een regelmatige informatie-uitwisseling over *best practices* met derde landen, zoals de VS en Japan. Anderzijds richt de inzet zich op het vergroten van de bijdrage van de EU-lidstaten en Europese Commissie aan de activiteiten van de multilaterale exportcontrolleregimes. Er vindt bovendien ook uitwisseling plaats met ruim dertig andere derde landen over de hele wereld in het kader van capaciteitsopbouw op exportcontrole, waarin het EU-kader leidend is. Een gevolg van deze inzet is dat er voorbeelden zijn van niet-EU-lidstaten die hun eigen wet- en regelgeving sterk in lijn hebben gebracht met de Europese exportcontroleregels, zoals Noorwegen. Hoewel er geen garanties zijn dat andere sleutelspelers gelijke controles introduceren en dat met deze herziene verordening wereldwijd een gelijk speelveld ontstaat, levert de herziening daaraan wel een positieve bijdrage.

⁴ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 904, nr. 3, blz. 2.

⁵ Verordening (EU) 2021/821, overweging 39, blz. 6.

Toen in 2016 het commissievoorstel voor de herziening werd gepubliceerd is een effectbeoordeling gemaakt om te kunnen beoordelen wat het meest geschikte middel was om de bestaande exportcontroleregels te herzien ter verbetering van de doeltreffendheid en samenhang van controles in de hele EU. Daarbij is ook de wens in acht genomen om een lacune in de regelgeving te vullen die tijdens de herziening van het beleid inzake uitvoercontrole aan het licht is gekomen, namelijk de ontoereikende rechtsgrondslag voor controle op de uitvoer van technologie voor cybertoezicht. Uit de gemaakte effectbeoordeling is gebleken dat andere instrumenten, zoals richtsnoeren, weliswaar een nuttige aanvulling zouden kunnen vormen op, en ondersteuning zouden kunnen geven aan de uitvoering van wetwijzigingen, maar op zichzelf onvoldoende toereikend zijn voor het bieden van een duidelijk, rechtstreeks werkend en gelijkelijk toepasbaar exportcontrolekader voor alle lidstaten. Ook zouden andere instrumenten onvoldoende geschikt zijn als oplossing voor het gebrek aan adequate controle op technologie voor cybertoezicht. Het actualiseren en verbeteren van gemeenschappelijke exportcontroleregels bij verordening werd daarom noodzakelijk geacht.

Vraag 7

De leden van de Fractie-Nanninga constateren dat hiervoor een apart EU-handhaving-coördinatiemechanisme wordt opgezet. Waar wordt deze organisatie geplaatst, wat zijn hiervan de kosten (meerjarig) en welke nationale bezuinigingen staan hier tegenover? Is hier een kosten-baten analyse (business case) voor gemaakt, en zo ja, hoe ziet deze eruit? Heeft dit mechanisme straks een plaats in de plannen voor een Europees leger? Zo ja, waar en hoe, en zo nee, waarom niet?

Antwoord

In het kader van de verordening vinden verschillende overleggen plaats in Europees verband, waaronder coördinerende en technische werkgroepen. Met het van kracht worden van de herziene verordening zijn enkele nieuwe werkgroepen opgericht. Zo ook het handhavingscoördinatiemechanisme (ECM). Dit is een werkgroep die tot doel heeft het uitwisselen van informatie en *best practices* door uitvoerende instanties te vergemakkelijken. Deze werkgroep komt regelmatig bijeen in Brussel; Nederland wordt hierin vertegenwoordigd door de Douane. Deelname aan de werkgroep gaat niet gepaard met nieuwe bevoegdheden en kosten. Er is wat betreft het kabinet geen enkele relatie met in de vraag genoemde plannen voor een Europees leger.

Vraag 8

Kan de regering aangeven hoeveel en welke bureaucratistische en financiële lasten zullen ontstaan voor de Nederlandse bedrijven door bijvoorbeeld de rapportageverplichtingen aan het op te zetten mechanisme, maar mogelijk ook andere verplichtingen?

Antwoord

De ECM-werkgroep is een intergouvernementele werkgroep waaruit geen rechtstreekse verplichtingen voor het Nederlands bedrijfsleven voortkomen.

Vraag 9

Wat zijn de boetes en/of maatregelen bij het niet nakomen van de administratieve verplichtingen? Wie gaat dat gewenste gedrag afdwingen en hoe zal dit gebeuren? Worden hiervoor speciale bevoegdheden overgeheveld naar de EU, zo vragen de leden van de Fractie-Nanninga.

Antwoord

Er volgen geen rechtstreekse, administratieve verplichtingen uit de ECM-werkgroep voor het Nederlands bedrijfsleven. Uiteraard zijn Nederlandse exporterende bedrijven wel gebonden aan het naleven van de verplichtingen in de verordening.

Het toezicht op de naleving van exportcontrolewetgeving wordt uitgevoerd door team POSS (Precursoren Strategische Goederen en Sanctiewetgeving) van de Douane. Douane/Team POSS verricht periodiek toezichtonderzoeken en onderzoeken naar aanleiding van een vraag van de Minister of naar aanleiding van specifieke signalen. Indien een strafbaar feit wordt geconstateerd wordt deze door team POSS voorgelegd aan het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Daarna kan bijvoorbeeld besloten worden tot het geven van een waarschuwing of het instellen van een opsporingsonderzoek.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie constateren dat de herziening enerzijds aanscherpingen bevat, bijvoorbeeld door de toevoeging van cybersurveillance-technologie aan de verordening, maar anderzijds ook versoepelingen behelst, met name met betrekking tot «transacties die weinig risico opleveren» (aldus de memorie van toelichting).⁶

Vraag 10

Kan de regering aangeven hoe zij de balans ziet tussen aanscherping/uitbreiding van de reikwijdte van de verordening enerzijds en versoepelingen anderzijds?

Antwoord

Met het totaal aan wijzigingsmaatregelen is wat het kabinet betreft een goede balans gevonden tussen uitbreiding en aanscherping enerzijds en versoepelingen anderzijds.

De verordening biedt meer mogelijkheden om in het exportcontrole domein te reageren op ontwikkelingen, zoals terreurdreiging, en op technologische ontwikkelingen, zoals op het gebied van *cyber*. Lidstaten kunnen ter voorkoming van terreurdaden een verbod instellen op of een vergunningplicht opleggen voor de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik die niet op de controlelijst voorkomen. Daarnaast breidt de herziening de reikwijdte van de verordening uit op het gebied van de gronden waarop producten voor tweërlei gebruik ad hoc onder exportcontrole kunnen worden gebracht. Het is met de herziene verordening bijvoorbeeld mogelijk om een vergunningplicht op te leggen voor de export van producten voor *cybersurveillance* in geval van zorgen omtrent mensenrechten-

⁶ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 904, nr. 3, blz. 3.

dingen. Het is waarschijnlijk dat de uitbreiding van de verordening met een controlemogelijkheid voor producten voor *cybersurveillance* leidt tot meer administratieve lasten voor lidstaten van de Europese Unie en het bedrijfsleven. Het vereisen van exportvergunningen voor een nieuwe categorie producten gaat gepaard met een vergunningprocedure die voor bedrijven extra werk vereist. Daarnaast is het de verwachting dat bestaande uitvoercontrolesystemen moeten worden aangepast om de nieuwe categorie van producten daarin te kunnen inpassen.

Aanscherpingen zijn terug te zien in bepalingen die gaan over het vergroten van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om zorgvuldig zaken te doen. Om in aanmerking te komen voor bepaalde uitvoervergunningen stelt de verordening bijvoorbeeld het overleggen van een eindgebruikersverklaring en het implementeren van een intern nalevingsprogramma verplicht.

Van versoepelingen is sprake op de onderdelen waar de beoogde voordelen voor het bedrijfsleven de doelstelling van de verordening niet tegenwerken. Voor het doen van transacties die weinig risico opleveren, zijn bijvoorbeeld twee nieuwe uniale algemene vergunningen ingesteld waarmee exporteurs zonder vertraging en met vermindering van administratieve lasten specifieke goederen kunnen exporteren naar bepaalde bestemmingen (zie antwoorden op vragen 11 en 12). Daarnaast geeft de herziene *dual-use* verordening de lidstaten de ruimte om zelf invulling te geven aan de geldigheidsduur van exportvergunningen, zodat exporteurs minder vaak een nieuwe vergunning hoeven aan te vragen. Dat kan bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen voor langdurige projecten.

Vraag 11

Ten aanzien van de genoemde versoepeling, kan de regering aangeven hoe vastgesteld wordt dat er sprake is van «weinig risico»? Zou deze inschatting en daarmee de toepassing van deze bepaling in de praktijk van lidstaat tot lidstaat kunnen verschillen?

Antwoord

In de *dual-use* verordening is voor sommige transacties op voorhand bepaald dat die in een lage risicoklasse vallen. Om te bepalen of goederen in een dergelijke risicoklasse vallen, wordt met name gekeken naar het mogelijke eindgebruik van de goederen in combinatie met de eindbestemming. Voor goederen in een lage risicoklasse kan een uniale algemene uitvoervergunning worden aangevraagd onder toepassing van de voorwaarden als omschreven in de verordening. Dit type uitvoervergunning is enkel bedoeld voor exporteurs die zich houden aan de voorwaarden die in de verordening zijn gesteld en slechts voor in de verordening bepaalde landen van bestemming. De voorwaarden waaraan die transacties moeten voldoen zijn in de verordening vastgelegd en laten geen ruimte voor ongelijke toepassing door de lidstaten.

Vraag 12

Kan de regering vanuit het verleden voorbeelden geven van exportactiviteiten van in Nederland gevestigde bedrijven die door de herziening van

de richtlijn niet meer mogelijk zijn? Kan zij ook voorbeelden geven van het omgekeerde, dat wil zeggen van activiteiten met een «laag risico» die nu minder snel beperkingen opgelegd (zullen) krijgen dan voorheen?

Antwoord

De controlelijst die bij de verordening hoort is ongewijzigd gebleven met deze herziening. Controlelijsten worden aangepast naar aanleiding van onderhandelingen in de multilaterale export-controleregimes. De verordening heeft wel de gronden uitgebreid waarop bepaalde transacties ad hoc (buiten de afspraken in de multilaterale exportcontroleregimes) onder controle kunnen worden gebracht. Zo is het nu mogelijk om ongecontroleerde producten voor *cybersurveillance* ad hoc onder controle te brengen in geval van zorgen omtrent mensenrechtenschendingen. In het verleden was voor deze specifieke gevallen geen toereikende rechtsgrondslag beschikbaar. Ook kunnen lidstaten nu ter voorkoming van terreurdaden een verbod instellen op, of een vergunningplicht opleggen voor de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik die niet op de controlelijst voorkomen.

Exporteurs kunnen onder de herziene *dual-use* verordening (EU 2021/821) voor bepaalde bestemmingen gebruik maken van twee nieuwe uniale algemene vergunningen. Voor die transacties zijn de administratieve lasten verlaagd. Als exporteurs daar gebruik van willen maken, hoeven zij de voorgenomen uitvoer slechts eenmalig te registreren bij de Douane. Dat betekent in de praktijk dat er geen individuele toetsing per transactie meer plaatsvindt. De goederen die in de nieuwe uniale algemene vergunningen zijn opgenomen betreffen hoofdzakelijk ICT-middelen als *videoconferencing*-apparatuur en harde schijven met een bepaalde mate van versleuteling (encryptie). Apparatuur voorzien van encryptie is noodzakelijk voor het realiseren van een beveiligde ICT-infrastructuur. Vanwege de encryptiemogelijkheden worden deze producten nog steeds beschouwd als militair relevant, maar ze bevatten geen offensieve mogelijkheden, zoals het digitaal binnendringen van netwerken of het monitoren van mensen. Deze goederen worden in grote hoeveelheden geëxporteerd en het risico op misbruik is beperkt.

Vraag 13

Zijn er al casussen geweest sinds 9 september 2021 die onder de herziene verordening vallen en niet onder het eerdere regime vielen? Zo ja, kan de regering hierover informatie verstrekken?

Antwoord

Navraag bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) leert dat alle exportvergunningaanvragen die bij de CDIU zijn binnengekomen sinds de inwerkingtreding van de herziene verordening op 9 september 2021 ook al aan een vergunningplicht waren onderworpen onder de oude *dual-use* verordening (428/2009).

Wel hebben enkele bedrijven zich geregistreerd voor het gebruik van de in de herziene verordening nieuw geïntroduceerde uniale algemene uitvoervergunningen EU007 (2 registraties) en de EU008 (6 registraties).

Vraag 14

In antwoord op een vraag vanuit de Tweede Kamer in hoeverre de herziene verordening voldoet aan haar visie stelt de regering blij te zijn met het bereikte resultaat.⁷ Moet dit antwoord zo gelezen worden dat de regering haar volledige inzet in de uiteindelijke tekst gerealiseerd ziet, of had de herziening er wat betreft de regering idealiter anders uit gezien – had zij bijvoorbeeld een nog verdergaande herziening, of juist een minder vergaande, wenselijk geacht – maar is zij desalniettemin blij met deze uitkomst maar dus niet per se 100% tevreden, zo vragen de leden van de SP-fractie. Indien het laatste het geval is, in welk opzicht verschilt de nu van kracht zijnde herziening dan van wat de regering het liefst had gezien? Kan de regering aangeven welke lidstaten een verdergaande herziening wilden en welke een minder vergaande, en wat was hierin de positie van Nederland?

Antwoord

Er is vijf jaar onderhandeld over de herziening. Dat is een incrementeel proces geweest, waarin EU-lidstaten op basis van de uitkomsten van gezamenlijke besprekingen, voortschrijdend inzicht en technologische ontwikkelingen hun posities steeds hebben bijgesteld en aangescherpt. De moderniseringsslag van bestaande exportcontroleregels die bij aanvang van de onderhandelingen werd beoogd, kon op steun van EU-lidstaten rekenen – ook van Nederland. Verschillende lidstaten stonden bij aanvang wel kritisch tegenover de praktische uitwerking van de herziening als ook tegenover de voorstellen op het terrein van cybertoezichttechnologie en mensenrechten, vanwege onduidelijkheden over de reikwijdte van de controle op cybertoezichttechnologie. Het kabinet is tevreden met het uiteindelijke resultaat. De belangrijkste Nederlandse zorgpunten hebben hun plek gevonden in de tekst, waaronder ook de bepaling over het ad hoc onder controle brengen van cybersurveillancetechnologie – een bepaling waar Nederland zich steeds voor heeft ingespannen. Het kabinet doet verder geen uitspraken over de ingenomen standpunten van andere lidstaten bij aanvang van en gedurende de onderhandelingen.

Vraag 15

Hoe kijkt de regering aan tegen de kritiek van verschillende Ngo's op het gebied van mensenrechten (waaronder Amnesty International en Human Rights Watch) dat de herziening niet ver genoeg gaat en een «gemiste kans» is?⁸ Is de regering het met deze organisaties eens dat de herziening verder had kunnen gaan, met name als het gaat om het voorkomen van mensenrechtenschendingen door export van goederen voor tweeërlei gebruik? Zo ja, waarom is dit dan volgens de regering niet gebeurd? Zo nee, kan de regering onderbouwen waarom de herziene verordening ook puur vanuit mensenrechtenperspectief al kennelijk optimaal is?

Antwoord

Het kabinet heeft kennisgenomen van de kritiek en aanbevelingen van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en kennisinstellingen bij de ontwikkeling en implementatie van

⁷ Kamerstukken II, 2021–2022, 35 904, nr. 6, blz. 5.

⁸ Amnesty International, «New EU Dual Use Regulation agreement «a missed opportunity» to stop exports of surveillance tools to repressive regimes» 25 maart 2021, www.amnesty.org.

beleid. De kritiek richt zich enerzijds op het ambitieniveau van de herziene verordening en anderzijds op de naleving ervan. Het kabinet wijst erop dat de herziene verordening zowel ten aanzien van de ambitie als van de bevordering van de naleving concrete stappen ter verbetering brengt. De herziene verordening is het resultaat van een lang onderhandelingsproces met als belangrijke uitkomst de mogelijkheid om producten voor *cybersurveillance* ad hoc onder exportcontrole te brengen. Hiermee gaat de verordening een stap verder dan de multilaterale exportcontrole-regimes in het voorkomen van mensenrechtenschendingen. Daarnaast worden in het kader van de implementatie van de verordening verschillende richtsnoeren uitgewerkt en zijn enkele nieuwe werkgroepen opgericht. De richtsnoeren en werkgroepen voorzien in het concretiseren van de ambitie en in een doelgerichte en gelijke toepassing in de lidstaten.

Vraag 16

Deelt de regering de analyse van voornoemde maatschappelijke organisaties dat sommige lidstaten met betrekking tot de herziening van de verordening hun enge industriebelangen geprioriteerd hebben boven hun verplichtingen tot de bescherming van mensenrechten? Zo ja, zo vragen de leden van SP-fractie, kan de regering aangeven welke lidstaten dit waren?

Antwoord

Het kabinet herkent het geschetste beeld van de inzet van andere lidstaten niet. Besluitvorming over vergunningverlening is op nationaal niveau geregeld waarbij verschillende overwegingen, zoals mensenrechtenbescherming, veiligheids- en economische overwegingen allemaal een rol spelen. Hoe de weging van die factoren per geval wordt gemaakt, is aan de lidstaten zelf.

Vraag 17

Klopt de bewering van voornoemde organisaties dat in de periode voorafgaande aan de herziening van de verordening een Nederlands bedrijf digitale surveillance systemen heeft verkocht «to key players of the Chinese mass surveillance apparatus»?⁹ Zo ja, kan de regering aangeven in hoeverre dit onder de herziene verordening niet meer mogelijk zou zijn?

Antwoord

Het kabinet neemt kennis van de bewering van voornoemde organisaties en verwijst naar de beantwoording van eerdere Kamervragen hierover.¹⁰

Zoals uit de beantwoording van vraag 2 van dit verslag blijkt, wordt in Europees verband gewerkt aan richtsnoeren die nadere duiding zullen geven aan de reikwijdte van de definitie van «producten voor *cybersurveillance*». Nadat deze richtsnoeren zijn vastgesteld, kan nader worden bepaald welke producten binnen de reikwijdte van de definitie vallen.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Kamerstukken II, 2018–2019, 3922

Vraag 18

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of het klopt dat niet alle surveillance technologie op de lijst van goederen staat waarvoor exportbeperkingen gelden, en dat om een bepaald item op de lijst te krijgen er unanimititeit vereist is.

Antwoord:

De verordening biedt inderdaad geen grondslag om alle surveillancetechnologie onder exportcontrole te brengen. Op grond van de verordening kunnen alleen producten voor *cybersurveillance* onder controle worden gebracht die geheel of gedeeltelijk bestemd zijn, of kunnen zijn, voor gebruik in verband met binnenlandse repressie of het plegen van mensenrechtenschendingen en het internationaal humanitair recht. Het onder controle brengen van alle producten voor *cybersurveillance* zou wat het kabinet betreft ook te vergaand zijn en is niet opportuun. Volledige controle zou op disproportionele wijze de legitieme activiteiten op cybertoezichtterrein, zoals *cyber defence* activiteiten, kunnen verstoren terwijl de Nederlandse nationale veiligheid daar ook deels van afhankelijk is.

Specifiek voor producten voor *cybersurveillance* geldt dat er met de komst van de herziene verordening wel een voor alle EU-lidstaten geldende vergunningplicht kan worden ingevoerd voor specifiek door lidstaten aangewezen cybersurveillanceproducten. De verordening bevat de mogelijkheid tot het creëren van een «EU-controlelijst» voor cybersurveillanceproducten. Daarvoor is inderdaad vereist dat alle lidstaten en de Europese Commissie het met elkaar eens zijn dat een vergunningplicht opgelegd moet worden voor die specifieke transacties (unanimiteit). Als tot een vergunningplicht besloten wordt, maakt de Commissie in het Publicatieblad van de Europese Unie informatie bekend over de aangewezen producten voor cybersurveillance en, waar passend, de bestemmingen waarvoor vergunningplichten gelden zoals die door de lidstaten voor dat doel zijn aangemeld.

Als lidstaten nationaal overgaan tot het opleggen van een ad hoc vergunningplicht stellen zij andere lidstaten daarvan in kennis en verstrekken aan de lidstaten en de Commissie alle relevante informatie over de betreffende vergunningsplicht, tenzij dat niet passend is gezien de aard van de transactie of de gevoeligheid van de betreffende informatie.

Vraag 19

Er is sprake van een toenemende geopolitiek en geo-economische rivaliteit met China, waarbij er vanuit de EU zowel zorgen zijn over China als «systeem rivaal» en de toenemende concurrentie van Chinese (staats)bedrijven, juist ook op technologisch gebied. In hoeverre heeft deze context – in plaats van enkel overwegingen met betrekking tot mensenrechten en verdragsrechtelijke verplichten – ook een rol gespeeld bij de overwegingen om te komen tot de herziening van de verordening? Is het volgens de regering denkbaar dat voor sommige lidstaten dit ook een motief kan zijn bij het opleggen van beperkingen aan de export van producten voor tweemaal gebruik op basis van de herziene verordening? In hoeverre kan druk van buiten de EU, met name van de VS, hierbij ook een rol spelen?

Antwoord

De EU ziet China als noodzakelijke partner bij mondiale uitdagingen, als concurrent voor ons verdienvermogen op de lange termijn en als systeemrivaal voor onze (economische) veiligheid en waarden. Het kabinet volgt deze Europese drieslag in de relatie met China¹¹. Het is van belang dat verschillende geopolitieke uitdagingen met verschillende, doelgerichte instrumenten tegemoet worden getreden. De verordening is in dat kader een beleidsinstrument om gebruik van Europese goederen voor tweërlei gebruik voor militaire doeleinden en mensenrechtenschendingen tegen te gaan. Hoewel in sommige landen het risico hierop groter is, is de verordening primair gericht op het eindgebruik en de eindgebruiker en dient de verordening geen (geo-)economisch doel.

Vraag 20

De herziening van de Verordening is reeds sinds 9 september 2021 van kracht en de uitvoering ervan per AMvB geregeld. Indien het voorliggende wetsvoorstel niet door de Eerste Kamer wordt aangenomen, wordt de AMvB per direct ingetrokken. Kan de regering, zo vragen de leden van de SP-fractie, schetsen wat de (politieke en juridische) gevolgen hiervan zouden zijn gezien het feit dat verordeningen in het Europese recht rechtstreekse werking hebben? Wat zal het materiële verschil zijn voor de bedrijven met activiteiten die onder de gewijzigde verordening vallen?

Antwoord

Het niet implementeren van de herziene verordening zou met zich brengen dat de verwijzingen naar de Europese verordening in nationale wet- en regelgeving over de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik niet meer kloppen, omdat die immers naar de verordening van 2009 verwijzen in plaats van naar bepalingen in de herziene verordening. Een gevolg van de niet-kloppende verwijzingen is dat er dan geen bevoegde Minister is aangewezen in relatie tot de bepalingen in de verordening. Daardoor is er geen nationale wettelijke basis voor vergunningverlening, toezicht en de handhaving in het kader van de nieuwe verordening.

Dat een Europese verordening rechtstreekse werking heeft, betekent nog niet dat er in Nederland automatisch een bevoegde autoriteit is aangewezen. Wanneer de wet niet wordt aangenomen, kunnen bedrijven derhalve niet exporteren vanuit Nederland, omdat er geen bevoegde autoriteit is die een exportvergunning kan verlenen. Voorts kunnen daar internationale veiligheidsconsequenties uit voortvloeien. Tot slot geldt, ondanks de rechtstreekse werking van de verordening, voor strafbaarstelling van de verboden uit de verordening dat een nationale wettelijke grondslag is vereist.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

¹¹ *Kamerstukken II, 2020–2021, 21 501-02, nr. 2402*