



Brussel, 24.4.2014
COM(2014) 244 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**De herziening van het uitvoercontrolebeleid: waarborgen van veiligheid en
concurrentievermogen in een veranderende wereld**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

De herziening van het uitvoercontrolebeleid: waarborgen van veiligheid en concurrentievermogen in een veranderende wereld

1. Inleiding

De EU is een grote producent en exporteur van producten voor tweeërlei gebruik en derhalve een belangrijke speler bij uitvoercontroles ter bestrijding van proliferatie. Het EU-uitvoercontrolesysteem ontstond aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw en werd in de afgelopen tien jaar geleidelijk uitgebreid, met name naar aanleiding van de EU-strategie tegen de verspreiding van massavernietigingswapens (Weapons of Mass Destruction – WMD) van december 2003. Verordening (EG) nr. 428/2009¹ (hieronder 'de verordening') implementeert internationale verplichtingen op grond van Resolutie 1540 (2004) van de VN-Veiligheidsraad (UNSCR), evenals relevante internationale overeenkomsten en multilaterale uitvoercontrolesystemen. De verordening maakt het vrije verkeer van producten voor tweeërlei gebruik binnen de EU mogelijk – met enkele uitzonderingen – en bevat basisbeginselen en gemeenschappelijke regels voor de controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik.

Artikel 25 van de verordening roept de Commissie op om de tenuitvoerlegging te beoordelen en voorstellen tot wijzigingen in te dienen. Bovendien drong de Raad onlangs, tien jaar na de aanneming van de EU-strategie tegen verspreiding van massavernietigingswapens, aan op voortzetting van een doeltreffend Europees non-proliferatiebeleid inzake massavernietigingswapens en op herziening en versterking van uitvoercontroles². Als eerste stap in de richting van de herziening bracht de Commissie een groenboek³ uit dat een breed openbaar debat op gang bracht over het uitvoercontrolesysteem van de EU en publiceerde ze in januari 2013 een werkdocument van de diensten van de Commissie⁴ waarin de voornaamste knelpunten die door ruim 100 belanghebbenden zijn aangekaart op een rijtje worden gezet, waaronder hun zienswijzen op mogelijke ontwikkelingen om te komen tot een geïntegreerder EU-uitvoercontrolesysteem dat veiligheid en concurrentieneutraliteit waarborgt. Een aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd verslag over de tenuitvoerlegging van de Verordening werd op 16 oktober 2013 goedgekeurd⁵, hetgeen een tweede stap in de herzieningsprocedure vormde. De onderhavige mededeling stippelt de koers voor EU-uitvoercontroles uit, en brengt concrete beleidsopties in kaart om deze controles te moderniseren en aan te passen aan snel veranderende technologische, economische en politieke omstandigheden.

Deze mededeling is ook aangemerkt als een initiatief op grond van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT).

¹ PB L 134 van 29 mei 2009, blz. 1.

² Conclusies van de Raad over de voortzetting van een doeltreffend EU-beleid inzake de nieuwe uitdagingen die worden opgeworpen door de verspreiding van massavernietigingswapens en hun leveringssystemen, 21 oktober 2013.

³ COM(2011) 393 van 30 juni 2011.

⁴ SWD(2013)7 van 17 januari 2013.

⁵ COM(2013) 710 van 16 oktober 2013.

2. Uitvoercontroles in een veranderende veiligheids-, technologische en economische omgeving: de noodzaak van een herziening van het uitvoercontrolebeleid

Het internationale non-proliferatiesysteem heeft sinds de eeuwwisseling aanzienlijke veranderingen ondergaan, en robuuste barrières zijn opgeworpen tegen proliferatie. Uitvoercontroles vormen een belangrijk instrument in de strijd tegen proliferatie maar deze moeten gelijke tred houden met veranderende proliferatiedreigingen, snelle technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen en transformaties van de wereldwijde economische activiteit die nieuwe veiligheidsproblemen met zich meebrengen en gevolgen hebben voor de wereldwijde mededingingsvoorwaarden.

2.1. Veranderende en nieuwe veiligheidsrisico's en bedreigingen

- De uitdagingen als het gaat om de verspreiding van massavernietigingswapens nemen toe en de proliferatie van massavernietigingswapens vormt nog altijd een van de grootste veiligheidsrisico's voor de EU, met name doordat steeds meer landen zorgwekkende proliferatiecapaciteit ontwikkelen. De handel in gevoelige producten zal naar verwachting dan ook een cruciaal middel blijven om geheime proliferatieprogramma's in de toekomst uit te rusten.
- Mondialisering en de toenemende activiteit van niet-overheidsactoren die betrokken zijn bij clandestiene proliferatieprogramma's leiden tot een opeenstapeling van transnationale veiligheidsdreigingen waarbij illegale activiteiten convergeren en een drugshandelaar ook kan optreden als een terrorist of een proliferator. De terrorismedreiging en kwetsbaarheid voor onconventionele aanslagen blijven speciale aandacht vereisen, met name door het veranderende profiel van terroristen en het inmiddels wereldwijde karakter van terrorisme.
- Proliferatoren zitten niet stil en ontwerpen steeds nieuwe proliferatiestrategieën om de kwetsbaarheid van het stelsel van wereldwijde handels- en informatiesystemen uit te buiten. Ze ontwikkelen technieken om controles te omzeilen met behulp van steeds verfijndere netwerken die gekenmerkt worden door meerdere niet-overheidsactoren (waaronder nietsvermoedende marktdeelnemers zoals leveranciers die geen weet hebben van proliferatierisico's, financierders, transporteurs, wetenschappelijke en academische organen) en het verplaatsen van gevoelige producten door gebieden met zwakke binnenlandse instellingen en overslagcentra.

2.2. Snelle technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen

- Innovatie en technologische doorbraken spelen een voorname rol bij de opkomst van nieuwe proliferatierisico's: de veiligheid van overheden, maar ook die van bedrijven en burgers, wordt steeds meer bepaald door de stand van de technologie. Nieuwe technologieën brengen het ontwerpen en vervaardigen van wapens binnen handbereik van een grotere groep mensen, waardoor het aantal bedreigingen toeneemt. De snelle verspreiding van informatietechnologie stelt moderne economieën bovendien bloot aan nieuwe risico's die in de hand worden gewerkt door de connectiviteit van mondiale handels- en datanetwerken – waaronder de opkomst van specifieke

"cybertools" voor grootschalige bewaking, monitoring, opsporing en onderschepping. Cyberbeveiliging is inmiddels cruciaal voor de veiligheid van de EU en "cyberproliferatie" is uitgegroeid tot een belangrijk aspect van uitvoercontroles.

- Exporten worden in toenemende mate verzonden en niet getransporteerd. In het tijdperk van cloudcomputing kunnen informatiestromen met gevoelige technologie worden gebruikt om onbeperkte hoeveelheden gevoelige goederen voort te brengen en dit vormt een groot probleem voor uitvoercontrole, met name doordat grenscontroles niet toepasbaar zijn, en bedrijven moeite hebben de regels te handhaven (bijv. ten aanzien van IT-architectuur, technische samenwerking, reizen van deskundigen, etc.). In een onderling verbonden wereld waar immateriële technologieoverdrachten (ITT's)⁶ steeds belangrijker zijn geworden ten opzichte van het fysieke verkeer van goederen, moeten uitvoercontroles dan ook 'online' opereren.
- Wetenschappelijk onderzoek leidt tot buitengewone doorbraken die de samenleving ten goede komen, maar het risico dat onderzoek wordt misbruikt zorgt voor een toenemend spanningsveld tussen het beginsel van openheid in de wetenschap en veiligheidsproblemen. Uit debatten is gebleken dat het mondiale karakter van wetenschap en het vrije verkeer van wetenschappelijke informatie⁷ in ogenschouw moeten worden genomen, maar ook dat moet worden gekeken naar het risico van misbruik van wetenschappelijk onderzoek en erop moet worden toegezien dat de veiligheidsimplicaties onafhankelijk worden beoordeeld.

2.3. Wereldwijde toeleveringsketens en gelijke mededingingsvoorwaarden

- Veiligheid is uitgegroeid tot een belangrijk aspect van verantwoorde toeleveringsketens. Uitvoercontroles moeten legitiem handelsverkeer beschermen tegen de risico's die gekoppeld zijn aan illegale transacties nu handelsstromen complexer en kwetsbaarder worden, aangezien door het steeds intensievere verkeer van grensoverschrijdende goederen, diensten, knowhow en mensen die actief zijn in internationale productienetwerken een snellere en gedematerialiseerde wereldhandel ontstaat. Door het gebruik van tussenpersonen, brievenbusmaatschappijen, omleidingsroutes en overslagcentra zijn het aantal en het type actoren en activiteiten die betrokken zijn bij proliferatiegevoelige overdrachten sterk toegenomen. De ontwikkeling van onlinediensten en e-commerce levert nieuwe uitdagingen op aangezien digitale handel open en veilig moet blijven.
- De opkomst van mondiale waardeketens en internationale productiecapaciteiten leidt tot een toegenomen buitenlandse beschikbaarheid van producten voor tweërlei gebruik. Industrieën voor producten voor tweërlei gebruik zijn steeds vaker geïnternationaliseerd en de bedrijfsvoering is tegenwoordig in handen van een opmerkelijke verscheidenheid aan actoren. Dit heeft een wezenlijke invloed op het concept "leverancier" dat centraal staat bij uitvoercontrole en illustreert de noodzaak

⁶ Immateriële technologieoverdracht omvat zowel de overdracht van technische informatie langs elektronische weg als de overdracht van kennis en vaardigheden door personen.

⁷ C(2012) 4890 definitief over toegang tot en behoud van wetenschappelijke informatie.

van flexibele uitvoercontroles die afgestemd zijn op veranderende economische realiteiten.

- Ook het profiel van hightechindustrieën is aan verandering onderhevig. Doordat de scheidslijn tussen civiele en militaire technologie en industriële centra vervaagt en het aantal vage producten voor tweërlei gebruik groeit, wordt het steeds moeilijker om onderscheid te maken tussen overdrachten van louter civiele producten en die van producten voor tweërlei gebruik. Hierdoor is de handel in producten voor tweërlei gebruik door de jaren heen gestaag toegenomen en vertegenwoordigt deze inmiddels een aanzienlijk deel van de externe handel⁸. De wijdverbreide vertakkingen op sector- en productniveau veroorzaken operationele knelpunten doordat het volume en de verscheidenheid van vergunningsaanvragen toeneemt.
- Uitvoercontroles vormen een belangrijke concurrentiefactor, aangezien de Europese economie verschuift richting innovatieve productie met een hoge toegevoegde waarde, en Europese waardeketens integraal deel uitmaken van mondiale waardeketens. Met het oog hierop veroorzaken divergerende controleniveaus in derde landen concurrentievervalsingen die ten koste gaan van Europese bedrijven die wereldwijd actief zijn. Verder kunnen afwijkende controleparameters en gevallen van "asymmetrische tenuitvoerlegging" van controles de uniforme tenuitvoerlegging van controles en gelijke mededingingsvoorwaarden binnen de EU nadelig beïnvloeden.

3. Materialiteit en grenzen voorbij: naar een geïntegreerd en risicogebaseerd strategisch handelscontrolesysteem.

Met het huidige uitvoercontrolesysteem heeft de EU geprobeerd een gulden middenweg te vinden tussen veiligheid en handel. Het systeem staat te boek als degelijk en doeltreffend en heeft een solide wettelijke en institutionele grondslag. Het moet echter worden herzien en geactualiseerd om nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden en de moderne controlecapaciteiten voort te brengen waaraan de EU voor het komende decennium en daarna behoefte heeft. Dit zou kunnen worden bereikt door de ontwikkeling van een geïntegreerd en risicogebaseerd strategisch model voor handelscontrole nieuw leven in te blazen, uitgaande van de volgende premissen:

- Een risicogebaseerde herziening van het evenwicht tussen de noodzaak van handelsregulering en het terugdringen van administratieve lasten om ervoor te zorgen dat wetgeving duidelijk en evenredig is. Niet op regelgeving berustende acties – richtsnoeren, het bundelen van hulpbronnen, etc. – kunnen ook worden overwogen om het Europese controlesysteem uit te rusten met flexibele hulpmiddelen teneinde in te spelen op nieuwe uitdagingen en gelijke mededingingsvoorwaarden op de interne markt te waarborgen.

⁸ De door de EU gecontroleerde uitvoer van producten voor tweërlei gebruik wordt geschat op circa 2,5 % van de totale uitvoer van de EU. Raadpleeg COM(2013) 710 final voor meer informatie over handel in producten voor tweërlei gebruik binnen de EU.

- Een geïntegreerde benadering om de onderlinge samenhang te bevorderen van alle "pijlers" van uitvoercontrole (wetgeving, voorafgaande vergunningverlening, tenuitvoerlegging, handhaving, voorlichting) door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-controlenetwerk dat gericht is op uniforme tenuitvoerlegging en handhaving teneinde concurrentievervalsingen tegen te gaan en de veiligheid te verbeteren.
- Een transparante dialoog met belanghebbenden en een voornamere rol voor de particuliere sector zouden van cruciaal belang zijn voor een geïntegreerde benadering die marktdeelnemers in staat stelt hun complementaire taak ten volle te vervullen, waardoor het gebruik van hulpbronnen wordt geoptimaliseerd en doeltreffende handhaving wordt ondersteund.
- Proliferatie vindt wereldwijd plaats en daarom moet uitvoercontrolebeleid een internationale dimensie omvatten. De ontwikkeling van een geïntegreerd systeem zou actiever extern optreden van de EU mogelijk maken doordat multilaterale processen die centraal staan in het wereldwijde uitvoercontrolesysteem worden versterkt en de voorwaarden worden geschapen voor tot wederzijds voordeel strekkende relaties met belangrijke partners. Dit zou ook de veiligheid van de EU zelf ten goede komen.

3.1. Prioriteit 1: Inspelen op een veranderende veiligheidsomgeving en de bijdrage van de EU aan internationale veiligheid vergroten

Het Europese uitvoercontrolesysteem moet inspelen op verschuivende accenten in het buitenlands beleid en gelijke tred houden met nieuwe veiligheidsbenaderingen. Het moet de veiligheidsimplicaties van een gestaag toenemend aantal opkomende technologieën en een breder aanbod van producten voor tweërlei gebruik integreren, teneinde het vreedzame gebruik ervan te waarborgen. Het moet de steeds kunstmatigere scheidslijn tussen interne en externe veiligheid slechten en veranderende proliferatierisico's aan banden leggen die grenzen en rechtsgebieden overschrijden.

- De Commissie zal mogelijk overgaan tot een "menselijke veiligheidsbenadering"⁹ vanuit het besef dat veiligheid en mensenrechten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Dit kan gepaard gaan met een bredere veiligheidsbenadering waarin het begrip 'strategische' producten niet alleen en in strikte zin betrekking heeft op producten met mogelijke militaire of WMD-proliferatiedoeleinden. Dit kan ook betekenen dat controlecriteria worden verduidelijkt vanuit een breder veiligheidsperspectief, bijv. de potentiële gevolgen van terrorisme of mensenrechtenschendingen voor de veiligheid van personen. Deze benadering zou tevens de samenhang met andere handelscontroles versterken en aansluiten bij internationale trends, bijv. het Wapenhandelsverdrag (Arms Trade Treaty – ATT)¹⁰ en het VN-Vuurwapenprotocol.

⁹ De "menselijke veiligheidsbenadering" heeft tot doel mensen centraal te stellen in het Europese uitvoercontrolebeleid, met name door de onderlinge relaties tussen mensenrechten, vrede en veiligheid te erkennen.

¹⁰ Het ATT streeft ernaar illegale wapenhandel te beperken door transparantieregels en gemeenschappelijke ethische normen op te stellen voor de internationale handel in conventionele wapens.

- De Commissie zal overwegen een "intelligente veiligheidsbenadering" te ontwikkelen om in te spelen op de transformaties van producten voor tweërlei gebruik en de proliferatie van nieuwe technologieën en de toenemende complexiteit van de internationale toeleveringsketen. Hierbij kunnen de volgende mogelijkheden worden overwogen:
 - ontwikkeling van een "Europese technologische reactiecapaciteit" om een actieve bijdrage te leveren aan de uiterst technische discussies over controlelijsten, maar ook om snel te kunnen reageren op de uitdagingen die opkomende technologieën met zich meebrengen (zoals cloudcomputing, productie van hulpstoffen (3-D printen), nanotechnologie) evenals het afschaffen van controles voor producten die verouderd of op grote schaal verkrijgbaar zijn. Dit mechanisme zou kunnen voortbouwen op de binnen uitvoercontrole-instanties beschikbare deskundigheid en op een structurele dialoog met de bedrijfstak. Het kan ook gepaard gaan met het opstellen van richtsnoeren wanneer technologieën door hun bedrijfskritische karakter risico's met zich meebrengen en transparantie, juridische duidelijkheid en een gemeenschappelijke benadering vereisen.
 - namens de EU een doeltreffende respons formuleren op het gebruik van cyberspace voor proliferatiedoeleinden en tekst en uitleg geven bij controles van cybertools¹¹. Dit kan gepaard gaan met EU-acties om multilaterale besluiten over cybertools, of alternatieven zoals de invoering van autonome EU-lijsten of een specifiek vangnetmechanisme, zonder het concurrentievermogen van de Europese ICT-industrie en de inbedding ervan in wereldwijde toeleveringsketens te ondermijnen.
 - gemoderniseerde controlebenaderingen die de poreusheid van legale en illegale handel aanpakken kunnen gepaard gaan met het versterken van de rechtsgrondslag en het actualiseren van bepaalde controlemodaliteiten teneinde rekening te houden met alle aspecten en actoren in de controleketen en in te spelen op divergerende toepassingen van controles en daarmee samenhangende kwetsbaarheden. Dit kan onder meer het volgende omvatten: het verschaffen van duidelijkheid over de begrippen 'export' en 'exporteur' om de verscheidenheid aan activiteiten en actoren in mondiale toeleveringsketens in kaart te brengen, het herzien van de wijze waarop de bevoegde autoriteit wordt vastgesteld (met name voor bedrijven buiten de EU), het actualiseren van de controle van technische bijstand, het bevorderen van de uniformiteit en handhaving van bevrachtings- en doorvoercontroles, alsmede het introduceren van specifieke wettelijke bepalingen om omzeiling tegen te gaan en regels op te stellen voor transacties waarbij EU-ingezetenen betrokken zijn ongeacht hun vestigingsplaats. De introductie van nieuwe controlemodaliteiten en de samenwerking met de particuliere sector zou er bovendien toe kunnen bijdragen dat het accent wordt verlegd naar de monitoring van eindgebruik en dat legale exporten en de opsporing van illegale handel worden vergemakkelijkt.

¹¹ Zie ook de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie: een open, veilige en beveiligde cyberspace", JOIN(2013) 1 definitief, 7 februari 2013.

- De Commissie zou zich kunnen buigen over een specifieke strategie om "immateriële controle" te bevorderen en het probleem van immateriële technologieoverdrachten (ITT) het hoofd te bieden, waaronder de noodzaak om de controle van 'onderzoek voor tweërlei gebruik' te verduidelijken en tegelijkertijd onnodige belemmeringen voor het vrije verkeer van kennis en het wereldwijde concurrentievermogen van Europese wetenschap en technologie weg te nemen.
 - De nadere toelichting van het juridische kader dat van toepassing is op ITT kan gepaard gaan met het herzien van wettelijke bepalingen en/of het opstellen van richtsnoeren met betrekking tot basisconcepten die van toepassing zijn op elektronische overdrachten van gecontroleerde technologie. Daarnaast kan worden gedacht aan de controlemodaliteiten en de invoering van specifieke instrumenten om het vrije verkeer van technologie te vergemakkelijken (bijv. algemene uitvoervergunningen binnen de EU (EU General Export Authorisations – EUGEA's) voor bedrijfsintern onderzoek en ontwikkeling) alsook het verbeteren van de traceerbaarheid en handhaving van ITT via een benadering die het accent legt op controlebepalingen voorafgaand aan de overdracht – bijv. registratie, zelfcontrole – en monitoring na overdracht – bijv. nalevingsgerichte controles – en niet op de overbrenging zelf;
 - Gerichte en gecoördineerde communicatie richting academische onderzoeksgemeenschappen binnen de EU zou meer inzicht verschaffen in toepasselijke regels en doeltreffende tenuitvoerlegging door wetenschappers en laboranten kunnen bevorderen. Andere mogelijkheden zijn het opstellen van een gedragscode voor wetenschappers die betrokken zijn bij de uitvoering van onderzoek voor tweërlei gebruik.

3.2. Prioriteit 2: Bevorderen van uniforme uitvoercontroles en wereldwijde concurrentieneutraliteit

Ondanks de toenemende internationale erkenning van uitvoercontroles leiden divergerende controlenormen in derde landen tot concurrentievervalsingen en zwakke schakels in de wereldwijde toeleveringsketen. Hiervan kunnen proliferatoren misbruik maken. EU-beleid moet derhalve bijdragen tot convergentie richting wereldwijde en doeltreffende controles voor wereldwijde toeleveringsketens, zodat enerzijds het bedrijfsleven niet langer verplicht is tot parallelle naleving van divergerende regelgeving en anderzijds gelijke mededingingsvoorwaarden worden bevorderd.

- De Commissie zou kunnen overwegen een doeltreffend mechanisme op te zetten voor het regelmatig bijwerken van EU-controlelijsten die voortbouwen op deskundigheid van nationale autoriteiten, om ervoor te zorgen dat controlelijsten een afspiegeling vormen van technologische en commerciële ontwikkelingen en concurrentievervalsingen in verband met verouderde controles tot een minimum worden beperkt.
- Hoewel de Europese licentie-architectuur over het algemeen bevredigend wordt geacht, hebben vergunningsprocedures nog altijd een nadelige invloed op het

concurrentievermogen. De Commissie zal dan ook naar manieren zoeken om de vergunningsarchitectuur en -processen te optimaliseren teneinde belastende vergunningsprocedures te voorkomen en vertragingen en concurrentievervalsing tot een minimum te beperken. Dit kan gepaard gaan met:

- de invoering van een systeem voor de periodieke evaluatie van nationale algemene uitvoervergunningen (NGEA's) en overleg over de mogelijke omzetting ervan in EUGEA's die binnen de hele EU van toepassing zijn;
- verschuiving naar open vergunningen door de invoering van aanvullende EUGEA's, om een gulden middenweg te vinden tussen enerzijds het doeltreffend optreden tegen proliferatie en anderzijds het ontlasten van vergunningsautoriteiten en exporteurs door een evenredig controleniveau, bijv.:
 - "zendingen van lage waarde" om de uitvoer van geringe hoeveelheden producten met een gering proliferatierisico te vereenvoudigen;
 - "encryptie" om de uitvoer mogelijk te maken van ICT-producten die op grote schaal worden gebruikt in industriële processen en toegepast worden in een uiterst concurrerende omgeving;
 - "technologieoverdrachten binnen bedrijven" voor onderzoeks- en ontwikkelingsdoeleinden;
 - "overdrachten binnen de EU" voor producten die onder bijlage IV vallen¹², zodat controlemodaliteiten het vrije verkeer van goederen en technologie binnen de interne markt niet in de weg staan;
 - "grote projecten" waardoor autoriteiten een "totaalbeeld" krijgen in plaats van geconfronteerd te worden met een aaneenschakeling van losse vergunningsaanvragen.
- herziening van de parameters (bestemmingen, producten) voor bestaande EUGEA's om ervoor te zorgen dat ze up-to-date zijn, en harmonisering van een aantal vergunningsvoorwaarden en vereisten teneinde uniforme tenuitvoerlegging binnen de EU te bevorderen, waaronder de geldigheidsduur van afzonderlijke vergunningen en van weigeringen. Het opstellen van richtsnoeren voor uniforme vergunningverlening, waaronder beste praktijken bijv. inzake verwerkingstijden, kan eveneens worden overwogen.
- De Commissie zal nagaan in hoeverre de mondiale convergentie van uitvoercontroles kan worden bevorderd teneinde de handel in producten voor tweërlei gebruik te vergemakkelijken. Hieronder kunnen coherente, omvattende en geconsolideerde regelingen¹³ vallen die de rol van de EU bij het tegengaan van proliferatie en illegale

¹² Bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 428/2009 biedt een overzicht van bijzonder gevoelige producten voor tweërlei gebruik waarvoor ook binnen de EU overdrachtscontroles gelden.

¹³ Zie bijv. Algemene Regeling betreffende het afleggen van EU-verklaringen in multilaterale organisaties, doc. 15901/11, 24 oktober 2011.

handel weerspiegelen. Dit kan ook gepaard gaan met activering en samenwerking om partnerlanden te helpen convergente regelgeving te ontwikkelen, en met belangrijke handelspartners een dialoog over uitvoercontrole tot stand te brengen teneinde conflicterende regelgevingsvereisten te voorkomen en de administratieve lasten voor exportgerichte bedrijfstakken te beperken.

3.3 Prioriteit 3: Een doeltreffend en concurrerend EU-uitvoercontrolesysteem ontwikkelen

Dankzij hun meerlagige structuur vormen EU-uitvoercontroles een uniek en flexibel systeem, maar divergerende toepassing kan de algehele doeltreffendheid van het systeem in sommige gevallen ondermijnen. De Commissie zou derhalve moeten beoordelen in hoeverre de "asymmetrische tenuitvoerlegging" van controles kan worden tegengegaan teneinde concurrentievervalsingen en controlekosten binnen de EU tot een minimum te beperken.

- Divergerende controlebesluiten worden vaak toegeschreven aan het ontbreken van een geharmoniseerd EU-uitvoercontrolebeleid en met name aan een divergerende risicobeoordeling die ten grondslag ligt aan controlebesluiten. Een risicogebaseerde benadering, gebaseerd op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk risicobeheersingskader zou kunnen zorgen voor meer uniformiteit bij het vaststellen van risicovolle transacties, het EU-brede gebruik van hulpbronnen kunnen optimaliseren en concurrentievervalsingen als gevolg van divergerende controlebeslissingen kunnen beperken.
- Vangnetcontroles¹⁴ blijven cruciale hulpmiddelen om het gebruik van niet in een lijst opgenomen producten voor proliferatie te voorkomen, maar ongelijke tenuitvoerlegging heeft geleid tot bezorgdheid over juridische duidelijkheid, concurrentievervalsingen en mogelijk zwakke schakels in de controleketen. Meer convergentie zou kunnen worden gerealiseerd door de harmonisering van het concept vangnetcontroles en het versterken van de raadpleging om hun EU-brede toepassing te waarborgen en een beleid van geen onderbiedingen te versterken. Dit zou kunnen worden ondersteund door regelmatige uitwisseling van informatie en het tot stand brengen van een overkoepelende Europese databank. Sommige informatie zou kunnen worden gedeeld met douane- en andere instanties om de handhaving te bevorderen of openbaar kunnen worden gemaakt. Transparantie kan de due diligence van marktdeelnemers ondersteunen om ervoor te zorgen dat de toeleveringsketen veilig is.
- De Commissie zou overdrachtscontroles binnen de EU kritisch tegen het licht kunnen houden om resterende belemmeringen in de interne markt zoveel mogelijk weg te nemen, terwijl strikte controles gehandhaafd blijven voor de meest gevoelige producten voor tweërlei gebruik. Dit zou gepaard kunnen gaan met een herziening van bijlage IV om te komen tot een bijgewerkte lijst van meest gevoelige producten en/of de invoering van een EUGEA voor overdrachten binnen de EU, waaronder technologieoverdrachten. Passende voorwaarden en vereisten, waaronder verificatie na verzending binnen de EU, kunnen

¹⁴ Zogenaamde "vangnetcontroles" gelden voor niet op de lijst voorkomende producten voor tweërlei gebruik voor mogelijk militaire of proliferatiedoeleinden.

worden geformuleerd als compensatie voor het afschaffen van vergunningen voorafgaand aan overdracht en om de veiligheid van overdrachten en de beschikbaarheid van informatie te waarborgen.

3.4. Prioriteit 4: Doeltreffende en uniforme tenuitvoerlegging en handhaving van uitvoercontroles

Uitvoercontrolebeleid moet niet alleen regels bevatten voor de controle van legitiem handelsverkeer, maar ook gericht zijn op voorkoming en versterking van illegale handel. Uniforme tenuitvoerlegging en handhaving binnen de hele EU is cruciaal om het risico van omzeiling van controleprocessen tegen te gaan, maar het ontbreken van solide EU-brede statistieken en inlichtingen staat doeltreffend en daadkrachtig beleid nog altijd in de weg. De Commissie zal de volgende mogelijkheden bestuderen om te komen tot een geïntegreerd uitvoerings- en handhavingskader:

- Met ruim 40 000 aanvragen per jaar leggen uitvoercontroles een groot beslag op de administratieve capaciteit binnen controle instanties. De ontwikkeling van een Europees uitvoercontrolekader zou de algehele capaciteit van het systeem kunnen versterken, het gebruik van hulpbronnen optimaliseren en administratieve kosten beheersen dankzij de volgende opties:
 - Gestructureerde uitwisseling tussen uitvoercontrole instanties van vergunningsgegevens en andere relevante informatie (bijv. bestemmingen, eindgebruikers, incidenten en overtredingen), kan alle bevoegde instanties toegang bieden tot kritische informatie, uitgaande van duidelijk in kaart gebrachte behoeften teneinde overaanbod van informatie te voorkomen. De beveiligde IT-infrastructuur "DUeS"¹⁵ zou kunnen worden uitgebreid om geavanceerde gegevensuitwisseling te ondersteunen.
 - Geavanceerde strategische en operationele samenwerking met handhavingsinstanties, bijv. de douane, kan worden bereikt door uitvoercontroleprioriteiten op te nemen in relevante beleidscycli¹⁶, informatie te delen via een EU-breed uitwisselingsstelsel, gemeenschappelijke risicobeheersingsinstrumenten te ontwikkelen en gezamenlijke operaties uit te voeren. Gericht gegevensuitwisseling over handhaving zou een beter strategisch inzicht bieden in de doeltreffendheid van controles binnen de EU en het uitwisselen van beste praktijken, en kan als feedback dienen voor de formulering van beleid, bijv. voor het opsporen van illegale handel.
 - Meer afstemming tussen verschillende EU instanties en lidstaten en het in kaart brengen van synergieën tussen veiligheidsgerelateerde handelscontrole instrumenten,

¹⁵ Dual-Use Electronic System

¹⁶ Met name in relatie tot de douane vormt de ontwikkeling van een nieuwe *Strategie en Actieplan inzake risicobeheersing en een veilige toeleveringsketen* waar de Raad op 18 juni 2013 om heeft verzocht een uitgelezen kans om na te gaan hoe een geavanceerd *Gemeenschappelijk Risicobeheersingskader* voor douanecontroles het best kan worden benut om gecoördineerde vergunningverlening door de douane, handhaving en het wegnemen van handelsbelemmeringen in de toekomst te ondersteunen.

bijv. door de ontwikkeling van een gemeenschappelijke IT-infrastructuur als een gezamenlijk platform om EU-breed informatie uit te wisselen, zou de algehele doeltreffendheid van EU-acties ter bestrijding van proliferatie ten goede kunnen komen. Ook moet worden gezorgd voor coherentie met ander nauw verwante EU-beleidsterreinen, bijv. in het kader van het EU-actieplan inzake chemische, biologische, radiologische en nucleaire veiligheid, Verordening (EU) nr. 98/2013 inzake precursoren voor explosieven en Verordening (EU) nr. 258/2012 over vuurwapens.

- In de afgelopen tien jaar is de nodige capaciteit opgebouwd als het gaat om massavernietigingswapens, waaronder uitgebreide outreachprogramma's inzake uitvoercontroles met derde landen, terwijl initiatieven binnen de EU nog altijd in de kinderschoenen staan. De ontwikkeling van een gericht EU-breed capaciteitsopbouwprogramma en opleiding voor functionarissen, waaronder douane en grensinstanties, zou de capaciteit kunnen uitbreiden om grensoverschrijdende handel in strategische producten te voorkomen en op te sporen. Ook het bundelen van deskundigheid, bijv. door de verdere ontwikkeling van de "pool van deskundigen", zou de EU-controleketen kunnen versterken.
- In hedendaagse economieën staat de particuliere sector centraal in de controleketen. Samenwerkingsverbanden met de particuliere sector kunnen de veiligheid en veerkracht van de wereldwijde toeleveringsketen dan ook aanzienlijk bevorderen. Marktdeelnemers zijn goed gepositioneerd om illegale handel op te sporen en gevoelige technologie te beschermen, terwijl verschillen in de naleving van de regelgeving op het gebied van in- en uitvoer ('trade compliance') handelsverstoringen werken en kansen bieden om misbruik te maken van zwakke schakels in toeleveringsketens. De totstandbrenging van deze voorwaarden staat of valt met betere coördinatie en afstemming tussen overheden en de particuliere sector en kan gepaard gaan met diverse acties:
 - Compliance-activiteiten door de particuliere sector kunnen worden erkend middels het faciliteren van controle en versnelde uitvoerprocedures door heldere normen op te stellen voor het gebruik van vereenvoudigde mechanismen (zoals EUGEA's, NGEA's, Global Licences) als een wezenlijk privilege dat wordt toegekend aan betrouwbare exporteurs. Dit kan gepaard gaan met wettelijke vereisten en/of richtsnoeren die marktdeelnemers in staat stellen hun blootstelling aan proliferatie in kaart te brengen, te beheersen en te beperken door extra alert te zijn op producten met een hoog proliferatierisico; daarbij kan gedacht worden aan vereisten ten aanzien van due-diligence en openbaarmaking, waaronder het melden van verdachte transacties. Hoewel de kosten voor het bedrijfsleven tot een minimum moeten worden beperkt en zelfregulering moet worden aangemoedigd, zouden standardeisen voor 'Internal Compliance Programmes' (ICP's) kunnen bijdragen tot gelijke mededingingsvoorwaarden binnen de EU. Compliance en concurrentievermogen zijn wederzijds versterkend, aangezien compliance het risico van onopzettelijke levering van producten voor tweërlei gebruik aan zorgwekkende programma's beperkt en bedrijven daarmee vrijwaart van boetes en reputatieschade. Convergentie met het douaneprogramma voor geautoriseerde marktdeelnemers (AEO) kan overlap tussen controles verminderen en zowel marktdeelnemers als overheden kosten besparen.

- Transparantie en gecoördineerde voorlichting kunnen van cruciaal belang zijn om duidelijkheid te verschaffen over vereisten, de compliance-activiteiten van marktdeelnemers te ondersteunen en hun controlecapaciteit te vergroten, waardoor elk element van de toeleveringsketen bestand is tegen "vervuiling" door illegale handel. Dit kan gepaard gaan met de publicatie van rapporten en niet-gevoelige controlegegevens, waaronder richtsnoeren ter bevordering van goede compliancepraktijken.
- De compliance-inspanningen van bedrijven kunnen tevens worden ondersteund door de ontwikkeling van gemeenschappelijke EU-instrumenten voor marktdeelnemers, zoals gestandaardiseerde IT-hulpmiddelen en elektronische vergunningsystemen.
- Uitvoercontroles weerspiegelen internationale verplichtingen en vormen een belangrijke waarborg voor de integriteit van internationaal handelsverkeer, en daarom is het cruciaal de wereldwijde doeltreffendheid ervan te vergroten. Mogelijkheden voor de coöperatieve tenuitvoerlegging van controles met externe partners kunnen worden bestudeerd om veilige handel in strategische producten te vergemakkelijken, bijv. door het eindgebruik door bedrijven in derde landen te controleren, evenals door de wederzijdse erkenning van risicobeoordelingen.

4. Conclusie

Marktdeelnemers, lidstaten en burgers in de EU hebben allemaal belang bij doeltreffende uitvoercontroles, daar deze zorgen voor veiligheid door illegale handel tegen te gaan en legitiem handelsverkeer te bevorderen. Een geactualiseerd EU-regelgevingskader zal de veiligheid en integriteit van de toeleveringsketen versterken. Dit vereist een systematischere uitwisseling van risicogegevens en coördinatie tussen vergunningsinstanties en andere autoriteiten, maar ook een dialoog met de particuliere sector en nauwere internationale samenwerking.

Alvorens concrete initiatieven worden genomen, nodigt de Commissie de Raad en het Europees Parlement uit om de in deze mededeling uiteengezette benadering in overweging te nemen. Tegelijkertijd zal de Commissie een effectbeoordeling uitvoeren van de in deze mededeling geschetste mogelijkheden tot herziening om te bepalen hoe deze het best in de praktijk kunnen worden gebracht, al dan niet in de vorm van regelgeving. Wat REFIT betreft, zal de Commissie de kosten en voordelen van de diverse opties beoordelen, met name als het gaat om vereenvoudiging van de regelgeving en vermindering van de administratieve lasten.

Lijst van acroniemen

ATT	Arms Trade Treaty (Wapenhandelsverdrag)
DUEs	Dual-Use Electronic System
EU	Europese Unie
EUGEA	EU General Export Authorisation (algemene uitvoervergunning binnen de EU)
ICP	Internal Compliance Programme
ICT / IT	Informatie (en Communicatie) Technologie
ITT	Intangible Technology Transfer (immateriële technologieoverdracht)
NGEA	National General Export Authorisation (nationale algemene uitvoervergunning)
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme (programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving)
WMD	Weapons of Mass Destruction (massavernietigingswapens)
UNSCR	United Nations Security Council Resolution (resolutie van de VN-Veiligheidsraad)