

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1842

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanpassing folterverordening

Fiche 2: Mededeling EU terugkeerbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 1843)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Aanpassing Folterverordening

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1236/2005 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Datum ontvangst Commissiedocument

14 januari 2014

Nr. Commissiedocument

COM (2014) 1

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041579

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken/Handel.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Artikel 207 VWEU

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement. Commissie in EP en rapporteur nog onbekend.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Art. 12 lid 2 van Verordening 1236/2005 voorziet nu nog in de mogelijkheid om bijlagen II, III, IV en V te wijzigen door middel van een uitvoeringshandeling (via de onderzoeksprocedure). Dit verandert echter met de inwerkingtreding (op 20 februari 2014) van Verordening 37/2014¹. Deze verordening wijzigt Verordening 1236/2005 zodanig, dat de Commissie de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen (i.p.v. uitvoeringshandelingen) vast te stellen met betrekking tot de wijziging van bijlagen I, II, III, IV en V. In lijn hiermee kent art. 12 van het huidige voorstel ook een bevoegdheid toe aan de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de nieuwe bijlagen (III bis en IIIter) bij de verordening te wijzigen. Voor wat betreft bijlagen II, III en IIIbis krijgt de Commissie bovendien de mogelijkheid om, wanneer dwingende urgente redenen dat vereisen, gedelegeerde handelingen vast te stellen overeenkomstig een spoedprocedure.

¹ Verordening (EU) Nr. 37/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2014 tot wijziging van bepaalde verordeningen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek voor wat de procedures tot het nemen van bepaalde maatregelen betreft (PB L 18 van 21.1.2014, blz. 1)

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Doel van de folterverordening uit 2005 is om te voorkomen dat vanuit de EU uitgevoerde goederen worden gebruikt voor de o.a. foltering of andere wrede onmenselijke behandeling in derde landen. Met het onderhavige voorstel stelt de Commissie voor om een aantal bepalingen aan de folterverordening uit 2005 toe te voegen om deze effectiever te maken door bijvoorbeeld de huidige handelsbepalingen aan te vullen. Zo introduceert het voorstel controle op tussenhandeldiensten (*brokering*) en een spoedprocedure voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen met betrekking tot het aanpassen van enkele bijlagen bij de folterverordening. Deze bijlagen bevatten lijsten met goederen die gebruikt kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Daarnaast introduceert het voorstel een algemene vergunning om de uitvoer van chemicaliën die zowel in medicijnen kunnen worden gebruikt, als kunnen worden gebruikt voor het voltrekken van de doodstraf toe te staan naar landen waar de doodstraf in wetgeving en in de praktijk afgeschaft is. Verder worden enkele definities aangepast aan de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.
- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsordeel*

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid voor dit voorstel op artikel 207 VWEU. Het subsidiariteitsoordeel is niet van toepassing aangezien het een exclusieve EU-bevoegdheid betreft, namelijk de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 3 lid 1 sub e VWEU). Het proportionaliteitsoordeel is positief. Gezien het doel van de verordening zijn de voorgestelde maatregelen geschikt en zij gaan niet verder dan nodig is. De introductie van een algemene vergunning voor chemicaliën ondermijnt de doelstelling niet, omdat deze uitsluitend geldt voor bestemmingslanden waar geen doodstraf bestaat.
- *Implicaties/risico's/kansen*

Door het voorstel zal de werking van de verordening uitgebreid worden. Voor de inhoud van de bijlagen is het belangrijk dat de balans bewaard wordt tussen enerzijds het voorkomen dat de uitvoer uit Europa bijdraagt aan de doodstraf of foltering, en anderzijds dat reguliere handel, bijvoorbeeld ten behoeve van medische toepassingen, nodeloos wordt bemoeilijkt.
- *Nederlandse positie*

Nederland steunt het voorstel van de Commissie maar is van mening dat de werking van de verordening verder versterkt zou kunnen worden door ook bepalingen toe te voegen die de mogelijkheid bieden om een ad hoc-vergunningplicht (catch-all) op te leggen voor de uitvoer van goederen die niet op de lijst zijn opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan de doodstraf en foltering, en om een vergunningplicht op te leggen voor doorvoer door de Europese Unie. Nederland zal zich actief inzetten voor het toevoegen van doorvoer en catch-all aan de verordening.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Met het voorstel stelt de Commissie voor om een aantal bepalingen aan de folterverordening toe te voegen om deze effectiever te maken. De folterverordening is geïntroduceerd in 2005 en voorkomt dat vanuit de EU uitgevoerde goederen worden gebruikt voor foltering of andere wrede onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in derde landen. Sindsdien is gebleken dat een aantal bepalingen uitgebreid zou kunnen worden. Hierbij wordt gedacht aan het verder aanvullen

van de huidige handelsbeperkingen. De Commissie tekent hierbij wel aan dat de handelsbeperkingen niet onevenredig mogen zijn. In 2011 werden op voorstel van onder andere Nederland chemicaliën toegevoegd aan de folterverordening die zowel gebruikt kunnen worden in medicijnen als voor het voltrekken van de doodstraf. Daarbij bleek dat de mogelijkheid om de bijlagen snel aan te passen essentieel is voor een effectieve werking van de verordening.

Het huidige voorstel introduceert een spoedprocedure (wanneer dwingende en urgente redenen dat vereisen) voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen met betrekking tot het aanpassen van bijlagen II, III en IIIbis van de folterverordening. Deze bijlagen bevatten lijsten met goederen die gebruikt kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Verder introduceert het voorstel een bepaling waarmee ook tussenhandeldiensten (*brokering*) met betrekking tot foltergoederen onder controle vallen. Tussenhandel is het bemiddelen bij transacties tussen derde landen. Hiermee zouden de uitvoerbepalingen van de verordening ondermijnd kunnen worden. De controle gaat zover dat de tussenhandel is verboden indien het goederen op bijlage II betreft (uitsluitend te gebruiken voor de doodstraf) of indien het goederen op bijlage III betreft (zowel voor civiel/industriële doeleinden als doodstraf/foltering te gebruiken) en de tussenhandelaar weet of vermoedt dat het eindgebruik niet civiel/industriële is. Ook introduceert het voorstel een algemene vergunning om chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor het voltrekken van de doodstraf toe te staan naar landen waar de doodstraf afgeschaft is. Aangezien deze chemicaliën ook worden gebruikt bij de productie van reguliere farmaceutische producten en medicijnen, zou een generieke vergunningplicht op deze chemicaliën een grote belasting vormen voor het relevante bedrijfsleven. Het is daarom gepast om een algemene vergunning te verlenen voor uitvoer naar de landen die voor alle misdaden de doodstraf in wetgeving en in de praktijk hebben afgeschaft en dit hebben bevestigd in een internationale verbintenis.

Ten slotte worden de definities van «foltering» en «andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing» in artikel 2 sub a en b, aangepast aan de betekenis die hieraan wordt gegeven in de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*
Exportcontrole van foltergoederen is gebaseerd op art 207 VWEU. Het gaat hier om de gemeenschappelijke handelspolitiek. Dit is een exclusieve bevoegdheid van de EU (zie artikel 3 lid 1 sub e VWEU).
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
Subsidiariteit: niet van toepassing, aangezien de gemeenschappelijke handelspolitiek een exclusieve bevoegdheid van de Unie is.
Proportionaliteit: het oordeel is positief, maar wel met een tweetal kanttekeningen. Gezien het doel van de verordening zijn de voorgestelde maatregelen geschikt. Zo zorgt de spoedprocedure voor het wijzigen van de lijsten van verboden en gecontroleerde goederen ervoor dat het doel van de verordening (voorkomen dat bepaalde goederen kunnen worden gebruikt voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing) beter bereikt kan worden. Daarnaast leidt de introductie van een algemene vergunning voor chemicaliën niet tot ondermijning van de doelstelling, omdat deze uitsluitend geldt voor bestemmingslanden waar geen doodstraf bestaat.

Wel vindt Nederland dat het voorstel van de Commissie op één punt te ver gaat en op een ander punt juist niet ver genoeg. Nederland zou er voorkeur aan geven als, in plaats van een verbod op tussenhandel, – net als bij export – een vergunningplicht geïntroduceerd zou worden, omdat er vaak onvoldoende informatie voorhanden is om een verbod te onderbouwen. Het betreft immers een zending tussen twee derde landen, waarbij vanuit de EU bemiddeld wordt. Het is niet vanzelfsprekend dat alle informatie die voor een zorgvuldige beoordeling noodzakelijk is bij de tussenhandelaar aanwezig is. Bij de aanvraag van een vergunning moet eerst informatie worden verzameld en verstrekt die wordt beoordeeld, voordat de vergunning al dan niet wordt afgegeven.

Voorts zou het kabinet de mogelijkheid willen toevoegen om een bepaling toe te voegen voor de doorvoer door de Europese Unie, zodat ook ingegrepen kan worden als risicovolle doorzendingen worden geïdentificeerd. Vanwege het grote doorvoervolume is een generieke vergunningplicht of verbod niet handhaafbaar, maar in die gevallen dat er risico's geïdentificeerd worden, wil Nederland wel de mogelijkheid hebben om te kunnen ingrijpen.

Daarnaast zou het kabinet de mogelijkheid willen toevoegen om een ad hoc-vergunningplicht (catch-all) op te leggen voor de uitvoer van goederen die niet op de lijst zijn opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan de doodstraf en foltering. Aangezien een scala aan goederen kan worden gebruikt voor foltering of andere wrede behandeling is het niet mogelijk om al deze goederen op te nemen in de bijlagen. Een ad hoc-vergunning heeft als voordeel dat bij een vermoeden van gebruik voor deze doeleinden, per individueel geval kan worden beoordeeld of de vergunning al dan niet wordt afgegeven.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De Commissie is op basis van artikel 12 van de bestaande verordening bevoegd om de bijlagen bij de verordening te wijzigen. Het huidige voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om ook gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de nieuwe bijlagen (III bis en III ter) te wijzigen. Ten aanzien van bijlagen II, III en IIIbis krijgt de Commissie de mogelijkheid om, wanneer dwingende urgente redenen dat vereisen, gedelegeerde handelingen vast te stellen overeenkomstig een spoedprocedure.

Nederland kan instemmen met deze gedelegeerde bevoegdheden.

Aangezien het gaat om wijziging, ligt delegatie voor de hand. Wel zal Nederland zich inzetten voor het opnemen van objectieve criteria voor lijstaanpassingen, om te voorkomen dat disproportioneel lange lijsten worden opgesteld. Nederland is positief over de introductie van de spoedprocedure omdat dit ertoe bijdraagt dat het doel van de verordening beter bereikt kan worden. Met name wanneer er nieuwe goederen in de handel worden gebracht, kan het van cruciaal belang zijn om de lijsten van verboden en gecontroleerde goederen onmiddellijk te wijzigen.

De uitoefening van de delegatiebevoegdheden is geregeld in art. 15a en 15 b. Deze artikelen zijn in overeenstemming met de modelbepalingen en kaders zoals vastgelegd in de *Common Understanding*².

Nederland kan zich vinden in het feit dat de Common Understanding door de Commissie zorgvuldig wordt toegepast.

² Raadsdocument 8753/11. De «Common Understanding» bestaat uit praktische (juridisch niet-bindende) afspraken gemaakt door de EU-instellingen (Raad, EP en Commissie) over de toepassing in de praktijk van art. 290 VWEU (delegatie).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
Geen
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
Geen
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Verwaarloosbaar
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De werking van de verordening wordt uitgebreid. Dit levert mogelijk een iets grotere belasting op voor betrokken partijen. De handel in goederen op de bijlagen is echter zeer beperkt, en gezien het doel van de verordening is een kleine verhoging van de regeldruk/administratieve lasten gerechtvaardigd. De grootste belasting wordt gevormd door de regels voor chemicaliën. Die worden gecompenseerd door de algemene vergunning bij bestemmingen die geen risico vormen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Geen.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Rechtstreekse toepassing. De procedure van vaststelling heeft geen invloed op de haalbaarheid van de implementatie in Nederland.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Het huidige voorstel voorziet niet in een evaluatiebepaling. Nederland acht dit wel wenselijk en zal zich ervoor inzetten dat een dergelijke bepaling wel wordt opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
- b) *Handhaafbaarheid*
Het voorstel heeft geen invloed op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening in Nederland. Ook indien het Nederlandse voorstel overgenomen zal worden om de mogelijkheid van een ad-hoc vergunningplicht (catch-all) toe te voegen aan de Verordening zal dit geen invloed hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Verordening in Nederland. De reikwijdte van de Verordening zal overeenkomen met die van de dual-useverordening, op basis waarvan reeds dezelfde bevoegdheden bestaan. Wel zal van de Douane gevraagd worden met iets meer aandacht naar zendingen te kijken van goederen die niet voorkomen op de goederenlijsten, maar die op basis van de eindgebruiker wel een mogelijk risico vertegenwoordigen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het Nederlandse (en EU) beleid is blijvende inzet op totale afschaffing van de doodstraf wereldwijd. Exportbeperking van doodstrafmiddelen is één van de middelen die daarbij worden ingezet. Zo blijkt uit cijfers over 2013³ bijvoorbeeld dat mede als gevolg van de EU-verordening (exportvergunning op eindgebruik van doodstrafmiddelen) het aantal executies in de VS is gedaald. Door een toename van de internationale druk leveren steeds meer bedrijven buiten de EU dergelijke doodstrafmiddelen niet meer. In de VS wordt nu gezocht naar alternatieve middelen, zoals andere combinaties van chemicaliën, met als gevolg brede discussies over inhumane behandeling en de doodstraf.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie en erkent het belang om de handel in EU-goederen die gebruikt kunnen worden voor onder andere foltering meer te controleren. Ook vindt het kabinet, net als de Commissie, dat de belemmering van de handelsbeperkingen niet verder mag gaan dan nodig. Nederland kan instemmen met een verbod op tussenhandel, maar vindt een vergunningplicht voor tussenhandel een betere optie, vergelijkbaar met de vergunningplicht voor export van goederen in bijlage III. De reden hiervoor is dat vaak onvoldoende informatie voorhanden is om een verbod te rechtvaardigen. Door een vergunningplicht op te leggen, is het mogelijk meer informatie te verzamelen om een zorgvuldige afweging te maken.

Daarnaast vindt het kabinet dat de werking van de verordening meer zou kunnen aansluiten bij de definities en bepalingen uit de dual-useverordening (428/2009). Hoewel de dual-useverordening en de folterverordening verschillende doelen nastreven, zijn de controlemechanismen (controle op uitvoer, tussenhandel en goederenlijsten) zeer vergelijkbaar. Het ligt voor de hand om de exacte bepalingen beter op elkaar aan te laten sluiten om geen onnodige verwarring te creëren bij controleinstanties en het relevante bedrijfsleven. Tevens is Nederland voorstander om de mogelijkheid te bieden voor het opleggen van een ad hoc-vergunningplicht (catch-all) voor goederen die niet op de lijst zijn opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan de doodstraf en foltering, of voor het opleggen van een vergunningplicht voor doorvoer door de Europese Unie. De catch-all biedt een vangnet voor goederen die vanwege reden van proportionaliteit niet op de goederenlijsten worden opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan foltering of het voltrekken van de doodstraf. Dit maakt het mogelijk om de goederenlijsten beperkt te houden, waardoor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven beperkt blijven, zonder de doelstelling van de verordening te ondermijnen. Nederland zal inzetten op toevoeging van de catch-allbepaling aan de verordening.

Uit de inleiding van de Commissie blijkt dat de farmaceutische industrie belangen heeft bij de chemicaliën op bijlage IIIa (chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor het voltrekken van de doodstraf en die gebruikt kunnen worden bij de productie van medicijnen). Hun belangen worden zoveel mogelijk gediend door de introductie van een algemene vergunning voor de uitvoer naar landen waar de doodstraf niet van toepassing is. Hoewel Nederland in het algemeen aanvragen ten uitvoer per geval beoordeelt, is het risico op misbruik bij deze bestemmingen zo gering, dat – om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te beperken – een algemene vergunning gerechtvaardigd is. Nederland zal zich actief inzetten voor de mogelijkheid om ook doorvoer aan een vergunningplicht te onderwerpen. Nederland is van mening dat

³ <http://deathpenaltyinfo.org/documents/YearEnd2013.pdf>

doorvoer aan de reikwijdte van de verordening dient te worden toegevoegd omdat dit een juridische titel creëert om in te grijpen als risicovolle doorvoorzendingen worden geïdentificeerd. Vanwege het grote doorvoervolume is een generieke vergunningplicht of verbod niet handhaafbaar, maar in die gevallen dat er risico's geïdentificeerd worden, wil Nederland wel de mogelijkheid hebben om te kunnen ingrijpen.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om de definities voor «foltering» en «wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing» in lijn te brengen met jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.