



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.1.2024
COM(2024) 25 final

WITBOEK
over uitvoercontroles

WITBOEK

over uitvoercontroles

Inhoud

1. INLEIDING: WAAROM EEN WITBOEK?	2
2. DE VERORDENING TWEEËRLEI GEBRUIK VAN 2021: STAND VAN UITVOERING	3
3. RECENTE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN UITVOERCONTROLES	4
3.1. Impact van Rusland op de werking van de multilaterale uitvoercontroleregelingen	5
3.2. Meer gebruik van unilaterale uitvoercontroles op internationaal niveau	6
3.3. Recente nationale uitvoercontroles door EU-lidstaten	7
4. ANALYSE VAN HET HUIDIGE KADER	9
4.1. Risico van een lappendeken van uitvoercontroles in de Europese Unie	9
4.2. Gebrek aan een gemeenschappelijke benadering van de doelstellingen van het veiligheids- en handelsbeleid van de Unie op het gebied van uitvoercontroles	10
4.3. Gebrek aan een gemeenschappelijke stem van de EU op internationaal niveau	11
4.4. Mondiale toeleveringsketens en stroomafwaartse effecten	12
4.5. De lessen die zijn getrokken uit de EU-sancties tegen Rusland	12
5. VOORGESTELDE ANTWOORDEN	13
5.1. Zorgen voor de voortzetting en versterking van uniforme controles in de EU	14
5.2. Oprichting van een forum voor politieke coördinatie op het gebied van uitvoercontroles	14
5.3. Mechanisme voor een betere coördinatie van nieuwe nationale controlelijsten	14
5.4. Vervroegen van het tijdschema voor de evaluatie van de verordening tweeërlei gebruik	15

1. INLEIDING: WAAROM EEN WITBOEK?

EU-uitvoercontroles voor producten voor tweeërlei gebruik¹ zijn een belangrijk instrument voor internationale vrede en veiligheid en voor de bescherming van de mensenrechten. Zij zorgen ervoor dat producten zoals geavanceerde elektronica, toxines, rakettechnologie of nucleaire onderdelen, die civiele maar ook militaire toepassingen hebben, niet in de verkeerde handen terechtkomen. Producten voor tweeërlei gebruik zijn daarom onderworpen aan vergunningen wanneer zij buiten de EU worden uitgevoerd, waardoor de mogelijkheid wordt beperkt dat dergelijke producten worden gebruikt in oorlogs- of conflictsituaties, voor schendingen van de mensenrechten of om de proliferatie van massavernietigingswapens mogelijk te maken.

Deze controles vloeien over het algemeen voort uit de verplichtingen en verbintenissen die zijn aangegaan door de EU-lidstaten of de Europese Unie als leden van internationale non-proliferatieovereenkomsten en multilaterale uitvoercontroleregelingen². Deze multilaterale aanpak is de eerste en beste manier om wereldwijd robuuste uitvoercontroles te ontwikkelen. Deze toezeggingen worden vervolgens op uniforme wijze geïmplementeerd in de EU.

Op EU-niveau is het kader voor de uitvoering en regulering van de uitvoer van goederen voor tweeërlei gebruik vastgesteld in Verordening (EU) 2021/821 (de “verordening tweeërlei gebruik”)³, waarbij de EU-regels voor tweeërlei gebruik in 2021 aanzienlijk zijn herzien. Bij die herziening is rekening gehouden met snelle technologische ontwikkelingen en de toenemende militarisering van opkomende technologieën, is gezorgd voor een doeltreffendere uitvoering en is de coördinatie tussen de nationale instanties voor uitvoercontrole van de EU-lidstaten en met de Europese Commissie versterkt.

Sinds de inwerkingtreding van de verordening tweeërlei gebruik is de mondiale context voor uitvoercontroles fundamenteel veranderd. Als reactie tegen de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn ongekende, snelle sancties ingesteld. Dit omvat het snel opleggen van uitvoerbeperkingen voor producten voor tweeërlei gebruik en gevoelige producten die van cruciaal belang zijn om de langetermijnoorlogsinspanningen van Rusland te beteugelen. Dit heeft duidelijk gemaakt dat de EU over een systeem van uitvoercontroles moet beschikken dat snel en op uniforme wijze resultaat kan opleveren.

Hoewel er op technisch niveau belangrijk werk is verricht, werd het vermogen om in het kader van de multilaterale uitvoercontroleregelingen nieuwe besluiten te nemen over aan controles onderworpen producten en gelijke tred te houden met de technologische ontwikkelingen belemmerd door bepaalde leden, waardoor hiaten zijn ontstaan in de vaststelling van nieuwe uitvoercontroles op multilateraal niveau.

¹ Producten voor tweeërlei gebruik zijn goederen, software en technologie die zowel voor civiele als voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt. Zij omvatten echter geen producten van louter militaire aard, zoals die welke zijn opgenomen in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen (PB C 72 van 28.2.2023, blz. 2).

² De belangrijkste multilaterale regelingen in het kader waarvan de meeste EU-uitvoercontroles worden overeengekomen, zijn de Australiëgroep (Australia Group), het controleregime voor de uitvoer van rakettechnologie en -onderdelen (Missile Technology Control Regime), de Groep van Nucleaire Exportlanden (Nuclear Suppliers Group) en het Wassenaar Arrangement. De EU is partij bij een van de bestaande multilaterale controleregelingen — de Australiëgroep — en waarnemer in de Groep van Nucleaire Exportlanden.

³ Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweeërlei gebruik (PB L 206 van 11.6.2021, blz. 1).

Tot slot is het aantal nieuwe nationale controles op opkomende en geavanceerde gevoelige technologieën door sommige landen, waaronder EU-lidstaten, buiten het multilaterale kader toegenomen, waardoor het risico ontstaat dat er binnen de EU een lappendeken van controlemaatregelen ontstaat en de eengemaakte markt versnipperd raakt. Deze verschillende ontwikkelingen hebben de lidstaten blootgesteld aan geopolitieke druk en vragen doen rijzen over de toereikendheid van het huidige EU-kader voor uitvoercontrole om daadwerkelijk bij te dragen tot de veiligheid van de EU en haar lidstaten.

Tegen deze achtergrond hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger op 20 juni 2023 een mededeling over een Europese economische veiligheidsstrategie aangenomen⁴. Daarin wordt opgeroepen tot sneller en beter gecoördineerd optreden op EU-niveau op het gebied van controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik en tot volledige benutting van de mogelijkheden die worden geboden door de verordening tweërlei gebruik.

Met dit witboek wordt aan die oproep gehoor gegeven. Het analyseert de huidige situatie en doet een aantal voorstellen om de huidige uitdagingen aan te pakken, zowel om uniforme en doeltreffende controles in de hele EU te bevorderen als om met de lidstaten, het Europees Parlement en belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven, een discussie op gang te brengen over de evaluatie van de werking van de verordening tweërlei gebruik en het vermogen van het huidige kader om doeltreffend te voldoen aan de huidige en toekomstige veiligheidsbehoeften van de EU.

2. DE VERORDENING TWEEËRLEI GEBRUIK VAN 2021: STAND VAN UITVOERING

De verordening tweërlei gebruik versterkte de capaciteit van de EU om in te spelen op een veranderende veiligheidsomgeving, snelle technologische ontwikkelingen en de ontwikkeling van mondiale toeleveringsketens en internationale handel.

De verordening bevat nieuwe bepalingen om de coördinatie tussen de lidstaten bij de invoering van nieuwe EU-controles op cybersurveillance- en opkomende technologieën te verbeteren, de handel in producten voor tweërlei gebruik met een laag risico te vergemakkelijken en de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en met de Commissie te verbeteren (onder meer door de ontwikkeling van een specifiek EU-platform voor elektronische vergunningverlening). Tevens is de verordening gericht op meer transparantie over nationale vergunningsbesluiten van de EU-lidstaten en op consistentie in de uitvoering en handhaving van controles.

Deze ontwikkelingen worden aangevuld met maatregelen ter ondersteuning van EU-exporteurs, waaronder nieuwe algemene uitvoervergunningen van de EU voor encryptietechnologieën en voor technologieoverdracht binnen ondernemingen, naast gestroomlijnde vergunningsprocedures. In de verordening wordt ook de sleutelrol van de industrie erkend als de eerste verdedigingslinie. Ook krijgen de Commissie en de lidstaten de opdracht de samenwerking met internationale partners te bevorderen in een poging om de multilaterale uitvoercontrolesystemen als essentiële elementen van de internationale handels- en veiligheidsinfrastructuur te handhaven.

De maatregelen om deze bepalingen uit te rollen, zijn goed gevorderd. De Commissie en de lidstaten hebben richtsnoeren ontwikkeld voor interne nalevingsprogramma's en de naleving van onderzoeksvoorschriften, alsook om transparantie over nationale vergunningsbesluiten te

⁴ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende een "strategie voor economische veiligheid van de EU" (JOIN(2023) 20 final).

waarborgen als onderdeel van de jaarverslagen van de lidstaten⁵. De Commissie en de lidstaten ontwikkelen richtsnoeren ter ondersteuning van de passende zorgvuldigheid van exporteurs en ter versterking van de controles op de uitvoer van producten voor cybersurveillance⁶ als onderdeel van het optreden van de EU om te voorkomen dat handel wordt gebruikt in verband met binnenlandse repressie en/of het plegen van ernstige misbruiken en schendingen van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht⁷.

De EU heeft ook de samenwerking met internationale partners geïntensiveerd in het kader van haar inspanningen om de internationale veiligheid te handhaven, bijvoorbeeld in het kader van de Handels- en Technologieraad tussen de EU en de VS en de ontwikkeling van een wereldwijde coalitie die de uitvoerbepkeringen voor gevoelige producten coördineert als reactie op de grootschalige invasie van Oekraïne door Rusland.

Een van de meest innovatieve elementen van de verordening tweërlei gebruik is de invoering van een mechanisme om de coördinatie van nationale uitvoercontroles op EU-niveau te vergemakkelijken (in de artikelen 9 en 10). Dit wordt nader beschreven in de punten 3 en 4 hieronder.

Hoewel er goede vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van verschillende aspecten van de verordening goederen voor tweërlei gebruik, is er nog werk aan de winkel om het potentieel ervan ten volle te benutten en de bijdrage ervan aan vrede en veiligheid in de huidige geopolitieke context te optimaliseren.

3. RECENTE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN UITVOERCONTROLES

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op recente ontwikkelingen die de grenzen van het huidige kader voor uitvoercontrole en het vermogen ervan om de risico's te beperken die de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik met zich meebrengt voor de veiligheid en de integriteit van de interne markt. De Commissie is van mening dat er behoefte is aan flexibelere en doeltreffendere EU-uitvoercontroles die de belangen en waarden van het buitenlands en

⁵ Zie Aanbeveling 2021/1700 van de Commissie inzake interne nalevingsprogramma's voor controles op onderzoek met betrekking tot producten voor tweërlei gebruik uit hoofde van Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweërlei gebruik (PB L 338 van 23.9.2021, blz. 1) en Aanbeveling 2019/1318 van de Commissie inzake interne nalevingsprogramma's voor controles op de handel in producten voor tweërlei gebruik (PB L 205 van 5.8.2019, blz. 15). De Commissie en de lidstaten blijven werken aan een doeltreffendere uitvoering van de controles op de overdracht van immateriële activa en technologie. De richtsnoeren voor gegevensverzameling en transparantie zullen begin 2024 worden gepubliceerd.

⁶ De richtsnoeren inzake de uitvoer van producten voor cybersurveillance zullen in het eerste kwartaal van 2024 worden gepubliceerd. De bezorgdheid over het gebruik van producten voor cybersurveillance heeft het Europees Parlement er bijvoorbeeld toe gebracht een bijzondere commissie (de enquêtecommissie Pegasus) in te stellen, die in juni 2023 een resolutie heeft aangenomen waarin ook werd benadrukt dat de controles op de uitvoer van producten voor cybersurveillance in het kader van de verordening tweërlei gebruik verder moeten worden aangescherpt.

⁷ Andere acties van de Commissie en de lidstaten zijn onder meer: i) oprichting van een "deskundigengroep voor opkomende technologie" (ETEG) om met de lidstaten informatie uit te wisselen over risicobeoordelingen voor opkomende technologieën; ii) het opzetten van een handhavingscoördinatiemechanisme ter ondersteuning van de werkzaamheden van de nationale rechtshandhavingsinstanties in de hele EU; iii) ontwikkeling van het elektronische systeem voor tweërlei gebruik (DUeS) om de informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten van de Commissie en de lidstaten te verbeteren, en iv) het vergroten van het bereik en de naleving door de industrie als onderdeel van een "partnerschap met de particuliere sector", bijvoorbeeld door de organisatie van een regelmatig forum voor uitvoercontrole.

veiligheidsbeleid van de lidstaten en de EU dienen en die stevig verankerd zijn in het gemeenschappelijk handelsbeleid van de Unie⁸.

3.1. Impact van Rusland op de werking van de multilaterale uitvoercontroleregelingen

Al tientallen jaren hebben de bestaande multilaterale uitvoercontroleregelingen voorzien in de nodige uitvoercontrolemaatregelen die vandaag de basis vormen voor het EU-kader voor uitvoercontrole, waarmee wordt ingespeeld op de doelstellingen van het veiligheidsbeleid van de Unie. De EU zet zich in voor het behoud van de doeltreffendheid en de versterking van multilaterale regelingen.

Het multilaterale systeem berust op het vermogen van de regelingen om nieuwe producten voor uitvoercontroles voor te stellen en overeen te komen. Sommige multilaterale uitvoercontroleregelingen (het Wassenaar Arrangement, het controleregime voor de uitvoer van rakettechnologie en -onderdelen en de Groep van Nucleaire Exportlanden) staan onder aanzienlijke druk, aangezien Rusland als lid naar verluidt de invoering van nieuwe controles belemmert, waardoor lacunes in het systeem blijven bestaan⁹. Gezien het verband tussen bijlage I bij de verordening tweërlei gebruik en de multilaterale regelingen, ondermijnt het ook de doeltreffendheid en volledigheid van de controles van de EU.

Aangezien de besluitvorming binnen deze regelingen bij consensus plaatsvindt, heeft Rusland — net als elk ander lid — vetorecht ten aanzien van elk initiatief tot wijziging van de controlelijsten, de regelingen of het lidmaatschap ervan¹⁰. Er wordt gemeld dat Rusland de vaststelling van belangrijke controles op opkomende technologieën in het Wassenaar Arrangement heeft geblokkeerd¹¹, waardoor in de praktijk de mogelijkheid wordt belemmerd om in het kader van de regeling nieuwe besluiten te nemen, waardoor op zijn beurt een daarmee verband houdende bijwerking van de EU-lijst van controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik wordt verhinderd. Dit doet ernstige vragen rijzen over het vermogen van multilaterale uitvoercontroleregelingen om resultaten te boeken in tijden van ernstige geopolitieke spanningen en om de veiligheid van de EU en de andere leden van de multilaterale regelingen te waarborgen. De huidige blokkering van de multilaterale regelingen lijkt er ook toe te hebben geleid dat sommige leden individuele maatregelen hebben genomen die niet in die regelingen zijn verankerd, waardoor het risico op versnippering van de interne markt is

⁸ Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in de zaak *Leifer* bevestigd dat een regeling die tot gevolg heeft dat de uitvoer van bepaalde producten wordt verhinderd of beperkt, onder de gemeenschappelijke handelspolitiek valt en dat het feit dat de beperking betrekking heeft op goederen voor tweërlei gebruik, niet afdoet aan deze conclusie, aangezien de aard van deze producten deze producten niet buiten de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek kan brengen (Arrest van het Hof van 17 oktober 1995, *Strafzaak tegen Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf en Otto Holzer*, C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329, punten 10-11). In de zaak *Werner* bevestigde het Hof deze vaststellingen en legde het verder uit dat een maatregel die tot gevolg heeft dat de uitvoer van bepaalde producten wordt verhinderd of beperkt, niet kan worden geacht buiten de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek te vallen omdat deze maatregel doelstellingen van buitenlands beleid en veiligheid heeft (arrest van het Hof van 17 oktober 1995, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH/Bondsrepubliek Duitsland*, C-70/94, ECLI:EU:C:1995:328, punt 10).

⁹ Wolf, K., “Testimony for the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs: Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls and Other Economic Tools”, 2023, blz. 13. Zie ook Chorzempa, M. en von Daniels, L., “New US Export Controls: Key Policy Choices for Europe”, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023, blz. 7.

¹⁰ Gehrke, T. en Ringhof, J., “The power of control: How the EU can shape the new era of strategic export restrictions”, European Council on Foreign Relations, 2023. Benson, E. en Putnam, M., “Export Controls and Intangible Goods”, Center for Strategic and International Studies, 2023.

¹¹ Wolf, K., “Testimony for the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs: Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls and Other Economic Tools”, 2023, blz. 13.

toegenomen en, meer in het algemeen, de doeltreffendheid van het multilaterale uitvoercontrolesysteem afneemt.

3.2. Meer gebruik van unilaterale uitvoercontroles op internationaal niveau

Sinds de verordening tweeërlei gebruik van 2021 is er steeds meer gebruik gemaakt van unilaterale uitvoercontroles, in sommige gevallen als gevolg van expansieve overwegingen van nationale veiligheid en in andere gevallen om nieuwe risico's van opkomende technologieën aan te pakken (zie onderstaand kader).

Voorbeelden van unilaterale uitvoercontroles door derde landen

Op 7 oktober 2022 hebben de VS unilaterale uitvoercontroles vastgesteld op geavanceerde en hoogperformante computingchips en aanverwante software, alsook geavanceerde apparatuur voor de fabricage van halfgeleiders. Als reactie op deze maatregelen verzocht China in december 2022 om overleg met de VS in het kader van het geschillenbeslechtsmechanisme van de WTO¹². De VS hebben deze maatregelen verder aangescherpt in een geactualiseerde versie die op 17 oktober 2023 is gepubliceerd¹³.

Op 23 mei 2023 heeft Japan uitvoercontroles vastgesteld op producten voor de vervaardiging van halfgeleiders¹⁴.

In 2023 heeft China een reeks uitvoercontroles vastgesteld. Met name heeft China op 3 juli 2023 controles vastgesteld voor producten die gallium en germanium bevatten, op 31 juli 2023 voor geavanceerde onbemande luchtvaartuigen (UAV's), en op 1 september 2023 voor grafiet en producten die grafiet bevatten.

Wanneer dergelijke controles extraterritoriale juridische gevolgen hebben, kunnen zij gevolgen hebben voor de mondiale waardeketens en van invloed zijn op het vermogen van bedrijven in de EU om belangrijke geavanceerde technologieën en componenten, met inbegrip van producten voor tweeërlei gebruik, uit te voeren. Dit is met name het geval wanneer dergelijke controles, zelfs wanneer zij gerechtvaardigd zijn om redenen van nationale veiligheid van het land dat ze voorstelt, commercieel beschikbare technologieën bestrijken die niet onder de multilaterale regelingen vallen.

¹² Verzoek om overleg van China: "United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies" (WT/DS615/1, G/L/1471 S/L/438, G/TRIMS/D/46 IP/D/44).

¹³ Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, "Commerce Strengthens Restrictions on Advanced Computing Semiconductors, Semiconductor Manufacturing Equipment, and Supercomputing Items to Countries of Concern", persbericht van 17 oktober 2023, beschikbaar op: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3355-2023-10-17-bis-press-release-acis-and-sme-rules-final-js/file>.

¹⁴ Wijziging van het ministerieel besluit tot gedeeltelijke herziening van het ministerieel besluit inzake de specificatie van goederen en technologieën overeenkomstig de bepalingen van de bij het besluit inzake uitvoerhandelscontrole gevoegde tabel 1 en de bij de deviezenverordening gevoegde tabel, beschikbaar op: <https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law09-2.html#230523>.

3.3. Recente nationale uitvoercontroles door EU-lidstaten

Momenteel beschikt de Europese Unie niet over een rechtsgrondslag om op EU-niveau uniforme uitvoercontroles vast te stellen, onafhankelijk van hetgeen in de multilaterale regelingen is vastgesteld, behalve op zeer beperkte gebieden¹⁵.

Vóór de verordening tweeeërlei gebruik van 2021 stelden de lidstaten de Commissie in kennis van hun nationale maatregelen¹⁶, die vervolgens jaarlijks in het *Publicatieblad van de Europese Unie* werden bekendgemaakt in de vorm van een informatieve nota.

Met de inwerkingtreding van de verordening tweeeërlei gebruik van 2021 is een nieuwe manier gecreëerd voor de bekendmaking en coördinatie tussen de lidstaten van “nationale controlelijsten”¹⁷. Overeenkomstig artikel 9 van de verordening tweeeërlei gebruik publiceert de Commissie enerzijds een jaarlijkse informatienota met alle “nationale maatregelen” die haar door de lidstaten zijn meegedeeld, en anderzijds een zogenaamd “overzicht van de in de lidstaten geldende nationale controlelijsten”¹⁸.

Hoewel de bekendmaking van “nationale maatregelen” in andere lidstaten geen bijzondere rechtsgevolgen heeft, biedt de bekendmaking van het overzicht van de in de lidstaten geldende nationale controlelijsten de mogelijkheid om dergelijke controles rechtstreeks op hun exporteurs toe te passen. Met andere woorden, zij kunnen op initiatief van andere lidstaten ook besluiten om de in het overzicht van de in de lidstaten geldende nationale controlelijsten opgenomen producten te onderwerpen aan vergunningverlening (met mogelijke weigering). Dit mechanisme heeft tot doel een snellere invoering en coördinatie van nationale uitvoercontroles te vergemakkelijken, zodat de Unie snel kan reageren op ernstig misbruik van bestaande technologieën of op nieuwe risico's in verband met opkomende technologieën (zie punt 4.1).

In de eerste helft van 2023 hebben verschillende lidstaten nationale controlelijsten vastgesteld (zie hieronder), die voor het eerst aanleiding hebben gegeven tot dit nieuwe coördinatiemechanisme. Sommige van deze nationale controlelijsten zijn bijvoorbeeld bedoeld om de uitvoer van kritieke technologieën buiten de Unie te beperken, in sommige gevallen

¹⁵ De verordening tweeeërlei gebruik van 2021 introduceerde de mogelijkheid van nieuwe autonome EU-controles op producten voor cybersurveillance (artikel 5). Deze bepaling is echter nog niet getest, is beperkt tot producten voor cybersurveillance en vereist gecoördineerde acties van alle lidstaten. De verordening tweeeërlei gebruik van 2021 heeft de lidstaten ook de mogelijkheid geboden om de controles in het kader van hun nationale controlelijsten te coördineren (artikelen 9 en 10), maar het is gebleken dat dit waarschijnlijk niet zal leiden tot uniforme controles zoals beschreven in punt 4.1.

¹⁶ “Nationale maatregelen” hebben betrekking op verschillende soorten acties van de lidstaten, waaronder bijvoorbeeld nationale algemene uitvoercontrolevergunningen, aanwijzing van bevoegde autoriteiten, aanwijzing van douanekantoren, maar ook nationale controlelijsten die hieronder worden beschreven.

¹⁷ Nationale controlelijsten verwijzen naar maatregelen die de lidstaten hebben vastgesteld op grond van artikel 9 van de verordening tweeeërlei gebruik, waarbij zij besluiten producten voor tweeeërlei gebruik die niet in de lijst in bijlage I bij de verordening tweeeërlei gebruik zijn opgenomen en dus niet aan controle zijn onderworpen, aan vergunningverlening te onderwerpen. De lidstaten hebben het recht dergelijke nationale controlelijsten vast te stellen om redenen van openbare veiligheid, met inbegrip van het voorkomen van terroristische daden, of uit mensenrechtenoverwegingen.

¹⁸ De laatste informatienota werd gepubliceerd als “informatie betreffende de maatregelen die door de lidstaten zijn vastgesteld overeenkomstig de artikelen 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 22 en 23 [van de verordening tweeeërlei gebruik]” (PB 2023/C 208/06). Het overzicht van de in de lidstaten geldende nationale controlelijsten werd op 20 oktober 2023 voor het eerst gepubliceerd als “Overzicht van nationale controlelijsten uit hoofde van artikel 9, lid 4 [van de verordening tweeeërlei gebruik]” (PB C C/2023/441).

voortbouwend op de besprekingen in het kader van de multilaterale regelingen¹⁹. De Commissie begrijpt dat sommige lidstaten wellicht nadenken over de eventuele noodzaak van nationale controles, gezien de huidige moeilijkheden om overeenstemming te bereiken over nieuwe controleproducten in het kader van de multilaterale regelingen. De toename van de nationale controles in 2023 kan daardoor verdergaan, waardoor de behoefte aan meer inspanningen om de samenhang en de doeltreffendheid te waarborgen, nog groter wordt.

Voorbeelden van door de lidstaten goedgekeurde of voorgestelde nationale controlelijsten

Op 23 juni 2023 heeft **Nederland** een nationale controlelijst vastgesteld met nieuwe uitvoercontroles op halfgeleiderproductieapparatuur. Dergelijke controles weerspiegelden de snelle vooruitgang op het gebied van halfgeleidertechnologie. Er werden ook besprekingen gehouden met internationale partners²⁰.

Op 31 mei 2023 heeft **Spanje** een nationale controlelijst vastgesteld waarbij nieuwe uitvoercontroles op kwantumcomputing, additieve productie en andere opkomende technologieën worden opgelegd om redenen van openbare veiligheid²¹.

Op 28 juni 2023 heeft **Litouwen** een nationale controlelijst vastgesteld die de uitvoer verbiedt van een lijst van douaneclassificaties die onder meer luchtvaartuigmotoren, machines en meet- en elektronische apparatuur omvat. Deze controles zijn bedoeld om de bedreiging voor de veiligheid van Litouwen als gevolg van de militaire agressie van buitenlandse staten tegen Oekraïne aan te pakken en hebben tot doel deze dreiging te verminderen door de technische capaciteit van buitenlandse staten om een aanvalsoorlog in Oekraïne te voeren, te beperken²². De resolutie van juni is onlangs op 15 november 2023 gewijzigd²³.

Op 10 november 2023 startte **Finland** een openbare raadpleging over ontwerpen van nationale maatregelen die, indien zij worden aangenomen, controles zouden omvatten op

¹⁹ Tot op heden hebben drie lidstaten de Europese Commissie in kennis gesteld van de vaststelling van nationale controlelijsten die zijn voorgesteld voor de coördinatie van de controles door de lidstaten, waarvan er twee reeds zijn opgenomen in het op 20 oktober 2023 gepubliceerde overzicht van de in de lidstaten geldende nationale controlelijsten.

²⁰ Brief van de Nederlandse minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 8 maart 2023 aan het Nederlandse parlement, beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/oep-7b25ba07017fbcc4a9d285cc013849f6516f03bd/pdf>.

²¹ Besluit ICT/534/2023 van 26 mei 2023, beschikbaar op: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/05/31/pdfs/BOE-A-2023-12785.pdf>.

²² Resolutie nr. 512 van 28 juni 2023 over de toepassing van nationale controlemaatregelen overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad, beschikbaar op: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e136d18116b211eea9b3de7dd350a34e?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=f43633e4-8d0d-4761-b5f5-adb027d53453>.

²³ De resolutie van november 2023 is beschikbaar op: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0f49a4e0857011ee9ee3e4a7f62b7a26?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=e121fc54-2c6c-4133-b8f0-26af9214c826>.

opkomende technologieën zoals geïntegreerde schakelingen, kwantumcomputers en apparatuur voor additieve productie²⁴.

4. ANALYSE VAN HET HUIDIGE KADER

4.1. Risico van een lappendeken van uitvoercontroles in de Europese Unie

Al vóór 2021 hadden de lidstaten de mogelijkheid om nationale controles buiten het EU-kader vast te stellen. De veranderende geopolitieke context, het toenemende gebruik van uitvoercontroles en de opkomende dynamiek bij de uitvoering van gecoördineerde controles in het kader van de EU-verordening tweeërlei gebruik van 2021 maken het risico dat een lappendeken van uitvoercontroles voor de Europese Unie negatieve gevolgen heeft voor de veiligheidsbelangen van de Unie en haar lidstaten, echter zichtbaarder.

De publicatie van een eerste overzicht van de in de lidstaten geldende nationale controlelijsten op 20 oktober 2023 was een belangrijke stap voor de uitvoercontroles van de EU. Het biedt de lidstaten voor het eerst de mogelijkheid om hun nationale uitvoercontroles op EU-niveau te coördineren, overeenkomstig de procedures van de artikelen 9 en 10 van de verordening tweeërlei gebruik. De eerste uitvoering van deze bepalingen door de lidstaten wijst er echter op dat er potentieel belangrijke tekortkomingen zijn die van invloed kunnen zijn op de doeltreffendheid van het uitvoercontrolesysteem van de EU.

Ten eerste is er een gebrek aan transparantie en onvoldoende raadpleging. Hoewel het huidige kader de lidstaten de mogelijkheid biedt om nationale controlelijsten voor te stellen, zijn zij niet verplicht elkaar of de Commissie te informeren en te raadplegen voordat deze worden vastgesteld. Een dergelijke raadpleging en een bredere overweging van mogelijke EU-brede effecten van nationale controles zijn bijzonder belangrijk, aangezien zij door andere lidstaten kunnen worden ingeroepen, gevolgen kunnen hebben voor bedrijven en toeleveringsketens in andere lidstaten of aanleiding kunnen geven tot reacties van derde landen tegen de EU als geheel of tegen meerdere lidstaten, en niet alleen de lidstaat die de controle heeft ingevoerd²⁵.

Ten tweede is er geen zekerheid over hoe of wanneer andere lidstaten de in een overzicht van nationale controlelijsten bekendgemaakte controles zouden kunnen overnemen. De lidstaat die de oorspronkelijke controle heeft ingevoerd, weet niet of deze door anderen is overgenomen, noch van besluiten om uitvoer in een andere lidstaat toe te staan op basis van zijn controles²⁶. Een meerderheid van de lidstaten verricht controles op het gepubliceerde overzicht van nationale controlelijsten, of is van plan deze te verrichten als vangnetmaatregel²⁷. Hoewel dit

²⁴ De openbare raadpleging is beschikbaar op: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM008:00/2019>.

²⁵ Er zij op gewezen dat het de Commissie is die de maatregelen van een individuele lidstaat namens de EU moet verdedigen indien een derde land deze maatregelen bij de Wereldhandelsorganisatie aanvecht. Ook zou de EU optreden in het kader van het nieuwe antidwanginstrument wanneer derde landen maatregelen nemen naar aanleiding van de uitvoercontroles van de lidstaten, met als doel die maatregelen van de lidstaten te wijzigen of ervoor te zorgen dat deze niet op EU-niveau of door andere lidstaten worden nageleefd.

²⁶ Krachtens de verordening tweeërlei gebruik moeten lidstaten die uitvoer weigeren op basis van een nationale controlelijst van een andere lidstaat, de Commissie en de andere lidstaten van een dergelijk besluit in kennis stellen. De lidstaten hoeven echter niet te informeren over het ontbreken van controles of de vergunning voor uitvoer.

²⁷ Onder “vangnetcontroles” wordt in het algemeen verstaan controles die door de lidstaten worden toegepast op producten die niet zijn opgenomen in bijlage I bij de verordening tweeërlei gebruik (de zogenaamde “EU-controlelijst”), zodat de controles van toepassing zijn op producten waarover nog geen overeenstemming is

een volledig legitieme keuze van de betrokken lidstaten is, leidt een dergelijke uitvoering niet tot een algemeen toepasselijke regel of een regel die openbaar wordt gemaakt. Indien elke exporteur afzonderlijk in het kader van een vangnetprocedure op de hoogte moet worden gebracht, is dit potentieel administratief zwaar en kan het mogelijk zijn dat niet alle mogelijke exporteurs van het betrokken product worden bereikt.

Ten derde, ook al biedt de verordening tweërlei gebruik de lidstaten de mogelijkheid om uitvoercontroles van andere lidstaten over te nemen, kan hun nationale wetgeving hen niet toestaan dit te doen, of ten minste hun mogelijkheden om dergelijke maatregelen bekend te maken, beperken²⁸. Bijgevolg is er geen openbaar beschikbare informatie over welke nationale controles van toepassing zijn in welke lidstaat. Dit heeft een negatief effect op hun vermogen om bij te dragen tot een voorspelbare, tijdige en uniforme uitvoering van uitvoercontroles door alle lidstaten.

Ten vierde brengt deze situatie het risico van “forumshopping” met zich mee. Nationale uitvoercontroles die door één lidstaat zijn vastgesteld, zijn alleen van toepassing op uitvoer die het grondgebied van de EU verlaat, maar niet op de handel binnen de interne markt. Een Spaanse exporteur kan vaststellen dat zijn producten voor tweërlei gebruik niet uit Spanje naar een derde land buiten de Unie kunnen worden uitgevoerd, maar kunnen worden verkocht aan afnemers in een andere lidstaat, die geen soortgelijke controle uitoefent. Deze producten kunnen dan vanuit dat land legaal worden wederuitgevoerd naar het derde land. Dit zou de nationale controles duidelijk ondergraven en ondoeltreffend maken. Ook zouden ondernemingen die gevestigd zijn in de lidstaten waar de controles van toepassing zijn hierdoor een concurrentienadeel kunnen ondervinden. Bovendien kan het ertoe leiden dat importeurs hun toeleveringsketens veranderen en de lidstaten er zelfs van weerhouden om commerciële redenen bepaalde controles in te voeren.

In het licht van het bovenstaande onderkent de Commissie het risico dat het bestaande coördinatiemechanisme tussen de lidstaten niet kan zorgen voor het uniforme, tijdige en doeltreffende controlesysteem dat de EU nodig heeft. Dit moet worden aangepakt om de Europese en mondiale veiligheid te vergroten, te zorgen voor een gelijk spelveld en de integriteit van de interne markt te beschermen; vooral in tijden van aanzienlijke geopolitieke spanningen en blokkering van de multilaterale regelingen.

4.2. Gebrek aan een gemeenschappelijke benadering van de doelstellingen van het veiligheids- en handelsbeleid van de Unie op het gebied van uitvoercontroles

De besluitvorming op het gebied van uitvoercontroles wordt momenteel geleid door de lidstaten in het licht van hun gevolgen voor de nationale veiligheid. Zo wordt de invoering van nieuwe uitvoercontroles meestal bepaald door de lidstaten in het kader van de multilaterale uitvoercontroleregelingen bij gebrek aan een gemeenschappelijke stem van de EU. Zelfs de beperkte alternatieve routes die door de verordening tweërlei gebruik voor nieuwe controles

bereikt in het kader van de multilaterale controleregelingen. Met name artikel 4 van de verordening tweërlei gebruik vereist dat exporteurs een uitvoervergunning aanvragen indien zij door de bevoegde autoriteit van de lidstaat ervan in kennis worden gesteld dat een product dat zij uitvoeren, bestemd kan zijn voor een van de in artikel 4 genoemde gevoelige gebruiksdoeleinden. Dergelijke informatie neemt doorgaans de vorm aan van een niet-openbare individuele kennisgeving aan de betrokken exporteur.

²⁸ Sommige lidstaten beschikken niet over de rechtsgrondslag voor de vaststelling van nationale controles uit hoofde van artikel 9. Bovendien staat de nationale wetgeving van sommige lidstaten hen niet toe om openbare en transparante controles uit hoofde van artikel 10 vast te stellen. In plaats daarvan moeten zij een beroep doen op individuele niet-openbare kennisgevingen aan exporteurs.

zijn ingevoerd²⁹, hangen af van het initiatief van de lidstaten en hun vrijwillige coördinatie op basis van hun nationale risicobeoordelingen.

De Commissie is vastbesloten haar steun voor het werk van multilaterale regelingen op te voeren als de beste manier om de uitvoercontroles die ten grondslag liggen aan het EU-kader voor uitvoercontrole vast te stellen en te aanvaarden.

De hierboven beschreven recente ontwikkelingen doen echter de vraag rijzen of een aanvullende rechtsgrondslag moet worden overwogen om de mogelijkheid te bieden nieuwe gemeenschappelijke EU-controles sneller en gestroomlijnd in te voeren buiten de optie van de gewone wetgevingsprocedure. Dit zou gericht zijn op de doelstellingen van het veiligheids- en handelsbeleid van de Unie. Dit zou ook de huidige risico's van versnippering kunnen ondervangen en een snellere reactie in de hele EU mogelijk maken, waar nodig, op veiligheidsrisico's met betrekking tot opkomende technologieën die nog niet op multilateraal niveau worden gecontroleerd. Bovendien zou het de EU beter in staat stellen om gezamenlijk en geopolitiek op te treden naar aanleiding van verzoeken van derde landen om nieuwe uitvoercontroles op opkomende technologieën. Het zou ook een gemeenschappelijke EU-risicobeoordeling mogelijk maken van controles die van invloed zijn op de handelsbetrekkingen van de EU en op de toeleveringsketens in de hele EU.

4.3. Gebrek aan een gemeenschappelijke stem van de EU op internationaal niveau

Hoewel in multilaterale regelingen overeengekomen uitvoercontroles het fundament vormen van de uitvoercontroles van de EU en regelmatig worden opgenomen in de lijsten van producten voor tweërlei gebruik in het kader van de verordening tweërlei gebruik, is het lidmaatschap van de lidstaten bij dergelijke regelingen ongelijk³⁰. Als gevolg daarvan kunnen lidstaten die geen partij zijn bij een aantal multilaterale regelingen, niet deelnemen aan de besluitvormingsprocessen voor nieuwe controles die vervolgens in het kader van de verordening tweërlei gebruik worden opgenomen. Zij hebben ook geen forum om uiting te geven aan hun bezorgdheid over non-proliferatie- en uitvoercontrolekwesties die onder de multilaterale regelingen vallen waarbij zij geen partij zijn.

Bovendien is er, in tegenstelling tot veel andere gebieden van het externe beleid van de EU en zoals hierboven vermeld, geen gemeenschappelijke stem van de EU in multilaterale regelingen en andere internationale fora waar of in de marge daarvan uitvoercontrolekwesties worden besproken. Momenteel coördineren de lidstaten hun standpunten over de invoering van nieuwe controles niet voorafgaand aan multilaterale bijeenkomsten met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijk EU-standpunt. In tegenstelling tot de normale regel voor het externe optreden van de Unie die betrekking heeft op de handel in onder uitvoercontrole vallende producten, zijn het bovendien de lidstaten die deelnemen aan en zich inzetten binnen deze regelingen in plaats van de Unie, ondanks het feit dat het resultaat van de besprekingen in die regelingen vervolgens wordt opgenomen in het rechtskader van de EU voor tweërlei gebruik.

Het ontbreken van een gemeenschappelijke EU-stem stelt de afzonderlijke lidstaten bloot aan sterke geopolitieke druk en resulteert in een zwakkere onderhandelingspositie. Tegen de achtergrond van een geopolitieke wedloop om technologisch leiderschap en controle over strategische technologieën, staan lidstaten met specifieke technologische capaciteiten steeds

²⁹ Zie voetnoot 15 hierboven voor nadere bijzonderheden over de artikelen 5, 9 en 10 van de verordening tweërlei gebruik.

³⁰ Momenteel zijn Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië, Slovenië en Slowakije geen partij bij het controleregime voor de uitvoer van rakettechnologie en -onderdelen, en is Cyprus geen partij bij het Wassenaar Arrangement.

meer onder druk van derde landen. Bondgenoten of gelijkgestemde partners kunnen streven naar afstemming op controles die zijn ontworpen op basis van hun eigen veiligheidsbeoordelingen en -belangen, terwijl derde landen die waarschijnlijk aan controles worden onderworpen, individuele lidstaten kunnen bedreigen met represailles. Een betere coördinatie en gezamenlijk optreden op EU-niveau zou een tegenwicht vormen voor dergelijke druk, de lidstaten de sterkere onderhandelingsmacht geven die voortvloeit uit de omvang van de eengemaakte markt en ervoor zorgen dat controles gebaseerd zijn op een Europese beoordeling van de risico's en de eigen belangen.

Het vermogen van de EU om op te treden als geopolitieke speler en op voet van gelijkheid om te gaan met andere staten die ook helpen om de agenda voor gevoelige technologiegebieden vast te stellen, zoals de VS, China en Japan, wordt ook beperkt. Dit geldt met name in een periode waarin de parameters voor de controle van een reeks kritieke opkomende technologieën worden gedefinieerd in multilaterale en plurilaterale contexten, of door unilaterale maatregelen van de betrokken staten.

Het ontstaan van een gemeenschappelijke EU-stem zou de samenhang van de standpunten van de EU en de lidstaten ten goede komen en zou een aanvulling vormen op de voortgezette deelname van de EU-lidstaten aan de multilaterale regelingen.

4.4. Mondiale toeleveringsketens en stroomafwaartse effecten

Zoals uiteengezet in de Europese economische veiligheidsstrategie, heeft de COVID-19-pandemie de risico's blootgelegd die sterk geconcentreerde toeleveringsketens kunnen inhouden voor de werking van de Europese economie. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne liet zien hoe het overmatige vertrouwen op één land, en met name een land dat in systemisch opzicht andere waarden, modellen en belangen heeft, de strategische opties van Europa beperkt en een gevaar oplevert voor onze economieën en burgers. In dit licht blijft de EU haar toeleveringsketens diversifiëren en haar collectieve paraatheid, veerkracht en afschrikking ten aanzien van niet-marktgerelateerde beleidsmaatregelen en -praktijken en economische dwang vergroten.

De EU is vastbesloten met derde landen en in multilaterale fora samen te werken om ervoor te zorgen dat uitvoercontroles de strategische toeleveringsketens niet onnodig verstoren en in overeenstemming zijn met de toepasselijke uitzonderingen van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel. Daarnaast werkt de EU in het kader van het partnerschapsonderdeel van de economische veiligheidsstrategie samen met landen die dergelijke zorgen delen om de risico's van verstoringen van de toeleveringsketen door derde landen aan te pakken.

4.5. De lessen die zijn getrokken uit de EU-sancties tegen Rusland

De reactie van de EU op de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft geleid tot een ongekende, snelle uitbreiding van de sancties tegen Rusland. Met name uitvoerbeperkingen waren enkele van de eerste sancties die werden vastgesteld en omvatten de uitbreiding van het uitvoerverbod op producten voor tweërlei gebruik en gevoelige producten onmiddellijk na de Russische militaire agressie tegen Oekraïne in februari 2022³¹.

Deze uitvoerbeperkingen zijn een belangrijk instrument geworden om de toegang van het Russische militaire industriële complex tot gevoelige technologieën te beperken en het gebruik ervan in Russische wapensystemen te belemmeren. Om de doeltreffendheid van deze

³¹ Deze vormden een aanvulling op de maatregelen die de EU reeds in juli 2014 had ingesteld ten aanzien van de uitvoer van bepaalde goederen en technologie voor tweërlei gebruik.

uitvoerbeperkingen te waarborgen, heeft de EU verregaande inspanningen geleverd om de omzeiling en uitholling van de sancties ten aanzien van deze producten tegen te gaan en te zorgen voor een consistente handhaving.

De uitvoering van de EU-sancties tegen Rusland heeft ook geleid tot een aanzienlijke toename van de uitwisseling van informatie onder en tussen de bevoegde regelgevende autoriteiten, zoals instanties voor uitvoercontrole en douane, en in het geval van risico-informatie, via het door de Commissie beheerde douanerisicobeheersysteem (CRMS2)³². Dit is belangrijk om ervoor te zorgen dat de maatregelen in de hele EU doeltreffend worden uitgevoerd³³.

Dergelijke beperkingen zijn vanuit technisch en procedureel oogpunt vergelijkbaar met controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik³⁴, hoewel het belangrijk is op te merken dat de EU-sanctieregeling en het EU-kader voor controle op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik afzonderlijke instrumenten zijn met verschillende rechtsgrondslagen, doelstellingen en besluitvormingsregels.

Niettemin bevestigden de uitvoerbeperkingen in de EU-sancties tegen Rusland het potentieel van uitvoercontroles als doeltreffend instrument om de veiligheidsuitdagingen van de EU aan te pakken, mits deze snel, uniform en in coördinatie met internationale partners worden uitgevoerd.

5. VOORGESTELDE ANTWOORDEN

Zoals in de economische veiligheidsstrategie werd voorzien, is de behoefte aan een sneller en beter gecoördineerd optreden op EU-niveau op het gebied van uitvoercontroles dringend geworden, aangezien een ongecoördineerde toename van nationale controles door de lidstaten mazen in de wetgeving zou creëren en de doeltreffendheid van de uitvoercontroles en de integriteit van de eengemaakte markt zou ondermijnen. Dit risico is groter in de huidige snel veranderende technologische omgeving, waar verschillen tussen de lidstaten de economische veiligheid van de EU als geheel zouden verzwakken³⁵.

In het licht van het bovenstaande zal de Europese Commissie zowel op korte als op middellange termijn maatregelen voorstellen om de problemen aan te pakken. De hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter kan in voorkomend geval zijn bijdrage leveren met betrekking tot mogelijke kwesties in verband met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

³² CRMS2 fungeert als centraal referentiepunt voor de lidstaten om toegang te krijgen tot informatie die relevant is voor risicobeheer in verband met de uitvoering van sancties en bedreigingen op het gebied van ontwijkning.

³³ In het kader van DUEs (het elektronische systeem waarin artikel 23, lid 6, van de verordening tweërlei gebruik voorziet) hebben de EU-lidstaten sanctiegerelateerde informatie uitgewisseld die niet alleen betrekking had op weigeringen (zoals in het kader van de verordening tweërlei gebruik), maar ook op vergunningen voor bepaalde beperkte uitvoer naar Rusland. Dit wordt verder ondersteund door de goedkeuring van de douanehervorming die de Commissie in mei 2023 heeft voorgesteld, met inbegrip van een nieuwe douaneautoriteit en gegevenshub die zullen bijdragen tot een betere EU-aanpak van risicobeheer.

³⁴ Zo volgt bijvoorbeeld bijlage VII, deel A, van Verordening (EU) nr. 833/2014 (“de sanctieverordening Rusland”), waarin producten worden opgesomd waarvoor uitvoerbeperkingen naar Rusland gelden, een soortgelijke structuur als bijlage I bij de verordening tweërlei gebruik. Bovendien is in artikel 2, lid 6, van de sanctieverordening Rusland bepaald dat de regels en procedures van de verordening tweërlei gebruik van overeenkomstige toepassing zijn op deze uitvoerbeperkingen.

³⁵ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende een “strategie voor economische veiligheid van de EU” (JOIN(2023) 20 final).

5.1. Zorgen voor de voortzetting en versterking van uniforme controles in de EU

Op korte termijn is de Commissie van mening dat het belangrijk is onmiddellijke oplossingen te zoeken voor de uitbreiding van bijlage I bij de EU-verordening goederen voor tweeërlei gebruik³⁶ tot producten die niet door de multilaterale uitvoercontroleregelingen zijn aangenomen vanwege de blokkering door bepaalde leden, met name Rusland, maar die door de lidstaten binnen die regelingen werden gesteund. Dit kan gebeuren door middel van een gericht voorstel om dergelijke controles op te nemen in de huidige controlelijst van de EU in bijlage I bij de verordening tweeërlei gebruik.

Daartoe zijn er twee routes. Een eerste mogelijkheid is een wetgevingsvoorstel van de Commissie in het kader van de gewone wetgevingsprocedure, zodat de Commissie bijlage I kan actualiseren, die gezamenlijk door het Europees Parlement en de Raad moet worden aangenomen. Een tweede mogelijke route is een gedelegeerde handeling van de Commissie. In de verordening tweeërlei gebruik wordt de wijziging van bijlage I aan de Commissie overgelaten, mits aan de voorwaarden voor het gebruik van delegatie is voldaan, met name dat een dergelijke wijziging de internationale verbintenissen weerspiegelt die de lidstaten met betrekking tot deze nieuwe punten zijn aangegaan. De Commissie kan deze tweede route overwegen als de lidstaten in de toekomst kunnen bevestigen dat zij dergelijke verbintenissen internationaal zijn aangegaan.

De invoering van nieuwe producten voor uitvoercontroles in bijlage I bij de verordening tweeërlei gebruik zou de beperkingen van de nationale controles die hierboven in punt 4.1 zijn uiteengezet, vermijden. Het zou uniforme controles in alle 27 lidstaten mogelijk maken, die tegelijkertijd in alle officiële talen van de EU worden vastgesteld en openbaar worden gemaakt. Deze reeks gemeenschappelijke EU-controles zou de interne markt beschermen en bijdragen tot een gelijk speelveld voor EU-exporteurs. Ze zou tevens de doeltreffendheid van de EU-controles en de efficiëntie van de controles in de lidstaten vergroten, bijvoorbeeld door efficiënter gebruik te maken van de wetgevings- en regelgevingsmiddelen in de lidstaten.

5.2. Oprichting van een forum voor politieke coördinatie op het gebied van uitvoercontroles

In het licht van de hierboven beschreven toenemende geopolitieke druk moeten de lidstaten en de Commissie een forum hebben om ontwikkelingen op het passende hoge niveau te bespreken, teneinde gemeenschappelijke EU-standpunten te bevorderen, rekening te houden met de internemarktdimensie van de ontwikkelingen op het gebied van uitvoercontrole, en maatregelen op internationaal niveau voor te bereiden en te coördineren. Dit zou de vorm kunnen aannemen van een forum voor uitvoercontrolebeleid.

5.3. Mechanisme voor een betere coördinatie van nieuwe nationale controlelijsten

Ook op korte termijn acht de Commissie het van cruciaal belang de coördinatie van de nieuwe nationale controlelijsten die door de EU-lidstaten zijn ingevoerd, te verbeteren. Dit is een antwoord op situaties waarin de lidstaten kunnen besluiten nationale controlelijsten vast te stellen met betrekking tot producten die volgens hen risico lopen, maar die nog niet op multilateraal niveau worden gecontroleerd.

Voor het einde van haar ambtstermijn is de Commissie van plan als eerste stap een aanbeveling aan te nemen waarin wordt voorgesteld deze coördinatie te verbeteren. In de maatregel wordt aanbevolen dat de lidstaten de andere lidstaten en de Commissie in kennis stellen van elke

³⁶ In tegenstelling tot nationale controles door de lidstaten worden producten die zijn opgenomen in bijlage I bij de verordening tweeërlei gebruik uniform en gelijktijdig gecontroleerd door alle lidstaten op grond van artikel 3 van de verordening tweeërlei gebruik.

nieuwe nationale controlelijst voordat deze wordt vastgesteld, en dat andere lidstaten de mogelijkheid hebben om opmerkingen te maken over de beoogde nationale controlelijst, wanneer zij van mening zijn dat de lijst hun openbare veiligheid kan aantasten, en om de lidstaat die dergelijke controles voorstelt, relevante informatie te verstrekken. De Commissie zou ook bereid zijn opmerkingen te maken of adviezen aan te nemen in situaties waarin zij van oordeel is dat de nieuwe nationale controlelijst gevolgen kan hebben voor de openbare veiligheid van meer dan één lidstaat of voor het belang van de Unie³⁷.

Deze vrijwillige aanpak ter verbetering van de coördinatie zou de transparantie ten aanzien van de goedkeuring van nieuwe nationale controlelijsten door de lidstaten kunnen vergroten, de coördinatie van de controles tussen de lidstaten uit hoofde van de artikelen 9 en 10 van de verordening goederen voor tweërlei gebruik vergemakkelijken, en de bevoegde nationale autoriteiten in staat stellen rekening te houden met potentiële risico's of effecten van hun besluiten voor andere lidstaten en voor de Unie.

5.4. Vervroegen van het tijdschema voor de evaluatie van de verordening tweërlei gebruik

De verordening tweërlei gebruik voorziet in een evaluatie tussen 2026 en 2028. Gezien het snelle tempo van de gebeurtenissen in de afgelopen drie jaar concludeert de Commissie echter dat de evaluatie moet worden vervroegd tot het eerste kwartaal van 2025 om de tekortkomingen op het gebied van doeltreffendheid en efficiëntie, waarvan sommige in dit witboek aan de orde zijn gesteld, te onderzoeken en vervolgens eventueel voorstellen te doen om ze te verhelpen.

Deze evaluatie zal worden ondersteund door een uitgebreide studie in 2024, maar zal ook kunnen voortbouwen op de resultaten van de evaluatie van een aantal technologieën die van cruciaal belang zijn voor de economische veiligheid van de EU, zoals aangekondigd in een aanbeveling³⁸ van de Commissie van 3 oktober³⁹.

Deze evaluatie zal plaatsvinden in overleg met de lidstaten en belanghebbenden en zal vergezeld gaan van een openbare raadpleging. Dit moet de belanghebbenden in staat stellen tekortkomingen in de doeltreffendheid en efficiëntie van het huidige kader vast te stellen en mogelijke oplossingen voor te stellen met het oog op de uitdagingen die in dit witboek worden genoemd.

*

*

*

³⁷ Het belang van de Unie zou alle beschikbare informatie in aanmerking nemen en bestaan uit een beoordeling van de verschillende belangen die op het spel staan als geheel. Dit omvat de belangen van marktdeelnemers in de Unie, zoals upstream- en downstreamindustrieën, alsook projecten of programma's van Uniebelang in de zin van Verordening (EU) 2019/452.

³⁸ Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2023 over technologiegebieden die kritiek zijn voor de economische veiligheid van de EU met het oog op nadere risicobeoordeling met de lidstaten (C(2023) 6689).

³⁹ Dit is in overeenstemming met de ambitie van de lidstaten om de uitvoer van technologieën beter te controleren. Zie bijvoorbeeld de verklaringen van de Franse staatssecretaris voor Europese Zaken Laurence Boone over de noodzaak voor de EU om haar doctrine te vervolledigen over welke technologieën zij bereid is uit te voeren en naar waar, gedaan op 28 maart 2023 bij het Peterson Institute, beschikbaar op: <https://www.piie.com/events/european-approach-economic-statecraft>.