

Vergaderjaar 2013–2014

33 969

Wijziging van de Wet strategische diensten in verband met de uitvoering van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 april 2014 en het nader rapport d.d. 13 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 maart 2014, no. 2014000474, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet strategische diensten in verband met de uitvoering van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot uitvoering van het op 2 april 2013 tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag, hierna: het verdrag. Het voorstel heeft tot doel in de Wet strategische diensten uitdrukkelijk op te nemen dat een vergunning voor tussenhandeldiensten van militaire goederen en voor de immateriële overdracht van militaire goederen door middel van elektronische media, kan worden geweigerd indien anders in strijd wordt gekomen met internationale verplichtingen. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt daarbij een aantal opmerkingen over de in te voeren weigeringsgrond en de bewaartermijn bij de registratie van afgegeven vergunningen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 maart 2014, nr. 2014000474, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 april 2014, nr. W02.14.0060/II, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. De weigeringsgrond

Ingevolge het voorstel kan een vergunning als bedoeld in de artikelen 8 en 10, eerste lid, respectievelijk artikel 24, eerste en derde lid, in ieder geval worden geweigerd voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen.² Hiermee wordt een nieuwe facultatieve weigeringsgrond ingevoerd voor de afgifte van een vergunning.

a. Een facultatieve weigeringsgrond

Volgens de toelichting worden met deze nieuwe weigeringsgrond de in de artikelen 6 en 7 van het verdrag genoemde criteria op nationaal niveau wettelijk vastgelegd. De criteria in de artikelen 6 en 7 van het verdrag laten de verdragspartijen echter geen ruimte voor afweging indien een van de daar genoemde situaties zich voordoet. De Engelstalige versie van het verdrag schrijft voor dat een verdragspartij in dat geval «shall not authorize any transfer of conventional arms». In de Nederlandse tekst is dit aldus vertaald dat in die gevallen de verdragspartij de uitvoer niet toestaat. De vermelding van «internationale verplichtingen» in de voorgestelde artikelleden leidt er ook toe dat een vergunning in het zich voordoende geval niet kan, maar wordt geweigerd.

De Afdeling adviseert de weigeringsgrond in het voorgestelde vijfde lid van artikel 14 en in het voorgestelde derde lid van artikel 25 imperatief te formuleren.

b. Internationale verplichtingen

Krachtens de voorgestelde artikelleden wordt de vergunning geweigerd «voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen». Volgens de toelichting wordt met deze weigeringsgrond beoogd de in de artikelen 6 en 7 van het verdrag opgenomen criteria en overwegingen uit een oogpunt van transparantie en rechtszekerheid uitdrukkelijk in de wet op te nemen. Met de voorgestelde weigeringsgrond zijn volgens de toelichting de criteria van het verdrag alsmede (mogelijk toekomstige) andere internationale verplichtingen op dit gebied toetsingscriteria in het kader van de wet geworden.³

De Afdeling merkt op dat de te introduceren term «internationale verplichtingen» zeer open en vaag is in tegenstelling tot de duidelijk omschreven criteria en overwegingen in de artikelen 6 en 7 van het verdrag. In het belang van de beoogde transparantie en rechtszekerheid, adviseert de Afdeling de bedoelde criteria in de wet zelf op te nemen dan wel een verwijzing op te nemen naar het desbetreffende verdrag en de andere regelgeving waarin deze criteria zijn opgenomen en in de toelichting te verduidelijken om welke verplichtingen het gaat. Om ook rekening te houden met mogelijk toekomstige, andere criteria en overwegingen, adviseert de Afdeling voorts een wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur te creëren.

De Afdeling adviseert het voorstel met in achtneming van het bovenstaande aan te passen.

² Zie het voorgestelde vijfde lid van artikel 14 en het voorgestelde derde lid van artikel 25.

³ Memorie van toelichting, algemeen deel onder «Implementatie».

1. De weigeringsgrond

a. Een facultatieve weigeringsgrond

Het voorstel van wet is conform het advies van de Afdeling aangepast.

b. Internationale verplichtingen

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet wordt aangegeven, is met de wetswijziging beoogd om strijd met de genoemde verdragsbepalingen en met andere huidige en toekomstige internationale verplichtingen op het gebied van de strategische diensten uitdrukkelijk op te nemen als weigeringsgrond voor aanvragen om een vergunning. Daarom is de bepaling bewust ruimer geformuleerd dan alleen met betrekking tot het Wapenhandelsverdrag. De verschillende internationale verplichtingen, zoals ook het in de toelichting genoemde EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, gelden ook nu al en worden in de praktijk al toegepast. Een (limitatieve) opsomming van alle afzonderlijke verdragen en andere bronnen van internationale verplichtingen bij of krachtens de wet zou daar niets aan toevoegen en de schijnzekerheid creëren, dat niet in de wet of een algemene maatregel van bestuur genoemde (toekomstige) verdragen, regimes etc. niet zouden kunnen leiden tot weigering van een vergunning. Overigens is een weigeringsgrond «strijd met internationale verplichtingen» in wetgeving zeker niet ongebruikelijk. Een dergelijke weigeringsgrond staat bijvoorbeeld in artikel 15b, eerste lid, onder f, van de Kernenergiewet en artikel 13, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000.

In verband met het voorafgaande heb ik het advies van de Afdeling op dit punt niet overgenomen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in de memorie van toelichting wel de verschillende criteria van de artikelen 6 en 7 van het Wapenhandelsverdrag nader uitgewerkt, ter verduidelijking om welk soort verplichtingen het gaat.

2. Registratie

Artikel 12 van het verdrag verplicht de verdragspartijen tot het bijhouden van nationale registers van afgegeven vergunningen voor wapenexport. In het vierde lid van dit artikel is bepaald dat deze registers gedurende ten minste tien jaar worden bewaard. De toelichting vermeldt dat de Centrale Dienst In- en Uitvoer van de Douane – de dienst die belast is met de afhandeling van vergunningsaanvragen – gegevens over afgegeven vergunningen voor uitvoer van conventionele wapens en meldingen van doorvoer voor een periode van tien jaar bewaart.⁴ Daarbij wordt echter niet aangegeven waar deze bewaartermijn wettelijk is geregeld.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Registratie

Het advies van de Afdeling verwijst naar de memorie van toelichting op het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag. Het betreft de aldaar opgenomen toelichting op artikel 12 van het Wapenhandelsverdrag. In de memorie van toelichting op het voorliggende voorstel van wet tot

⁴ Memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143 en Trb. 2014, 45), artikels-gewijze toelichting bij artikel 12.

wijziging van de Wet strategische diensten komt de bewaarplicht niet aan de orde, aangezien het onderhavige voorstel niet voorziet in een daarop betrekking hebbende wijziging van relevante regelgeving op het terrein van strategische goederen en diensten (Wet strategische diensten, Besluit strategische goederen en Uitvoeringsbesluit Douane- en Accijnswet BES). Wel is geconcludeerd, dat de reeds bestaande praktijk dat documenten inzake vergunningen voor wapenexport langer dan 10 jaar worden bewaard, nog dient te worden vastgelegd in de op basis van artikel 5 van de Archiefwet vastgestelde relevante selectielijst. Dit zal op korte termijn gebeuren. De memorie van toelichting op het voorstel van wet tot goedkeuring van het Wapenhandelsverdrag is op dit punt aangepast.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele bijlage

De redactionele suggesties in de bijlage zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W02.14.0060/II

- In het voorgestelde artikel 14, vierde lid, «artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur» vervangen door: artikel 8 van die wet.
- In de toelichting nader uiteen zetten dat in verband met de reikwijdte van het verdrag, de voorgestelde weigeringsgrond in andere regelgeving ook op de vergunningverlening voor de overdracht van materiële militaire goederen van toepassing zal worden.