EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.7.2020
COM(2020) 343 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de beoordeling van Verordening (EU) 2019/125 van 16 januari 2019 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing

1. INLEIDING

De handel in goederen die zouden kunnen worden gebruikt voor a) de doodstraf en b) foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, is gereguleerd bij Verordening (EU) 2019/125[1] ("de verordening"). Deze verordening werd vastgesteld in 2005 en toont de vastberadenheid van de EU om foltering en de doodstraf uit te bannen.

De Europese antifolterverordening heeft bijgedragen tot het dichten van een belangrijk hiaat in het op mensenrechten gebaseerde toezicht op de handel. Met de verordening werden baanbrekende, bindende handelsbeperkingen opgelegd aan een aantal goederen die vaak ontbreken op de controlelijsten voor militaire producten, goederen voor tweeërlei gebruik en andere strategische goederen voor de uitvoer. De verordening is veelvuldig geprezen in de internationale mensenrechtengemeenschap: zo noemde Theo van Boven, voormalig speciaal VN-rapporteur voor foltering, de verordening een mijlpaal in de strijd tegen foltering en een voorbeeld dat door landen in andere regio's kan worden gevolgd[2].

De verordening werd tweemaal gewijzigd, in 2011 en in 2014, om de bijlagen bij de verordening, waarin verboden en gereguleerde goederen worden vermeld, te actualiseren en uit te breiden. Een grondige wijziging van de verordening — met name van de procedurele bepalingen — vond plaats in 2016.

Overeenkomstig de vereisten die zijn vastgesteld in artikel 32 van de verordening, wordt in dit verslag informatie verstrekt over de uitvoering en de effecten van de verordening tussen 2017 en 2019, dit wil zeggen de periode nadat de verordening in 2016 voor het laatst werd gewijzigd. Het verslag behandelt de volgende gebieden: wijzigingen van de verordening door middel van gedelegeerde handelingen; nationale uitvoeringsmaatregelen; informatievereisten en een beoordeling van de activiteiten van de coördinatiegroep voor de bestrijding van foltering en de activiteiten van EU-onderdanen in derde landen.

Dit verslag bevat tevens een overzicht van belangrijke gegevens met betrekking tot de verordening en een uitvoeringsbeoordeling van de verordening op grond van de basisbeginselen relevantie, effectiviteit, efficiëntie, samenhang en toegevoegde waarde van de EU.

2. VERORDENING (EU) 2019/125

2.1 Doelstelling en voornaamste bepalingen van Verordening (EU) 2019/125

De verordening heeft tot doel enerzijds de doodstraf en anderzijds foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in derde landen te voorkomen. In de verordening wordt een onderscheid gemaakt tussen goederen:

[1] Verordening (EU) 2019/125 van het Europees Parlement en de Raad van 16 januari 2019 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (PB L 30 van 31.1.2019, blz. 1).

[2] Aangehaald in "Implementation of the EU Guidelines on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment – stock taking and new implementation measures" van het secretariaat-generaal van de Europese Raad, 8407/1/08 REV 1, van 18 april 2008.

- die bedoeld zijn om schade toe te brengen en niet mogen worden verhandeld (bijlage II), of
- die voor legitieme doeleinden kunnen worden gebruikt, zoals uitrusting voor de wetshandhaving (bijlage III) en bepaalde farmaceutische stoffen (bijlage IV), en waarvan de handel in dat geval aan bepaalde beperkingen is onderworpen.

Daartoe voert de verordening beperkingen in op de handel met derde landen. Volgens de verordening:

i. is in de EU de invoer, uitvoer of doorvoer van goederen (vermeld in bijlage II) die geen enkel ander gebruik in de praktijk hebben dan de toepassing van de doodstraf of foltering, verboden. Het verlenen van technische bijstand in verband met dergelijke goederen, en specifiek de opleiding in het gebruik ervan, is eveneens verboden. Bovendien is het verboden voor dergelijke goederen reclame te maken op internet, tv, radio of handelsbeurzen;

ii. is voor goederen (vermeld in bijlage III) die voor dergelijke doelstellingen zouden kunnen worden gebruikt, maar die ook voor andere legitieme doelen (wetshandhaving) kunnen worden gebruikt, vooraf een uitvoervergunning vereist, die per geval wordt uitgereikt; een dergelijke vergunning is ook vereist voor het verlenen van technische bijstand of tussenhandeldiensten in verband met deze categorie van goederen. In bijlage III zijn niet opgenomen: a) vuurwapens die onder Verordening (EU) nr. 258/2012[3] vallen; b) producten voor tweeërlei gebruik die onder Verordening (EG) nr. 428/2009[4] vallen; c) goederen die overeenkomstig Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB[5] worden gecontroleerd;

iii. wordt de handel gereguleerd in goederen — scheikundige of farmaceutische stoffen (bijlage IV) — die voor de doodstraf zouden kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld producten die zouden kunnen worden gebruikt om mensen te executeren door ze een dodelijke injectie toe te dienen). Deze goederen werden in 2011 toegevoegd aan de lijst met goederen die aan uitvoercontroles worden onderworpen. Er werd een afzonderlijke vergunning ingevoerd (de "algemene Unie-uitvoervergunning") om de uitvoer van dergelijke anesthetica te controleren en te voorkomen dat deze worden doorgevoerd voor gebruik in executies met een dodelijke injectie, zonder echter de handel in dergelijke scheikundige stoffen voor medische, diergeneeskundige of andere doeleinden te beperken. Wanneer voor de uitvoer van geneesmiddelen een uitvoervergunning vereist is overeenkomstig de verordening en tevens overeenkomstig internationale verdragen inzake narcotica en psychotrope stoffen, zoals het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971, kunnen de lidstaten een

[3] Verordening (EU) nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan (PB L 94 van 30.3.2012, blz. 1).

[4] Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik (PB L 134 van 29.5.2009, blz. 1).

[5] Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (2020/C85/01), (PB C 85-1 van 13.3.2020).

enkele procedure toepassen om de door deze verordening en door het desbetreffende verdrag opgelegde verplichtingen na te komen.

De verordening omvat uitvoerige lijsten van de goederen bedoeld onder (i) met de volgende titels:

- goederen ontworpen met het oog op de executie van mensen;
- goederen die niet geschikt zijn voor gebruik door wetshandhavingsinstanties om mensen in bedwang te houden;
- draagbare apparaten die niet geschikt zijn voor gebruik door wetshandhavingsinstanties met het oog op oproerbeheersing of zelfbescherming.

Goederen in categorie (ii) vallen momenteel onder de volgende titels:

- goederen ontworpen om mensen in bedwang te houden;
- wapens en apparaten die zijn ontworpen ten behoeve van oproerbeheersing of zelfbescherming;
- wapens en apparatuur voor de verspreiding van verdovende of irriterende chemische stoffen, ten behoeve van oproerbeheersing of zelfbescherming, en bepaalde aanverwante stoffen.

Goederen in categorie (iii) omvatten met name geneesmiddelen die in dodelijke injecties zouden kunnen worden gebruikt. Om de regeldruk op bedrijven die levensreddende geneesmiddelen uitvoeren, te verlichten, omvat de verordening een stelsel van algemene uitvoervergunningen[6] aan de hand waarvan bedrijven niet voor elke verzending van geneesmiddelen een afzonderlijke uitvoervergunning hoeven aan te vragen. Om een algemene vergunning te krijgen, moeten bedrijven aantonen dat zij beschikken over passende controles om te voorkomen dat deze geneesmiddelen worden verkocht voor gebruik bij executies.

De doorvoer (vervoer binnen het douanegebied van de EU van niet-Unie-goederen die het douanegebied van de EU doorkruisen en bestemd zijn voor derde landen) van in bijlage II vermelde goederen is verboden. De doorvoer van de in bijlage III vermelde goederen is doorgaans niet verboden, maar is dat wel als de marktpartij die de doorvoer van de goederen verricht, ervan op de hoogte is dat een onderdeel van de verzending van die goederen bedoeld is voor gebruik bij foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in een derde land.

De verordening is niet bedoeld om controle uit te oefenen op de invoer in de EU, noch op de doorvoer tussen EU-lidstaten, van wetshandhavingsuitrusting en aanverwante goederen die mogelijk voor legitieme wetshandhavingsdoeleinden worden gebruikt, maar ook zouden kunnen worden misbruikt voor foltering en andere vormen van mishandeling. De verordening verbiedt evenmin de doorvoer binnen de EU van goederen die bedoeld zijn om schade toe te brengen.

[6] Een “algemene Unie-uitvoervergunning” is een uitvoervergunning voor scheikundige stoffen die zouden kunnen worden gebruikt voor de executie van mensen door middel van een dodelijke injectie (bijlage IV bij de verordening). Deze vergunning wordt gebruikt wanneer die goederen/scheikundige stoffen worden uitgevoerd naar landen die de doodstraf voor alle misdrijven hebben afgeschaft en die dat aan de hand van een internationale verbintenis hebben bevestigd. Voor landen die geen lid zijn van de Raad van Europa, omvat die lijst de landen die niet alleen de doodstraf voor alle misdaden hebben afgeschaft, maar ook het tweede facultatief protocol bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zonder enig voorbehoud hebben geratificeerd.

De verordening is juridisch verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten; ze legt verplichtingen op aan de "exporteurs". De bevoegde autoriteiten in de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de controle op de naleving van de in de verordening vastgestelde verboden en vergunningsvereisten.

De verordening vereist dat de lidstaten jaarverslagen publiceren van hun activiteiten waarin zij uitvoerig informatie geven over de ontvangen vergunningsaanvragen en hun besluiten ter zake. Voorts omvat de verordening maatregelen die de transparantie bevorderen en de lidstaten ontraden de weigering van een uitvoervergunning door een andere lidstaat te omzeilen. De verordening omvat tevens bepalingen die de regelmatige herziening en wijziging van lijsten met verboden en gereguleerde goederen vergemakkelijken, doordat deze de lidstaten de mogelijkheid bieden een met redenen omkleed verzoek ter overweging in te dienen bij de Commissie.

2.2 Beperkingen in het handelsverkeer: een belangrijk instrument ter voorkoming van foltering en de doodstraf

Artikel 5 van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, artikel 7 van het *Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten*, artikel 3 van het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*, en in het bijzonder het *Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing* stellen allemaal een onvoorwaardelijk, omvattend verbod vast op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

De Algemene Vergadering van de VN (AVVN) heeft in 2019 een oproep gedaan aan alle landen om passende doeltreffende wetgevende, bestuursrechtelijke, justitiële en andere maatregelen te treffen om de productie, handel, uitvoer, invoer en het gebruik te voorkomen en te verbieden van uitrusting die geen andere toepassing in de praktijk heeft dan foltering of een andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing[7].

Het absolute verbod op foltering dat is verankerd in de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties, wordt op EU-niveau overgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest)[8]. Volgens artikel 2, lid 2, van het Handvest wordt niemand tot de doodstraf veroordeeld of terechtgesteld. Artikel 4 van het Handvest bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Ondanks de verplichtingen van de staten uit hoofde van het internationaal recht blijven foltering en andere vormen van mishandeling zich voordoen. De voorbije jaren is in de internationale gemeenschap het besef gegroeid dat de handel in bepaalde uitrusting voor de wetshandhaving moet worden gereguleerd en beperkt om te waarborgen dat dergelijke goederen niet voor foltering of andere vormen van mishandeling worden gebruikt.

In 2017 werd, op aansturen van de Europese Unie en met de steun van Argentinië en Mongolië, de Alliantie ter bestrijding van de handel in marteltuigen opgericht, geïnspireerd op de EU-verordening. De Alliantie streeft ernaar de internationale handel in goederen die voor de doodstraf of foltering bedoeld zijn of die daarvoor zouden kunnen worden gebruikt, sterk te bemoeilijken. Landen die zich bij de Alliantie aansluiten, verbinden zich er onder

[7] VN-resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering op 18 december 2019, A/RES/74/143. Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.
[8] PB C 202 van 7.6.2016, blz. 389.

meer toe om in hun binnenlandse wetgeving doeltreffende maatregelen te nemen om de handel in goederen die worden gebruikt voor foltering en de doodstraf te beperken en deze beperkingen doeltreffend te handhaven.

In juni 2019 heeft de AVVN een belangrijke resolutie aangenomen voor toekomstige werkzaamheden op VN-niveau met als doel gemeenschappelijke internationale normen op dit gebied vast te stellen[9]. In de resolutie, waarmee de Raad zich ingenomen toonde[10], wordt landen verzocht de haalbaarheid, het toepassingsgebied en de parameters te onderzoeken voor mogelijke gemeenschappelijke internationale normen voor de handel in de desbetreffende goederen. De secretaris-generaal van de VN zal op de 74e zitting van de AVVN naar verwachting een verslag indienen over de toepassing van die resolutie. Als tweede stap, en op basis van dat verslag, zal door een groep regeringsdeskundigen (voorgedragen in het VN-systeem volgens de criteria die zijn vastgesteld in de resolutie van juni 2019) een volgend verslag worden opgesteld en voorgesteld op de 75e zitting van de AVVN in 2021.

De Raad van Europa (RvE) onderzoekt van zijn kant eveneens de haalbaarheid van een initiatief op dit gebied. Op 28 november 2019 is het Stuurcomité voor de mensenrechten van de RvE overeengekomen om een voorstel te steunen voor de ontwikkeling van RvE-brede richtsnoeren die de lidstaten van de RvE ertoe aanmoedigen controles op de handel in voor foltering, mishandeling en de doodstraf gebruikte goederen uit te oefenen of te faciliteren. Voorts spoort het voorstel alle lidstaten van de RvE ertoe aan zich aan te sluiten bij de Alliantie ter bestrijding van de handel in marteltuigen en steun te verlenen aan het VN-proces om internationale maatregelen op dit gebied te ontwikkelen. Zwitserland, Noord-Macedonië en Montenegro hebben ervoor gekozen het model van de verordening te volgen. Het Verenigd Koninkrijk heeft eveneens aangekondigd dat het de bepalingen van de verordening na zijn uittreding uit de EU zal handhaven.

2.3 Toepassingsgebied van dit verslag (artikel 32 van de verordening)

Artikel 32 van de verordening vereist dat de Commissie uiterlijk op 31 juli 2020, en vervolgens om de vijf jaar, een uitgebreid uitvoerings- en effectbeoordelingsverslag voorlegt aan het Europees Parlement en de Raad, waarin voorstellen tot wijziging ervan kunnen worden opgenomen. De verordening bepaalt dat bij deze beoordeling wordt overwogen of de activiteiten van EU-onderdanen in het buitenland in het verslag moeten worden opgenomen.

De lidstaten dienen de Commissie alle dienstige informatie ter voorbereiding van het verslag te verstrekken. In specifieke delen van het verslag worden de coördinatiegroep voor de bestrijding van foltering, die krachtens de verordening is opgericht (artikel 31), en de activiteiten van deze groep behandeld, en wordt er informatie verstrekt over de maatregelen die door de lidstaten zijn genomen krachtens artikel 33, lid 1 (sancties).

In dit verslag wordt informatie verstrekt over de tenuitvoerlegging van de verordening en de effecten ervan vanaf de laatste wijziging in 2016 tot eind 2019, zodat in wezen de activiteiten in 2017, 2018 en 2019 worden bestreken.

Dit verslag bevat ook een beoordeling van de tenuitvoerlegging van de verordening in verband met de basisbeginselen van relevantie, effectiviteit, efficiëntie, samenhang en toegevoegde waarde van de EU. Deze beoordeling is gericht op de vraag of de verordening haar belangrijkste doelstelling(en) behaalt en of er sinds 2016 nieuwe punten van

[9] A/RES/73/304, aangenomen door de Algemene Vergadering op 28 juni 2019.

[10] Conclusies van de Raad over de richtsnoeren voor een EU-beleid ten aanzien van derde landen inzake foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, aangenomen door de Raad tijdens zijn 3 712e bijeenkomst op 16 september 2019.

bezorgdheid en nieuwe problemen naar voren zijn gekomen. Aan de hand daarvan kan worden bepaald of er verdere maatregelen nodig zijn om de aangewezen tekortkomingen aan te pakken.

3. TENUITVOERLEGGING VAN DE VERORDENING

3.1 Regelgevingskader

De verordening werd aanvankelijk vastgesteld als 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 onterende behandeling of bestraffing. De verordening werd vastgesteld op 27 juni 2005 en is op 30 juli 2006 in werking getreden[11]. De laatste ingrijpende wijziging werd vastgesteld in 2016[12].

De verordening werd gecodificeerd als Verordening (EU) 2019/125 van het Europees Parlement en de Raad van 16 januari 2019 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing[13].

3.1.1 Wijzigingen van de verordening

De verordening werd tweemaal gewijzigd aan de hand van gedelegeerde handelingen, eenmaal tijdens de verslagperiode en eenmaal in 2020.

Bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/181 van de Commissie van 18 oktober 2017[14] werden de Dominicaanse Republiek, Sao Tomé en Principe, en Togo toegevoegd aan de lijst met landen van bestemming waarvoor de algemene Unie-uitvoervergunning (bijlage V) geldig is.

- Bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2020/621 van de Commissie van 18 februari 2020[15] werden wijzigingen aangebracht in bijlage I (actualisering van de gegevens van verschillende bevoegde autoriteiten) en bijlage V (toevoeging van Gambia en Madagaskar aan de lijst met landen van bestemming waarvoor de algemene Unie-uitvoervergunning geldig is).

De Commissie is bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de lijst met goederen die verboden zijn of waarvoor een vergunning is vereist, ook aan de hand van een "urgentieprocedure" wanneer een wijziging om dwingende redenen van urgentie noodzakelijk is.

3.1.2 Nationale uitvoeringsmaatregelen

De verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De bevoegde autoriteiten in de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De lidstaten zijn verantwoordelijk om, per geval, te besluiten over de afgifte van een uitvoervergunning of de afwijzing van een aanvraag voor de gereguleerde goederen die zijn opgenomen in de bijlagen III en IV bij de verordening.

[11] PB L 200 van 30.7.2005, blz. 1–19.
[12] Verordening (EU) 2016/2134 van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1236/2005 van de Raad met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, PB L 338 van 13.12.2016, blz. 1–33.
[13] PB L 30 van 31.1.2019, blz. 1–57.
[14] PB L 40 van 13.2.2018, blz. 1.
[15] PB 144 van 7.5.2020, blz. 1-5.

Teneinde omzeiling te voorkomen, is in de verordening bepaald dat de bevoegde autoriteiten in de lidstaten de autoriteiten in alle andere lidstaten en de Commissie op de hoogte moeten brengen van hun weigering om een vergunning te verlenen of van hun intrekking van een reeds verleende vergunning. Bijgevolg dient elke lidstaat die overweegt een vergunning te verlenen voor een transactie "die in wezen identiek is" aan die welke door een andere lidstaat is afgewezen in de drie jaar na die afwijzing, de lidstaat te raadplegen die tot die afwijzing besloten heeft. Als er desalniettemin een vergunning wordt verleend, moet de vergunning verlenende lidstaat de redenen die aan die beslissing ten grondslag liggen, uitvoerig toelichten aan de Commissie en de andere lidstaten. Wanneer de autoriteiten een aanvraag beoordelen, moeten zij rekening houden met het beoogde eindgebruik en het risico op een wijziging van de bestemming voor illegale doeleinden.

De lidstaten verlenen "geen vergunning indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de in bijlage III vermelde goederen door een wetshandhavingsinstantie of een natuurlijke of rechtspersoon in een derde land zouden kunnen worden gebruikt voor foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, met inbegrip van gerechtelijke lijfstraffen" of wanneer deze "zouden kunnen worden gebruikt voor de doodstraf in een derde land".

In de verordening worden de volgende informatiebronnen vermeld, waarmee de autoriteiten in hun besluiten rekening kunnen houden:

- de beschikbare internationale rechterlijke beslissingen;
- de bevindingen van de bevoegde instanties van de VN, de Raad van Europa en de EU;
- de verslagen van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen van de Raad van Europa, en van de speciale VN-rapporteur voor foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Andere informatie die de autoriteiten kunnen gebruiken bij het nemen van besluiten:

- de beschikbare nationale rechterlijke beslissingen;
- verslagen van maatschappelijke organisaties; en
- informatie over beperkingen op de uitvoer van in de bijlagen II en III genoemde goederen die door het land van bestemming worden toegepast.

Dezelfde criteria zijn van toepassing bij besluiten over aanvragen in verband met het verlenen van tussenhandeldiensten of technische bijstand.

Tijdens de verslagperiode hebben de lidstaten 13 afwijzingen gemeld aan de Commissie. Uitvoerige gegevens over uitvoervergunningen die tijdens de verslagperiode werden afgegeven en geweigerd, zijn te vinden in punt 3.5.

De bevoegde autoriteiten in de lidstaten dienen alle gegevens betreffende weigeringen van uitvoervergunningsaanvragen bovendien te registreren in een databank van de Commissie. De databank identificeert de relevante bevoegde EU-autoriteit, de eindbestemming, het betrokken artikel, de naam van de ontvanger en die van de eindgebruiker.

In de verordening is een mechanisme vastgesteld voor het toevoegen van goederen aan de bijlagen II, III of IV, waarbij een lidstaat de mogelijkheid heeft om een met redenen omkleed verzoek ter overweging in te dienen bij de Commissie. Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie geen enkel dergelijk verzoek ontvangen.

Naast de lijst met goederen die niet mogen worden verhandeld of die aan een vergunningsplicht onderworpen zijn, omvat de verordening ook bepalingen die de lidstaten

toestaan verdere nationale maatregelen autonoom in te voeren om de handel in bepaalde bijkomende goederen te reguleren.

Volgens artikel 10 van de verordening mogen de lidstaten nationale maatregelen aannemen of handhaven om vervoer, financiële diensten, verzekering of herverzekering, en algemene reclame of promotie met betrekking tot de in bijlage II vermelde goederen te beperken. Met name het Verenigd Koninkrijk[16] handhaaft nationale beperkingen op het goederenverkeer tussen derde landen buiten de EU.

Voorts mogen de lidstaten op grond van artikel 14 van de verordening een verbod op de uitvoer en invoer van voetboeien, groepskluisters en draagbare elektrische schokapparatuur aannemen of handhaven. De lidstaten mogen ook een vergunning verplicht stellen voor de uitvoer van grootformaat handboeien. Op basis van de informatie die aan de Commissie ter beschikking werd gesteld, hebben België[17], Griekenland[18], Luxemburg[19], Spanje[20] en het Verenigd Koninkrijk[21] dergelijke aanvullende beperkingen vastgesteld. Hongarije en Italië hebben eveneens soortgelijke maatregelen getroffen. Slowakije heeft de Commissie gemeld dat het in 2020 een wetgevingsproces zal opstarten om zijn wet van 2007 inzake de handel in bepaalde goederen die zouden kunnen worden gebruikt voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling, te wijzigen.

De bevoegde autoriteiten van de lidstaten brengen de Commissie op de hoogte van hun activiteiten in het kader van de verordening. Het jaarverslag van de Commissie is gebaseerd op de informatie die door de lidstaten is verstrekt, onder meer aan de hand van de nationale verslagen die krachtens artikel 26, lid 3, worden opgesteld. Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie een verslag uitgebracht over de vergunningen van de lidstaten in 2017 en 2018 voor de uitvoer van goederen die zouden kunnen worden gebruikt voor foltering of voor de doodstraf[22]. Naar verwachting zal in de tweede helft van 2020 een verslag over de uitvoervergunningen in 2019 worden vastgesteld.

3.2 Activiteiten van de coördinatiegroep voor de bestrijding van foltering

[16] Dit verslag bestrijkt de jaren 2017, 2018 en 2019, d.w.z. vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op 31 januari 2020.

[17] Het Vlaamse Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 verbiedt de invoer van alle draagbare elektrische schokapparatuur die mensen weerloos kunnen maken of die pijn kunnen toebrengen, met uitzondering van medische of diergeneeskundige apparatuur (er zijn uitzonderingen om officieel gebruik toe te staan). Volgens het Waalse Wapenhandeldecreet van 21 juni 2012 zijn de invoer, uitvoer en doorvoer van elk type draagbare elektrische schokapparatuur dat personen verlamt of ze pijn toebrengt, verboden, tenzij er sprake is van medische of diergeneeskundige instrumenten.

[18] Griekenland handhaaft aanvullende nationale maatregelen voor twee goederen die zijn opgenomen in bijlage II bij de verordening, te weten elektrische schokapparatuur en boeien (zie Wet 2168/1993, zoals gewijzigd).

[19] De uitvoer en invoer van voetboeien en groepskluisters zijn verboden uit hoofde van artikel 36, lid 1, van de gewijzigde Wet van 27 juni 2018 inzake uitvoercontrole. De uitvoer en invoer van draagbare elektrische schokapparatuur zijn verboden, behalve wanneer de gebruiker deze bij zich draagt met het oog op persoonlijke bescherming uit hoofde van artikel 36, lid 1, van de gewijzigde Wet van 27 juni 2018 inzake uitvoercontrole. Voorts is een vergunning vereist voor de uitvoer van handboeien waarvan de volledige afmetingen, met inbegrip van de kettingen, gemeten vanaf het uiteinde van de ene boei tot het uiteinde van de andere boei, meer dan 240 mm bedragen (artikel 36, lid 2, van de gewijzigde Wet van 27 juni 2018 inzake uitvoercontrole).

[20] Volgens Koninklijk Besluit 679/2014 van 1 augustus 2014 tot vaststelling van de controle op de buitenlandse handel in defensiematerieel, ander materieel en goederen en technologieën voor tweeërlei gebruik controleert Spanje de uitvoer van gewone handboeien, waarbij het de exporteurs verplicht een vergunning te verkrijgen voordat zij deze goederen om mensen in bedwang te houden, uitvoeren.

[21] Volgens artikel 9 van het Besluit inzake uitvoercontrole 2008 van het Verenigd Koninkrijk is een vergunning vereist voor de uitvoer van de in artikel 14, lid 1, vermelde goederen.

[22] COM(2019) 445 van 1.10.2019 final.

De coördinatiegroep voor de bestrijding van foltering ("Anti-Torture Coordination Group" of "ATCG") werd ingesteld overeenkomstig de wijziging die in 2016 aan de verordening[23] werd aangebracht en dient om "alle vragen in verband met de toepassing van deze verordening" te onderzoeken. De ATCG wordt voorgezeten door de Commissie en dient als platform waarop vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie informatie over administratieve praktijken kunnen uitwisselen. Tijdens de opstelling van gedelegeerde handelingen raadpleegt de Commissie de ATCG in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven[24].

Tijdens de verslagperiode heeft de ATCG viermaal vergaderd: op 12 juli 2017, 28 juni 2018, 29 april 2019 en 17 december 2019.

Overeenkomstig artikel 31, lid 4, van de verordening legt de Commissie het Europees Parlement een verslag voor over de activiteiten, onderzoeken en raadplegingen van de coördinatiegroep voor de bestrijding van foltering. Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie in oktober 2019[25] een verslag vastgesteld dat over 2017 en 2018 handelt. Naar verwachting zal in de tweede helft van 2020 een verslag over de activiteiten van de ATCG in 2019 worden vastgesteld.

De ATCG heeft technische informatie-uitwisselingen gehouden over de instrumenten die beschikbaar zijn in de elektronische databank van de Commissie, een beveiligd en versleuteld systeem dat is opgezet voor de uitwisseling van informatie tussen de nationale, voor uitvoercontrole bevoegde autoriteiten en de Commissie. Artikel 23, lid 5, van de verordening schrijft voor dat de bevoegde autoriteiten dat systeem moeten gebruiken voor kennisgevingen met betrekking tot zaken waar een verzoek tot het verlenen van een uitvoervergunning is afgewezen (zogenaamde "weigeringen").

De ATCG heeft een discussie gevoerd over de verplichting van voorafgaande toestemming voor bepaalde vormen van technische bijstand en tussenhandeldiensten die is vastgesteld in de artikelen 15 en 19 van de verordening. De ATCG heeft bovendien technische informatie-uitwisselingen gehouden over de verbodsbepalingen in de artikelen 8 en 9 van de verordening met betrekking tot de opname van in de lijsten vermelde goederen op handelsbeurzen en in reclame. Deze verbodsbepalingen zijn opgenomen in de wijziging van de verordening die in 2016 werd vastgesteld. De uitwisselingen betroffen met name mogelijke richtsnoeren voor de ter zake bevoegde autoriteiten en handhavingsregelingen. Er werd melding gemaakt van gevallen waarin op een aantal websites van Europese leveranciers reclame werd gemaakt voor dergelijke goederen.

Overeenkomstig overweging 48 onderzocht de ATCG eveneens de voorgestelde gedelegeerde handelingen tot wijziging van de bijlagen bij de verordening, die uiteindelijk werden vastgesteld op 18 oktober 2017 en 18 februari 2020 (zie punt 3.1.1.).

Een ander aspect dat in de werkzaamheden van de ATCG werd behandeld, betrof de rapportageverplichtingen van nationale bevoegde autoriteiten. Als resultaat van deze besprekingen wordt voor het jaarverslag 2019 van de Commissie een breder scala van handelsgegevens verzameld.

[23] Verordening (EU) 2016/2134 van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1236/2005 van de Raad met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (PB L 338 van 13.12.2016, blz. 1).
[24] PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1.
[25] COM(2019) 449 final van 7.10.2019.

Tot slot hield de ATCG een gedachtewisseling over de Alliantie ter bestrijding van de handel in marteltuigen en de vooruitgang die werd geboekt in verband met mogelijke gemeenschappelijke internationale normen op dit gebied.

3.3 Transparantie en informatie

In artikel 26, lid 3, van de verordening is bepaald dat de lidstaten een openbaar jaarverslag van hun activiteiten opstellen, waarin zij informatie verstrekken over het aantal ontvangen aanvragen, de goederen en landen waarop deze aanvragen betrekking hebben en de besluiten die zij hebben genomen inzake deze aanvragen.

Tsjechië[26], Denemarken[27], Duitsland[28], Roemenië[29] en het Verenigd Koninkrijk[30] stelden de Commissie in kennis van hun openbare jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2019[31]. Daarbij zij opgemerkt dat volgens artikel 26, lid 3, van de verordening de openbare verslagen "geen informatie" bevatten "waarvan de verbreiding naar de mening van de lidstaat strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid".

Een beperkt aantal bevoegde autoriteiten heeft op de website van de overheid informatie gepubliceerd over de geldende voorschriften voor de goederen die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen, teneinde marktdeelnemers informatie te verstrekken over de uitvoervergunningsprocedures en andere vereisten.

3.4 Handhaving van de uitvoercontrole

De bevoegde autoriteiten in de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de uitvoercontrole. In artikel 33 van de verordening is het volgende bepaald: "De lidstaten stellen voorschriften vast ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn." De lidstaten stellen derhalve nationale sancties vast die van toepassing zijn op overtredingen van deze verordening door zowel personen als entiteiten.

Deze nationale sancties omvatten zowel administratieve als strafrechtelijke sancties, gaande van geldboeten tot gevangenisstraffen, met inbegrip van confiscatie van de goederen.

Tijdens de verslagperiode hebben de bevoegde autoriteiten de Commissie niet in kennis gesteld van overtredingen van de verordening. De bevoegde autoriteiten zijn daar op grond van de verordening niet toe verplicht.

3.5 Uitvoervergunningen: belangrijkste gegevens

---

[26] Tsjechië: https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/licencni-sprava/mucici-nastroje/zprava-ministerstva-prumyslu-a-obchodu-o-plneni-narizeni-rady-es-c--1236-2005-za-rok-2018--54368/

[27] Denemarken: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter

[28] Duitsland: https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Anti_Folter_Verordnung/anti_folter_node.html

[29] Roemenië: http://www.imm.gov.ro/adaugare_fisiere_imm/2019/10/Rapoarte-anuale-comert-tortura-2017-2018.pdf

[30] Volgens artikel 127, lid 6, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7) worden, tijdens de overgangsperiode die bij artikel 126 van dat Akkoord is vastgesteld, verwijzingen naar de lidstaten in het toepasselijke recht van de Unie zodanig begrepen dat deze het Verenigd Koninkrijk omvatten.

[31] Het Verenigd Koninkrijk: https://www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data

De Commissie verzamelt van de bevoegde autoriteiten afkomstige gegevens zodat zij een overzicht kan opmaken van de verleende (of geweigerde) uitvoervergunningen met betrekking tot de aan controles onderworpen goederen die in de bijlagen III en IV bij de verordening worden beschreven.

Afgaande op de gegevens uit het verslag van de Commissie[32] voor de jaren 2017 en 2018 en op de gegevens die momenteel worden verzameld voor haar verslag van 2020 dat handelt over 2019[33], kan het aantal verleende (of geweigerde) uitvoervergunningen voor 2017-2019 als volgt worden samengevat[34]: in 2017 werden in totaal 292 vergunningen gerapporteerd, die werden verleend door 12 lidstaten. In 2018 meldden 11 lidstaten dat zij in totaal 231 vergunningen hadden verleend. In 2019 werden in totaal 281 vergunningen gerapporteerd, die werden verleend door 10 lidstaten[35]. Gedurende de gehele verslagperiode van drie jaar werden dus in totaal 804 vergunningen verleend.

Vijftien lidstaten hebben de Commissie laten weten dat ze gedurende de verslagperiode geen aanvragen voor vergunningen op grond van Verordening (EU) 2019/125 hadden ontvangen.

De verordening schrijft een verplichte uitvoervergunning voor om de bevoegde autoriteiten te laten controleren of er aanwijzingen zijn dat, in geval van uitvoer, de goederen zouden kunnen worden gebruikt voor foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (bijlage III) of voor de doodstraf (bijlage IV). Hiertoe is in artikel 20, lid 8, van de Verordening bepaald dat de bevoegde autoriteit "volledige informatie, in het bijzonder over de eindgebruiker, het land van bestemming en het eindgebruik van de goederen" dient te ontvangen.

Volgens de verslagen werden tijdens de verslagperiode van drie jaar 13 aanvragen voor een uitvoervergunning geweigerd: vier in 2017, vijf in 2018 en vier in 2019.

De informatie waarover de Commissie beschikt, is gebaseerd op de door de bevoegde autoriteiten meegedeelde gegevens en stelt de Commissie in staat een onderscheid te maken tussen het eindgebruik voor wetshandhaving, wetenschap/gezondheidszorg, eindgebruik door beveiligingsbedrijven, medisch eindgebruik (ziekenhuizen en veterinair gebruik) van goederen die zijn opgenomen in bijlage IV, industrieel gebruik en uitvoer naar handelsondernemingen. Gedurende de verslagperiode van drie jaar werden naar verluidt 56 uitvoervergunningen verleend voor wetshandhavingsdoeleinden, 52 voor wetenschap/gezondheidszorg, terwijl de overige 74 uitvoervergunningen werden verleend voor andere doeleinden, voornamelijk handelaars en particuliere beveiligingsbedrijven. Op te merken valt dat niet alle lidstaten volledig verslag uitbrengen over de eindgebruikers en dat de gegevens over het eindgebruik daarom niet overeenstemmen met het hierboven vermelde totaal aantal vergunningen.

3.6 EU-onderdanen in het buitenland

[32] Verslag over de uitvoervergunning in 2017 en 2018 overeenkomstig de Verordening met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing — COM(2019) 445 final.

[33] Zie artikel 26, lid 4, van de verordening.

[34] Bij de informatie over het aantal vergunningen dat door de lidstaten is verleend, is uitvoer krachtens de algemene Unie-uitvoervergunning (bijlage V bij de verordening) niet inbegrepen.

[35] Op het ogenblik dat dit verslag werd afgerond, hadden drie lidstaten de Commissie nog geen handelsgegevens verstrekt in verband met 2019.

Hoewel dit strikt gesproken geen deel uitmaakt van de beoordeling van de tenuitvoerlegging van de verordening, wordt in artikel 32 van de verordening het voornemen uitgesproken dat bij de beoordeling ook zal worden nagegaan of de activiteiten van EU-onderdanen in het buitenland in het verslag moeten worden opgenomen. In dit gedeelte wordt nagegaan welke activiteiten van in de EU gevestigde ondernemingen, EU-onderdanen of ingezetenen van een lidstaat die actief zijn in een derde land, kunnen worden beoordeeld. Daarbij is sprake van de volgende activiteiten:

- **Tussenhandel**, namelijk het regelen van de overdracht van uitrusting tussen derde landen buiten de EU, waarbij de goederen het douanegebied van de Unie niet binnenkomen en waarbij dergelijke activiteiten worden verricht door EU-entiteiten buiten de EU:

  volgens de verordening is de tussenhandel van in bijlage II vermelde goederen niet verboden en is er evenmin controle op de tussenhandel van in bijlage III opgenomen goederen wanneer die activiteiten worden verricht door EU-tussenhandelaars die actief zijn buiten de EU.

- **Promotie/marketing** van de betrokken goederen en diensten door EU-entiteiten buiten de EU, of het faciliteren van dergelijke marketing, bijvoorbeeld via de organisatie van wapenbeurzen, beveiligingsbeurzen en aanverwante tentoonstellingen en beurzen in derde landen:

  volgens artikel 8 van de verordening is het "een natuurlijke of rechtspersoon, entiteit of instantie, met inbegrip van een partnerschap, al dan niet verblijvend of gevestigd in een lidstaat, verboden om de in bijlage II vermelde goederen tentoon te stellen of voor verkoop aan te bieden in een tentoonstelling of beurs in de Unie" (nadruk toegevoegd).

- **Verlenen van technische bijstand** en opleiding over het gebruik van uitrusting voor de wetshandhaving of technieken door EU-entiteiten aan strijdkrachten, veiligheids- of politiediensten of aan niet-overheidsactoren, zoals particuliere beveiligingsbedrijven, in derde landen:

  volgens artikel 7 van de verordening is het "een verlener van technische bijstand of een tussenhandelaar verboden om aan een persoon, entiteit of instantie in een derde land een opleiding over het gebruik van de in bijlage II vermelde goederen te verlenen of aan te bieden". Bovendien is in artikel 15 bepaald dat de lidstaten een vergunning dienen af te geven voor het verlenen van "technische bijstand met betrekking tot de in bijlage III vermelde goederen". Het verlenen van technische bijstand, met inbegrip van het geven van opleiding, is uitsluitend verboden of onderworpen aan een vergunning wanneer deze bijstand uitrusting betreft die rechtstreeks onder de verordening valt (bijlage II of bijlage III). Technische bijstand mag los van de levering van de uitrusting die binnen het toepassingsgebied van de verordening valt, worden verleend.

Twee niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die zich bezighouden met mensenrechten en die betrokken waren bij de beoordeling van de verordening, hebben de aandacht gevestigd op het geval van EU-onderdanen die buiten de EU actief zijn en die bij het aanbieden van, bijvoorbeeld, opleidingsdiensten op het gebied van veiligheid en wetshandhaving met betrekking tot ongepast of oneigenlijk gebruik van uitrusting voor de wetshandhaving waren betrokken. Zij hebben ook de aandacht gevestigd op het geval dat bedrijven wapenbeurzen of -tentoonstellingen organiseren in derde landen. Zij zijn met name van mening dat de huidige,

in artikel 8 opgenomen geografische beperking moet worden geschrapt en dat het elke natuurlijke of rechtspersoon, entiteit of instantie van de EU verboden moet zijn om de in bijlage II vermelde goederen te promoten op tentoonstellingen of beurzen, ongeacht waar deze worden georganiseerd. Daarnaast zijn zij van mening dat er controles moeten worden ingevoerd (via de verordening of aan de hand van passende maatregelen) om het aanbieden van onderwijs of opleiding door alle relevante onderwijsinstellingen te regelen, en wel zodanig dat dit aanbod geen ongepast gebruik of misbruik van beleidsmaatregelen, praktijken of technieken omvat of promoot die gebruikt zouden kunnen worden voor foltering of andere wrede behandelingen in derde landen of dergelijke handelingen zouden kunnen faciliteren.

De aanpak van de naar voren gebrachte kwesties brengt moeilijkheden met zich mee in verband met het territoriale bereik van de EU-jurisdictie. In het internationaal recht is de jurisdictie in beginsel territoriaal van aard en kan deze door een staat niet buiten zijn eigen grondgebied worden toegepast tenzij uit hoofde van een permissief voorschrift dat uit een internationaal gebruik of uit een verdrag is afgeleid. Er bestaan echter uitzonderingen op dit beginsel, die in dit verband van belang zijn. Volgens het internationaal recht is het bijvoorbeeld toegestaan om extraterritoriale activiteiten van onderdanen van een staat te bestraffen wanneer er sprake is van strafbare feiten die buiten het grondgebied van die staat werden begaan[36]. Bij bijzonder ernstige strafbare feiten die werden gepleegd ten aanzien van de universele rechtsbevoegdheid volgens een multilateraal verdrag[37] of een internationaal gewoonterecht, zoals genocide, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en foltering, mag een staat rechtsbevoegdheid uitoefenen met betrekking tot misdrijven ongeacht de plaats waar deze werden gepleegd en ongeacht de nationaliteit van de dader of het slachtoffer.

Unilaterale besluiten om rechtsbevoegdheid uit te oefenen buiten het grondgebied van de EU, moeten zorgvuldig worden overwogen in het licht van het internationaal recht en de toepassing ervan. Aangezien de vraag of een staat rechtmatig extraterritoriale rechtsbevoegdheid mag uitoefenen een kwestie is die valt onder het internationaal recht, is het van belang dat de handel in marteltuigen op de passende internationale fora krachtig en doeltreffend wordt bestreden om bredere wereldwijde reacties uit te lokken op de doelstellingen die in de verordening worden beoogd.

Ook andere passende maatregelen kunnen worden onderzocht, bijvoorbeeld maatregelen ter bevordering van de transparantie en bewustmaking of maatregelen die een doeltreffende naleving bevorderen van de VN-richtsnoeren voor het bedrijfsleven en de mensenrechten[38]. In die richtsnoeren wordt immers vermeld dat bedrijven de mensenrechten moeten eerbiedigen. Zij mogen geen inbreuk plegen op de mensenrechten van anderen en moeten negatieve gevolgen voor de mensenrechten tegengaan. Om negatieve gevolgen voor de mensenrechten tegen te gaan, dienen zij passende maatregelen te nemen om deze gevolgen te voorkomen, te verzachten en, zo mogelijk, te verhelpen.

[36]Zie art. 5, lid 1, onder b), van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van 1984 ([aangenomen op 10 december 1984, in werking getreden op 26 juni 1987] 1465 UNTS 112; "CAT").

[37]Zie de Verdragen van Genève I–IV (1949).

[38] "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework" werden ontwikkeld door de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor de mensenrechten en transnationale ondernemingen en andere bedrijven. De Mensenrechtenraad heeft deze richtsnoeren goedgekeurd in zijn resolutie 17/4 van 16 juni 2011.

4. BEOORDELING VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN DE VERORDENING

4.1 Beoordelingscriteria en gegevensbronnen

De Commissie heeft de uitvoering van de verordening beoordeeld aan de hand van de in artikel 32 van de verordening vermelde inhoudelijke beoordelingscriteria en met inachtneming van haar richtsnoeren voor betere regelgeving[39]. Daarbij heeft zij de volgende elementen geëvalueerd:

- *Relevantie*: de mate waarin de algemene doelstellingen van de verordening, het ontwerp ervan en de nationale uitvoeringsmaatregelen die in de verordening zijn bepaald, overeenstemmen met de prioriteiten van de EU op het ogenblik waarop de verordening werd vastgesteld en met de huidige prioriteiten van de EU.
- *Efficiëntie:* de mate waarin de verordening doeltreffende effecten sorteert. Dit omvat de efficiëntie van de uitvoering door de lidstaten en het toezicht van de Europese Commissie, waarbij wordt nagegaan of er leemten dan wel doublures bestaan in de informatievereisten, waardoor de doelmatigheid of de doeltreffende uitvoering van de verordening kan worden ondergraven, en of de rapportageverplichtingen passend en evenredig zijn.
- *Effectiviteit*: de mate waarin de doelstellingen van de verordening worden behaald en de prioriteiten van de EU worden verwezenlijkt.
- *Coherentie en complementariteit*: de mate waarin de verordening de coherentie en complementariteit met andere relevante initiatieven van de EU en de lidstaten bevordert.
- *Toegevoegde waarde van de EU*: de mate waarin de verordening waarde toevoegt aan de afzonderlijke maatregelen van de lidstaten.

De belangrijkste informatiebronnen voor het verzamelen van aanwijzingen voor de beoordeling waren schriftelijke bijdragen, onder meer een studie, enquêtes[40], interviews en een workshop met belangrijke belanghebbenden.

De workshop met belanghebbenden werd door meer dan 30 deelnemers bijgewoond. Zij waren afkomstig uit een breed scala van organisaties, onder meer de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, de Europese Commissie, internationale organisaties zoals de VN en de Raad van Europa, en ngo's.

De beoordeling van de verzamelde gegevens en informatie resulteerde in de volgende bevindingen.

4.2 Relevantie

4.2.1 Beleidsoverwegingen

Bij de oorspronkelijke vaststelling in 2005 kwam de verordening tegemoet aan de behoefte aan "regels van de Unie […] met betrekking tot de handel met derde landen in goederen die zouden kunnen worden gebruikt voor de doodstraf of voor foltering of andere wrede,

[39] Zie https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl

[40] Elf lidstaten hebben feedback gegeven, terwijl 15 respondenten hebben bijgedragen tot de openbare enquête, waarvan er 8 afkomstig waren uit de openbare sector, 4 uit ngo's, 2 uit de particuliere sector en 1 uit de academische wereld. De Commissie heeft naast de openbare enquête nog andere bijdragen ontvangen.

onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing". Deze regels waren bedoeld om een leemte te dichten in het op de mensenrechten gebaseerde toezicht op de handel door de EU en vormden het eerste bindende instrument ter wereld dat specifiek deze kwestie aanpakte. Om de relevantie van de verordening te handhaven, werd deze in 2011, 2014 en 2016 gewijzigd.

De verordening vormt niet alleen het eerste operationele kader ter wereld voor de regulering van de handel in goederen die voor foltering zouden kunnen worden gebruikt, maar haar huidige relevantie wordt ook bevestigd door de rol die zij heeft gespeeld als bron van inspiratie voor werkzaamheden op dit gebied door andere landen en organisaties. De verordening heeft met name de VN geïnspireerd tot het besluit om gemeenschappelijke internationale normen betreffende de handel in marteltuigen op te stellen[41]. De verordening zou ook een inspiratiebron zijn geweest voor de ontwikkeling van regiobrede maatregelen van de Raad van Europa (RvE) bij de behandeling van de handel in uitrusting die wordt gebruikt voor foltering, mishandeling en de doodstraf.

Een verdere sterke aanwijzing dat dit instrument relevant wordt geacht, is het feit dat enkele niet-lidstaten ervoor hebben gekozen het model van de verordening te volgen, bijvoorbeeld Zwitserland, Noord-Macedonië en Montenegro, en dat het Verenigd Koninkrijk eveneens heeft aangekondigd dat het de bepalingen van de verordening na zijn uittreding uit de EU zal handhaven.

4.2.2 Relevantie van de goederen en diensten die onder de verordening vallen

Momenteel bestrijkt de verordening een breed scala van goederen in verband met de doodstraf en foltering.

Wat betreft de goederen, activiteiten en personen die onder de verordening vallen, is in artikel 25 bepaald dat elke lidstaat bij de Commissie een met redenen omkleed verzoek kan indienen om goederen toe te voegen aan bijlage II, III of IV. Tijdens de verslagperiode werden geen dergelijke verzoeken ingediend.

Twee mensenrechten-ngo's die aan de beoordeling hebben deelgenomen, zijn van mening dat de verordening moet kunnen inspelen op wijzigingen in de internationale beveiligingsmarkt waar zich veelvuldig technologische en marktontwikkelingen voordoen. Volgens deze ngo's dient de verordening eveneens rekening te houden met veranderingen in de aard van het gebruik, en misbruik, van uitrusting voor de wetshandhaving. De naamsverandering ("rebranding") van producten om het toepassingsgebied van de verordening te omzeilen, werd eveneens aangehaald als een punt van bezorgdheid, waaruit blijkt dat het nodig is de lijst met goederen die onder de verordening vallen, regelmatig te actualiseren. Volgens deze ngo's zouden enkele van de goederen die momenteel in bijlage III worden vermeld, kunnen worden verplaatst naar bijlage II, onder meer stroomschokwapens (zoals stroomstootstokken, stroomstootschilden en verdovingspistolen), en zou het nuttig zijn andere goederen toe te voegen, zoals celkappen en blinddoeken, dwangstoelen, van riemen voorziene planken en bedden die bedoeld zijn voor de wetshandhaving. Volgens deze ngo's zouden aan bijlage III goederen als "gewone handboeien", draagbare slagwapens en bepaalde projectielen met een kinetische impact kunnen worden toegevoegd.

Stoffen voor oproerbeheersing vormen een specifieke problematiek. De voorbije jaren zijn die ruimer beschikbaar gekomen en worden ze steeds meer gebruikt. Twee mensenrechten-ngo's die bij de beoordeling waren betrokken, zijn van mening dat dergelijke stoffen

[41] Resolutie A/73/L.94: "Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards", op 28 juni 2019 vastgesteld door de Algemene Vergadering van de VN.

onvoldoende door de verordening worden behandeld, aangezien er een zekere mate van inconsistentie is met de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen[42]. Tijdens de opstelling (en herziening) van de verordening werden goederen die reeds onder andere EU-instrumenten vielen, specifiek uitgesloten van het toepassingsgebied van de verordening. In de praktijk heeft deze uitsluiting geleid tot een situatie waarin de verordening wel bepaalde stoffen voor oproerbeheersing, zoals pepperspray en OC (*capsicum-oleohars*), bestrijkt, maar niet de stoffen die in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen zijn opgenomen. Mensenrechten-ngo's die bij de beoordeling waren betrokken, wijzen erop dat deze stoffen voor oproerbeheersing die momenteel niet onder de verordening vallen, vaak worden gebruikt om foltering en andere mishandeling of binnenlandse repressie te vergemakkelijken of uit te voeren.

Voor de goederen die in bijlage IV zijn opgenomen, somt de verordening bepaalde scheikundige stoffen/geneesmiddelen op die bedoeld zijn om het leven van patiënten te redden of hen te genezen, maar die ook kunnen worden gebruikt voor de executie van mensen door middel van een dodelijke injectie. Volgens een organisatie die ernaar streeft het misbruik van geneesmiddelen in dodelijke injecties te voorkomen, bestrijkt de verordening 2 van de 14 geneesmiddelen die momenteel zijn opgenomen in de statelijke en federale protocollen voor dodelijke injectie van de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de goederen die in de bijlagen II en III zijn opgenomen, vervullen dit soort scheikundige stoffen en geneesmiddelen een essentiële levensreddende functie. Maatregelen die de handel ervan beperken, moeten daarom zorgvuldig worden afgewogen om ervoor te zorgen dat de handel in dergelijke legitieme levensreddende medische artikelen geen negatieve gevolgen ondervindt. In dit verband wordt gewezen op de zelfregulering die verschillende bedrijven in de EU zichzelf hebben opgelegd. Zij passen vrijwillig verschillende distributieprotocollen toe die volgens diverse groepen van belanghebbenden het ongepaste gebruik van geneesmiddelen die vanuit de EU worden uitgevoerd, voorkomen.

Wanneer de relevantie van de door de verordening bestreken goederen en diensten wordt beoordeeld, zou ook aandacht kunnen worden besteed aan de invoering van een doelgerichte eindgebruik- of vangnetbepaling in de verordening. De invoering van een dergelijke bepaling werd bepleit door mensenrechten-ngo's die bij de beoordeling waren betrokken en door een autoriteit van een lidstaat. Concreet zou een dergelijke bepaling de afzonderlijke EU-lidstaten toestemming geven om een specifieke overdracht van een bepaald artikel dat niet specifiek in de bijlagen II of III bij de verordening is vermeld, tegen te houden. Er zou dan moeten worden vastgesteld dat het artikel in kwestie geen andere praktische toepassing heeft dan de doodstraf, foltering en andere mishandeling. De bepaling zou ook kunnen gelden voor gevallen waarin is gebleken dat de mogelijke overdracht van het artikel dat niet op de lijst staat, ertoe zou leiden dat dit voor dergelijke doeleinden wordt gebruikt.

Wat betreft de diensten die in het toepassingsgebied van de verordening zijn opgenomen, namelijk tussenhandeldiensten, opleiding en reclame in verband met de goederen die onder de verordening vallen, werden bij de beoordeling geen aanwijzingen gevonden dat hiervoor een wijziging nodig zou zijn. Daarbij valt echter op te merken dat het verlenen van technische bijstand, met inbegrip van het geven van opleiding, uitsluitend is verboden of onderworpen

[42] Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, vastgesteld door de Raad op 17 februari 2020 (waarop Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie van toepassing is) (GBVB) (2020/C 85/01), PB C 85-1 van 13.3.2020.

aan een vergunning wanneer deze bijstand uitrusting betreft die rechtstreeks onder de verordening valt (bijlage II of bijlage III).

4.2.3 Relevantie van het toevoegen van intra-EU-handel

Tijdens de raadplegingen over de tenuitvoerlegging van de verordening werd gesuggereerd het toepassingsgebied van de verordening te verruimen en er ook de intra-EU-handel van in de bijlagen II en III opgenomen goederen in op te nemen, evenals de invoer van in bijlage III opgenomen goederen in de EU. De verordening was aanvankelijk een reactie op de overweging dat het "passend [is] dat de Gemeenschap regels vaststelt voor de handel met derde landen in goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, en in goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing". Deze nadruk op de betrekkingen met derde landen werd duidelijk aangegeven in de preambule, waarin staat dat "de maatregelen van deze verordening […] tot doel [hebben] zowel de doodstraf als foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in derde landen te voorkomen. Zij omvatten beperkingen voor de handel met derde landen in goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf of voor foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Het wordt niet noodzakelijk geacht om soortgelijke controles in te stellen op transacties binnen de Gemeenschap, omdat de doodstraf niet bestaat in de lidstaten en de lidstaten passende maatregelen zullen hebben genomen om foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te verbieden en te voorkomen."

Twee mensenrechten-ngo's met deskundige kennis van de handel in goederen die voor foltering of mishandeling zouden kunnen worden gebruikt, hebben ervoor gepleit het toepassingsgebied van de verordening te verruimen met de invoer in de EU of de intra-EU-overdracht van uitrusting voor de wetshandhaving en aanverwante goederen die voor legitieme wetshandhavingsdoeleinden worden gebruikt maar die oneigenlijk kunnen worden gebruikt.

De verordening is duidelijk gericht op de beperking van de handel met derde landen. De regulering van de invoer van uitrusting voor de wetshandhaving in de EU en de intra-EU-overdracht ervan om vermoedelijke gevallen van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing aan te pakken aan de hand van de verordening, lijkt derhalve niet te stroken met de vermelde doelstellingen van de verordening. In dit verband kunnen andere instrumenten en middelen in verband met de bescherming van de mensenrechten die momenteel ter beschikking staan van de Europese Unie en haar lidstaten, passender worden geacht.

4.3 Efficiëntie

4.3.1 Verleende en geweigerde vergunningen

Wanneer wij de gegevens bekijken die in dit verslag en in het vorige verslag van de Commissie over de uitvoervergunning in 2017 en 2018[43] (zie punt 3.5) worden gerapporteerd, stellen wij vast dat een aanzienlijk aantal lidstaten (15) meldt dat zij tijdens de periode van drie jaar geen vergunningen hebben verleend. Bovendien melden enkele lidstaten een veel groter aantal vergunningen dan andere lidstaten.

[43] COM(2019) 445 final.

Uit de gerapporteerde gegevens blijkt eveneens dat het aantal weigeringen van vergunningen voor goederen beperkt is (13 weigeringen van 4 lidstaten gedurende de periode van drie jaar), waarbij voor de diensten die onder de verordening vallen, geen vergunningen werden verleend (of geweigerd). De tenuitvoerlegging behoort tot de verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Momenteel is er slechts beperkte informatie beschikbaar over kwesties zoals nationale risicobeoordelingsprocedures en het toezicht op het eindgebruik van uitgevoerde goederen en diensten.

Uit de hierboven aangehaalde informatie blijkt dat er behoefte is aan richtsnoeren van de Europese Unie of beste praktijken inzake de uitvoering van de verordening (bijvoorbeeld met betrekking tot de definitie van de goederen die onder de verordening vallen, risicobeoordelingen, weigeringen, kennisgevingen enz.) en dat er behoefte is aan meer informatie van de bevoegde autoriteiten over de manier waarop zij de verordening in de praktijk toepassen.

4.3.2 Rapportage

Zoals vermeld in punt 3.3, zijn in artikel 26, lid 3, van de verordening de rapportagevereisten van de bevoegde autoriteiten vastgesteld. Vijf lidstaten hebben bevestigd dat zij jaarlijkse activiteitenverslagen publiceren conform artikel 26, lid 3, van de verordening. Daarbij zij opgemerkt dat volgens artikel 26, lid 3, van de verordening de openbare verslagen "geen informatie" bevatten "waarvan de verbreiding naar de mening van de lidstaat strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid".

De mate van detail in die jaarverslagen maakt het niet altijd mogelijk om de tenuitvoerlegging van de verordening op nationaal niveau nauwkeurig te beoordelen. Weinig lidstaten verstrekken openbare informatie over procedures betreffende het risico van goederen of over de getroffen follow-upmaatregelen om het eindgebruik te controleren. Ook worden het volume en de waarde van de betrokken goederen vaak niet vermeld en wordt er evenmin bekendgemaakt of er voor inbreuken op de verordening sancties werden toegepast. Er wordt eveneens weinig informatie verstrekt over het kennisgevings- en raadplegingsmechanisme van artikel 23.

Volgens artikel 26, lid 4, dient de Commissie een jaarlijks activiteitenverslag te publiceren. In oktober 2016 werd een verslag gepubliceerd voor de uitvoervergunningen van de lidstaten in 2017 en 2018. Een volgend verslag over 2019 zal in 2020 worden vastgesteld. In het rapportageformulier voor 2019 worden gegevens gevraagd over een breder scala van kwesties. Andere relevante informatie die nuttig zou zijn en in de algemene jaarlijkse rapportage zou kunnen worden opgenomen, betreft gegevens over vastgestelde inbreuken en de toegepaste sancties. Om de transparantie te bevorderen, zouden ook andere aspecten zoals de waarde en het volume van de uitvoer kunnen worden vermeld.

4.4 Effectiviteit

De verordening heeft de specifieke doelstelling behaald, namelijk een effectievere controle op de EU-handel met derde landen in goederen die voor de doodstraf of voor foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing zouden kunnen worden gebruikt. Volgens een autoriteit van een lidstaat heeft de verordening het gemakkelijker gemaakt om dergelijke goederen te onderscheppen en tegelijkertijd de handelaars ontmoedigd te trachten verboden goederen uit te voeren (zoals blijkt uit de beperkte mate waarin dergelijke handel plaatsvindt).

Meer informatie over het opleggen van sancties door de lidstaten uit hoofde van artikel 33 van de verordening zou echter interessant zijn om beter te kunnen beoordelen in welke mate overtredingen van de verordening worden vastgesteld en bestraft. De Commissie heeft weliswaar een vrijwel volledig beeld van de nationale wetgeving die in de lidstaten is vastgesteld betreffende sancties voor overtredingen, maar beschikt over onvoldoende informatie over de vraag of de autoriteiten die sancties hebben toegepast bij welbepaalde overtredingen.

De bredere doelstelling, namelijk bijdragen tot het voorkomen van de doodstraf en foltering alsook andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in derde landen, valt moeilijker te beoordelen, aangezien daarbij nog tal van andere factoren een rol spelen. De beperking van de handel in deze goederen en diensten is slechts één onderdeel in de strijd tegen foltering. Bovendien hoeven voor foltering en andere vormen van mishandeling geen technisch hoogwaardige instrumenten te worden gebruikt; vaak worden zeer elementaire en gemakkelijk verkrijgbare instrumenten gehanteerd, zoals stokken, knuppels, gewone handboeien en buitensporig fysiek geweld.

4.5 Coherentie en complementariteit

Met het oog op de complementariteit wordt in de verordening specifiek verwezen naar andere, aanverwante EU-instrumenten of -kaders en worden de goederen die daaronder vallen, uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van de verordening uitgesloten. De verordening handelt over materialen die in geen enkel ander rechtsinstrument zijn vermeld en vult in dat opzicht andere Europese regelgevingskaders aan. De verordening behandelt geen goederen die in andere verordeningen aan de orde komen en waarvoor er reeds een vergunningenstelsel bestaat, te weten:

i. vuurwapens die onder Verordening (EU) nr. 258/2012 vallen;
ii. producten voor tweeërlei gebruik die onder Verordening (EG) nr. 428/2009 vallen;
iii. goederen die worden gecontroleerd overeenkomstig Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB en de bijbehorende gemeenschappelijke lijst van militaire goederen[44].

Hoewel deze benadering om de complementariteit tussen de uitvoercontrole-instrumenten te verzekeren, grotendeels succesvol is gebleken, zijn er toch enkele inconsistenties aan het licht gekomen. Zoals eerder vermeld, is dit het geval voor stoffen voor oproerbeheersing. Sommige stoffen, zoals pepperspray en capsicum-oleohars (OC), zijn opgenomen in de verordening, terwijl andere stoffen, die op de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen staan, zoals gewone traangassen (CS-gas, CR-gas en CN-gas), niet in de verordening worden vermeld, ook al worden deze vaak gebruikt om foltering en andere vormen van mishandeling te vergemakkelijken of uit te voeren. Het zou dienstig zijn na te gaan hoe het best kan worden verzekerd dat beide instrumenten consistenter zijn, dat de goedkeuringsprocessen van vergunningen eenvormig zijn en dat kennisgevingen over de weigering van vergunningen in beide controlestelsels worden verspreid.

[44] Zie de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, vastgesteld door de Raad op 17 februari 2020 (waarop Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie van toepassing is) (GBVB) (2020/C 85/01), PB C 85-1 van 13.3.2020.

Evenzo heeft de EU weliswaar wapenembargo's vastgesteld om uitdrukkelijk te reageren op gevallen van "binnenlandse repressie" en met dat doel voor ogen een lijst opgesteld met uitrusting die voor "binnenlandse repressie" wordt gebruikt, maar zijn in die lijst geen artikelen opgenomen die onder de verordening vallen. De mogelijkheid zou kunnen worden onderzocht om bepaalde goederen uit bijlage III die onder de verordening vallen, uitdrukkelijk op te nemen in het toepassingsgebied van embargo's waarin specifiek wordt verwezen naar bezorgdheid in verband met "binnenlandse repressie".

Wat betreft de bredere mensenrechtendoelstelling van de EU, is de verordening grotendeels coherent en complementair met andere relevante instrumenten en initiatieven van de EU. Er is echter ruimte voor grotere synergie tussen de monitoringwerkzaamheden in verband met de mensenrechten in derde landen enerzijds, en controles op het eindgebruik van goederen en diensten die uit hoofde van de verordening worden uitgevoerd anderzijds.

Er bestaat reeds een grote mate van coherentie en complementariteit met initiatieven op mondiaal en regionaal niveau (Alliantie ter bestrijding van de handel in marteltuigen, Raad van Europa). De voorbije drie jaar heeft de Europese Unie (zowel op technisch als op diplomatiek niveau) het voortouw genomen bij initiatieven om internationale overheden bewuster te maken van de handel in uitrusting die wordt gebruikt voor foltering, mishandeling en de doodstraf. De EU heeft een actieve rol gespeeld bij de ontwikkeling van internationale maatregelen om deze handel te bestrijden, met name via haar steun voor de oprichting van de Alliantie ter bestrijding van de handel in marteltuigen. Deze werkzaamheden hebben geleid tot de resolutie "Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards" (De bestrijding van de handel in marteltuigen: onderzoek van de haalbaarheid, het toepassingsgebied en de parameters voor mogelijke gemeenschappelijke internationale normen), op 28 juni 2019 vastgesteld door de Algemene Vergadering van de VN.

Op regionaal niveau vormde de verordening de inspiratie voor de ontwikkeling van mogelijke regiobrede handelscontrolemaatregelen van de Raad van Europa op dit gebied.

4.6 Toegevoegde waarde van de EU

In dit verband wordt bekeken welke wijzigingen het optreden van de EU tot gevolg heeft gehad, bovenop hetgeen redelijkerwijs had kunnen worden verwacht van nationale maatregelen door de lidstaten.

Krachtens artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is handel een exclusieve bevoegdheid van de EU. Het is duidelijk dat de verordening toegevoegde waarde voor de EU oplevert, aangezien de verordening behoort tot een gebied waarop de EU exclusieve bevoegdheden heeft en de doelstellingen van de verordening derhalve het best kunnen worden bereikt op Unieniveau.

Hoewel de verordening de lidstaten toestaat aanvullende maatregelen te treffen, kunnen de maatregelen die in de verordening zijn vastgesteld, ruim voldoende worden geacht. Vijf lidstaten hebben aanvullende maatregelen vastgesteld of gehandhaafd uit hoofde van de artikelen 10 en 14 van de verordening.

4.7 Coördinatiegroep voor de bestrijding van foltering (ATCG)

De rechtsgrondslag van de ATCG is te vinden in de verordening zelf. De coördinatiegroep wordt voorgezeten door de Commissie en elke lidstaat wijst voor de groep slechts één

vertegenwoordiger aan. De ATCG heeft een specifiek, maar beperkt takenpakket: zij kan vragen onderzoeken betreffende de toepassing van de verordening, met inbegrip van de uitwisseling van informatie over administratieve praktijken. De ATCG kan, wanneer zij dit nodig acht, exporteurs, tussenhandelaars, verleners van technische bijstand en andere relevante belanghebbenden waarop de verordening betrekking heeft, raadplegen. Volgens overweging 48 van de verordening vervult de ATCG een specifieke rol bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen, aangezien de lidstaten via de ATCG formeel worden geraadpleegd over ontwerpen van gedelegeerde handelingen die door de Commissie worden ingediend in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.

In het licht van de bevindingen van dit verslag en in overeenstemming met haar mandaat, zou de ATCG bijvoorbeeld diepgaandere besprekingen kunnen voeren over aangelegenheden zoals mogelijke overtredingen van de verordening of over mogelijke punten van bezorgdheid. Ook de analyse van de toepassing van artikel 23 (kennisgeving van besluiten om vergunningen te weigeren, raadpleging van andere lidstaten en maatregelen in verband met de informatieverstrekking) door de lidstaten is een belangrijk element dat regelmatig in de werkzaamheden van de ATCG zou kunnen worden opgenomen[45].

5. CONCLUSIES EN TOEKOMSTIGE AANPAK

De verordening werd vastgesteld om de Europese Unie een instrument te bieden betreffende de handel met derde landen in goederen en bijbehorende diensten die voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing zouden kunnen worden gebruikt. Deze verordening heeft bijgedragen tot de bevordering van **het respect voor mensenlevens en de eerbiediging van de fundamentele mensenrechten**.

De verordening dicht een aangewezen leemte in het op de mensenrechten gebaseerde toezicht op de handel. De verordening heeft een **positieve bijdrage** geleverd, aangezien zij haar belangrijkste doelstelling, namelijk effectieve, concrete maatregelen treffen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, heeft verwezenlijkt. Als eerste juridisch verbindend regelgevingsinstrument ter wereld op dit gebied, heeft zij ook gediend als **voorbeeld voor de opstelling van soortgelijke handelsmaatregelen** door derde landen en internationale organisaties.

De beoordeling heeft bevestigd dat de verordening, in het algemeen genomen, **op voldoende wijze ten uitvoer wordt gelegd** en dat zij geschikt blijft voor de doeleinden. Aangezien de verordening voldoende robuust wordt geacht, wordt een ingrijpende actualisering van wetgevende aard in dit stadium niet noodzakelijk bevonden. De beoordeling heeft echter wel laten zien dat niet-wetgevingsmaatregelen ter ondersteuning van een effectievere uitvoering van bepaalde bepalingen van de verordening verder zouden kunnen worden onderzocht.

[45] In artikel 23 is bepaald dat een lidstaat de overige lidstaten en de Commissie in kennis moet stellen van zijn besluiten om uit hoofde van de verordening een vergunningsaanvraag af te wijzen of een reeds verleende vergunning voor de uitvoer of doorvoer van goederen of de verlening van technische bijstand of tussenhandeldiensten in te trekken. In hetzelfde artikel is bepaald dat de lidstaten de relevante lidstaten informeren en raadplegen, indien zij overwegen een vergunning te verlenen voor "een transactie die in wezen identiek is" aan die welke door een andere lidstaat eerder werd geweigerd of afgewezen. Tot slot is in artikel 23 bepaald dat elke lidstaat die een vergunning verleent voor een dergelijke "transactie die in wezen identiek is", de overige lidstaten en de Commissie van deze beslissing en de aan die beslissing ten grondslag liggende redenen in kennis moet stellen.

Wat betreft de goederen die onder de verordening vallen, dient de verordening te reageren **op de evolutie van de technologie en op marktontwikkelingen,** en dient zij rekening te houden met wijzigingen in de aard van het gebruik, en misbruik, van uitrusting voor de wetshandhaving. Ook zouden inconsistenties met andere aanverwante EU-instrumenten (Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad en wapenembargo's die specifiek worden ingesteld om gevallen van "binnenlandse repressie" tegen te gaan) verder kunnen worden onderzocht. De afweging van overwegingen in verband met de mensenrechten tegen de noodzaak om de handel in legitieme **levensreddende medische artikelen** te beschermen, dient ook zorgvuldig te worden gemaakt wanneer wordt beoordeeld of het al dan niet opportuun is om de scheikundige stoffen die onder de verordening vallen, te actualiseren.

Om de lidstaten te helpen deze verordeningen effectiever en consistenter/eenvormiger uit te voeren in belangrijke gebieden of gebieden waar zich uitdagingen voordoen, zouden er **richtsnoeren** nodig kunnen zijn betreffende de praktische toepassing van bepaalde aspecten van de verordening, zoals de definitie van de goederen die in de bijlage zijn opgenomen, protocollen voor handelsbeurzen en tentoonstellingen, risicobeoordelingen, weigeringen of kennisgevingen. Manieren om nauwlettender **toezicht** te houden op mogelijke overtredingen van de verordening en het **eindgebruik** van uitgevoerde goederen, dienen verder te worden onderzocht. Er is ook ruimte voor meer **synergieën** tussen de monitoringwerkzaamheden in verband met de mensenrechten in derde landen enerzijds, en controles op het eindgebruik van goederen en diensten die uit hoofde van de verordening worden uitgevoerd anderzijds. Dit dient eveneens verder te worden onderzocht.

Voorts wordt erkend dat er behoefte is aan **meer transparantie en verantwoording** (met name aan de hand van de publicatie van jaarlijkse activiteitenverslagen). Bovendien wijst de beoordeling op de noodzaak van meer **informatie-uitwisseling** over de manier waarop de verordening wordt uitgevoerd, met name op het gebied van risicobeoordelingen en het beleid inzake het verlenen van vergunningen. Het kan nuttig zijn aanvullende relevante informatie, zoals gegevens over inbreuken en sancties, in de algemene jaarlijkse rapportage op te nemen.

Een stelselmatigere **interactie met niet-gouvernementele organisaties, internationale organisaties en andere belanghebbenden** die over relevante expertise beschikken, dient te worden aangemoedigd, onder meer via de indiening van verslagen, briefings of andere informatie betreffende de verordening en de uitvoering ervan. Dat zou een daadkrachtigere monitoring en opsporing van mogelijke inbreuken bevorderen en nuttige informatie voor de nationale risicobeoordelingsprocedures opleveren.

Teneinde de aangewezen kwesties te onderzoeken en meer bewijsmateriaal en deskundig advies te verzamelen, stelt de Commissie voor een **deskundigengroep** op te richten. In die groep zouden onder meer toereikend gekwalificeerde deskundigen uit relevante niet-gouvernementele organisaties (namelijk organisaties die werkzaam zijn op het gebied van mensenrechten en wapenbeheersing), internationale organisaties, de academische wereld en het bedrijfsleven kunnen zetelen. De groep zou regelmatig steun kunnen verlenen aan de Commissie door scenario's voor het versterken van de naleving te onderzoeken en de verordening en de uitvoering ervan doeltreffender te maken. De functie van de groep zou erin bestaan brede expertise te bieden in aanvulling op de rol van de ATCG, substantiële input te geven om de discussie over het beleid en de uitvoering te stimuleren, en alle betrokken belanghebbenden in staat te stellen deel te nemen aan een permanente dialoog.

Voorts zou kunnen worden onderzocht welke niet-wetgevingsmaatregelen mogelijk zijn ter afschrikking van bepaalde ongepaste activiteiten van **EU-onderdanen en in de EU gevestigde bedrijven die actief zijn buiten de EU** (bijvoorbeeld de promotie of marketing van goederen en diensten en het verlenen van technische bijstand of opleiding voor ongepast

of oneigenlijk gebruik van uitrusting voor de wetshandhaving). Daartoe zouden bijvoorbeeld maatregelen kunnen behoren ter bevordering van de transparantie en bewustmaking of maatregelen die een doeltreffende naleving bevorderen van de van de VN-richtsnoeren voor het bedrijfsleven en de mensenrechten.