

Rubriek: Handelscontracten, transport en logistiek

Aansprakelijkheid voor de doorvoer van strategische goederen zonder vergunning

Auteur: mr. E.R. Mooring, Kneppelhout & Korthals N.V. te Rotterdam

1. Inleiding

Strategische goederen zijn volgens het “handboek strategische goederen” als volgt gedefinieerd: “goederen waaraan om veiligheidsredenen en internationale afspraken zo veel strategisch belang wordt toegekend, dat de uitvoer ervan niet, of alleen onder voorwaarden mag plaatsvinden. Het gaat meestal om goederen die voor militaire doeleinden of voor de vervaardiging van massavernietigingswapens kunnen gebruikt.” De term strategische goederen omvat zowel militaire goederen als goederen voor tweërlei gebruik (dual-usegoederen).

Van oudsher ligt de focus bij strategische goederen veelal op de export en in mindere mate op de doorvoer. De regelgeving op dit terrein is het afgelopen decennium echter diverse malen aangepast en aangescherpt om ook de doorvoer van strategische goederen te reguleren. In Nederland geldt inmiddels dat zowel voor de uitvoer als doorvoer van strategische goederen in beginsel een vergunning is vereist. Recente rechtspraak toont aan dat uitvoer of doorvoer zonder de vereiste vergunning zwaar wordt gestraft. Opmerkelijk is dat niet alleen de exporteur van de strategische goederen, maar ook de vervoerder of doorvoerder van de goederen een eigen verantwoordelijkheid heeft om over de juiste vergunning te beschikken. Dit terwijl het voor een dergelijke partij niet altijd duidelijk op te maken is wat voor goederen de door hem te vervoeren zending bevat, waar de zending vandaan komt en waar de zending uiteindelijk naartoe gaat. De recent gepubliceerde rechtspraak op dit gebied toont aan dat aan deze praktische aspecten geen waarde toekomt: elke partij die betrokken is bij het vervoer of de doorvoer van strategische goederen, heeft een eigen onderzoeksplicht en heeft, naast de exporteur, een eigen verantwoordelijkheid om over de juiste vergunning te beschikken.

In dit artikel komen enkele uitspraken aan bod die betrekking hebben op de doorvoer van militaire goederen zonder de vereiste vergunning. Aangezien een gedetailleerde bespreking van deze uitspraken buiten de reikwijdte van dit artikel ligt, beperk ik mij tot een korte uiteenzetting van de feiten om vervolgens de juridische gevolgen voor de praktijk te bespreken.

2. Drie gepubliceerde uitspraken

Hieronder wordt kort ingegaan op de feiten van drie gepubliceerde strafzaken die betrekking hebben op de doorvoer van militaire goederen zonder de vereiste vergunning.

Rechtbank Amsterdam 23 november 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:8519

In deze uitspraak wordt transport- en opslagbedrijf U-Freight Holland ten laste gelegd dat zij opzettelijk militaire goederen zou hebben doorgevoerd van Maleisië naar Rusland zonder de vereiste doorvoervergunning. Naast het bedrijf, werd ook de directeur als feitelijk leidinggever vervolgd. Het ging hier om twee defecte onderdelen voor radarsystemen uit gevechtsstraaljagers van de Maleisische luchtmacht, welke via Nederland ter reparatie zouden worden doorgevoerd naar het productiebedrijf in Rusland. Deze goederen vallen onder militaire goederen als aangewezen in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen onder post ML 11.a.g. Het argument van U-Freight dat er geen sprake is van een voltooid delict omdat de goederen Rusland nooit hebben bereikt, wordt door de rechtbank verworpen onder verwijzing naar de definitie van doorvoer in het Besluit strategische goederen. Voor een voltooide doorvoer is het volgens de rechtbank niet vereist dat de goederen Rusland daadwerkelijk hebben bereikt: voldoende is dat de goederen zich op Schiphol bevonden met als eindbestemming Rusland. De rechtbank komt tot een bewezenverklaring en veroordeelt het

professionele transportbedrijf tot het betalen van een boete van 50.000 euro (waarvan de helft voorwaardelijk). De directeur van het bedrijf wordt vrijgesproken: niet is bewezen dat hij van het transport op de hoogte was.

Rechtbank Noord-Holland 24 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3298

In de tweede uitspraak gaat het om de professionele logistiek vervoerder Airfreight Logistics. Haar wordt ten laste gelegd dat zij opzettelijk militaire goederen vanuit de Verenigde Staten naar Saoedi-Arabië heeft doorgevoerd zonder de vereiste individuele doorvoervergunning. Het ging in dit geval om drones ('UAV's'), welke in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen onder post ML 10c als militaire goederen zijn aangewezen. Het argument van Airfreight Logistics dat er geen sprake is van opzet omdat zij geen aanleiding had te vermoeden dat de goederen als militaire goederen konden worden aangemerkt, wordt door de rechtbank verworpen. De ontvanger (Saoedi-Arabië) en de omschrijving van de goederen hadden Airfreight Logistics ertoe moeten aanzetten de goederen te inspecteren. De rechtbank acht bewezen dat Airfreight Logistics de goederen zonder de benodigde doorvoervergunning door Nederland heeft doorgevoerd. Airfreight Logistics wordt veroordeeld tot het betalen van een geldboete van 50.000 euro. De rechtbank neemt in haar oordeel mee dat Airfreight Logistics al eerder is gewaarschuwd wegens het vervoeren van militaire goederen zonder de vereiste vergunning.

Rechtbank Noord-Holland 24 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3300

In deze uitspraak is Koninklijke Luchvaartmaatschappij N.V. (KLM) ten laste gelegd dat zij opzettelijk reserveonderdelen voor drones zou hebben doorgevoerd zonder de daarvoor vereiste vergunning van Zuid-Afrika naar het Ecuadoraanse Ministerie van Defensie. Deze onderdelen zijn aangewezen als militaire goederen onder post ML 10a in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. KLM voert als aan dat shipper Panalpina de op haar rustende verplichting heeft verzaakt om haar te informeren over de aard van de goederen en dat de goederen die ten vervoer werden aangeboden onderworpen waren aan een doorvoervergunningsplicht. Bovendien stelt zij dat op haar als vervoerder slechts een verplichting rust om een vergunning aan te vragen indien er geen beschikkingsbevoegde of partij die dit namens de beschikkingsbevoegde dient te doen, betrokken is. De rechtbank verwierpt deze argumenten gezamenlijk en veroordeelt KLM tot het betalen van een geldboete van 40.000 euro waarvan 20.000 voorwaardelijk.

Opmerking: KLM heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak. Op 23 november 2018 is door het Gerechtshof Amsterdam (ECLI:NL:GHAMS:2018:4197) op dit hoger beroep beslist en is gekomen tot een hogere boete dan oorspronkelijk was opgelegd, te weten 60.000 (waarvan 30.000 voorwaardelijk) euro.

3. De juridische implicaties

Bovenstaande uitspraken geven een illustratie van het nieuwe handhavingsbeleid van het Nederlands Openbaar Ministerie, dat sinds 2017 strenger is gaan toezien op de naleving van de exportcontrole- en sanctiewetgeving. Het moet duidelijk zijn dat een schending van de verplichting om over de juiste vergunning te beschikken ernstige gevolgen met zich meebrengt: in de zojuist besproken uitspraken kwam de rechtbank telkens tot een veroordeling met daarbij strafoplegging in de vorm van aanzienlijke boetes. Interessant is dat er in deze uitspraken een zekere lijn van redenering te ontdekken is.

Elke partij in de keten is verantwoordelijk voor het aanvragen van een vergunning

Op grond van het Besluit strategische goederen en de Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012 geldt dat een vergunning voor militaire goederen wordt aangevraagd door de beschikkingsbevoegde, door degene die voor hem de douaneformaliteiten verricht, of, indien geen douaneformaliteiten worden verricht, door de persoon die de goederen vervoert.

Bovenstaande uitspraken maken duidelijk dat niet slechts de exporteur van de goederen als beschikkingsbevoegde kan worden aangemerkt: elke partij die betrokken is in de keten van een zending strategische goederen, kan verantwoordelijk worden gehouden voor het aanvragen van een vergunning. De rechtbank maakt in bovenstaande uitspraken duidelijk dat naast de exporteur, ook de vervoerder of doorvoerder als beschikkingsbevoegde van de goederen kan worden aangemerkt en derhalve als normadressant gehouden is om aan deze regelgeving te voldoen. Bovendien heeft de rechtbank ook duidelijk gemaakt dat er geen sprake is van een rangorde in de verantwoordelijkheid om over de juiste vergunning te beschikken: indien meerdere personen verantwoordelijk zijn voor het aanvragen van een vergunning, dan is het niet zo dat als één van deze personen dit niet doet, de andere zijn vrijgesteld van hun verplichting. Dit betekent dat elke partij die betrokken is bij de uitvoer, het vervoer of de doorvoer van een zending strategische goederen, een eigen verantwoordelijkheid draagt om over de juiste vergunning te beschikken.

Onderzoeksplicht

Een ander belangrijk aspect is dat de rechter met een gebrekkig onderzoek van de vervoerder of doorvoerder geen genoegen neemt. Op elke partij die betrokken is bij het vervoer of de doorvoer van strategische goederen, ongeacht de eventuele verplichtingen van andere partijen, rust een eigen zelfstandige onderzoeksplicht. Dat dit in de praktijk eventueel problemen oplevert, speelt hierbij geen rol. Van professionele vervoerders wordt volgens de rechtbank verwacht dat zij bekend zijn met de voor haar geldende wet- en regelgeving en dat zij beschikken over een zodanig ingerichte interne bedrijfsvoering dat overtredingen worden voorkomen. Het enkele argument dat de afzender niet heeft voldaan aan de op haar rustende verplichtingen om de vervoerder of doorvoerder te informeren over de aard van de goederen volstaat volgens de rechtbank dan ook niet.

Opzet wordt gemakkelijk aangenomen

Tot slot geldt dat het, om tot een strafbare overtreding te komen, van belang is dat de opzettelijke bedoeling van de overtreding wordt bewezen. Uit bovenstaande uitspraken volgt dat het hier gaat om het zogenoemde "kleurloos opzet". Dit betekent dat voor strafbaarheid niet noodzakelijk is dat de verdachte zich ook van de overtreding bewust is. Het opzettelijk vervoeren of doorvoeren van strategische goederen zonder de vereiste vergunning, is voldoende om aan te nemen dat er sprake is van opzet. De steeds terugkomende passage van de rechtbank luidt als volgt:

"Voor het bewijs van het (subjectieve) bestanddeel 'opzettelijk' in het onderhavige strafbare feit bij verdachte hoeft er slechts sprake te zijn van zogenaamd kleurloos opzet. Het opzet dat in dit verband dient te worden bewezen, betreft niet opzet op de wederrechtelijkheid van het handelen dan wel opzettelijk nalaten, maar slechts op de feitelijke gedraging, dat wil zeggen het opzet op het doorvoeren van de aangeboden goederen."

Het argument dat de verdachte niet op de hoogte zou zijn van het verbod en het verbod niet heeft willen overtreden, kan de verdachte dan ook niet disculperen. Uit bovenstaande uitspraken volgt dat de rechtbank er bij professioneel vervoerders vanuit gaat dat zij weten dat hun handelen of nalaten onder deze regelgeving valt.

4. Conclusie en tip(s) voor de praktijk

Het zojuist besprokene geeft aan hoe belangrijk het is voor bedrijven die betrokken zijn bij het vervoer of de doorvoer van strategische goederen om op de hoogte te zijn van de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot strategische goederen. Het doet er niet toe of u exporteur, vervoerder of expediteur bent: alle partijen betrokken in de keten hebben een eigen onderzoeksplicht en worden geacht over een vergunning te beschikken. Voor logistieke transportbedrijven is dat een ingewikkelde opgave. Zij hebben immers dagelijkse te maken met duizenden soorten verschillende zendingen en zijn vaak afhankelijk van de informatie die aan hen ter beschikking wordt gesteld. Het is daarom van belang uw bedrijfsvoering zo in te richten dat overtreding van de wet- en regelgeving met betrekking tot strategische goederen voorkomen wordt. Het kan helpen om uzelf

voor elke zending altijd de volgende drie vragen te stellen: (i) Wie is de klant? (ii) Wat is de aard van de goederen? (iii) Waarheen / naar wie gaan de goederen? Deze vragen kunnen u een duidelijk beeld geven van de te vervoeren of door te voeren goederen en het potentiële risico dat daaraan is verbonden. Daarnaast is het van belang om iemand in huis te hebben met kennis van de wet- en regelgeving met betrekking tot strategische goederen, uw personeel regelmatig trainingen op het gebied van export compliance te laten volgen en u te laten assisteren in het opstellen van een afdoende Internal Compliance Framework.