



De Europese defensiemarkt: een kwestie van efficiëntie en verantwoordelijkheid

Redactie door Alyson JK Bailes & Sara Depauw

Conferentierapport

COLOFON

Auteurs

Jocelyn Mawdsley
Herbert Wulf
Santiago Eguren
Mark Bromley
Cédric Poitevin
Quentin Michel
Hans Ingels
Sara Depauw
Tomas Baum
Alyson JK Bailes

Eindredactie:

Alyson JK Bailes
Sara Depauw
Tomas Baum

Lay-out

Gamma nv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

Brussel, 15 september 2011
ISBN 9789078864455

Disclaimer

Hoewel door het Vlaams Vredesinstituut uiterste zorgvuldigheid werd betracht bij de redactie van dit rapport, kan het niet aansprakelijk worden geacht of gesteld voor mogelijke vergissingen of onvolledigheden. Tevens wordt geen enkele vorm van aansprakelijkheid aanvaard voor enig gebruik dat een lezer van dit rapport maakt.

Inhoudsopgave

OVER DE AUTEURS	2
-----------------	---

TEN GELEIDE	4
-------------	---

DEEL 1: DE RATIONALE VOOR EEN GEMEENSCHAPPELIJKE DEFENSIEMARKT: POLITIEKE EN ECONOMISCHE ASPECTEN	9
--	----------

Dr. Jocelyn Mawdsley	Naar een samensmelting van de Europese defensie- en veiligheidsmarkt?	11
Dr. Herbert Wulf	De Europese defensiemarkt en het Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid	21
Santiago Eguren	Naar meer openheid op de Europese defensiemarkt en een competitieve industrie	31

DEEL 2: WAPENEXPORTCONTROLE: EUROPEES EN NATIONAAL BELEID	39
--	-----------

Mark Bromley	Het gemeenschappelijk standpunt van de EU inzake wapenuitvoer en nationaal exportcontrolebeleid	41
Cédric Poitevin	Een Europees exportcontroleregime: een kwestie van efficiëntie en verantwoordelijkheid	49
Quentin Michel	De EU als waakhond voor een verantwoorde wapenbeheersing	55

DEEL 3: DE EUROPESE RICHTLIJN INZAKE INTRACOMMUNAUTAIRE HANDEL IN DEFENSIEMATERIEEL EN DE UITDAGING DIE CONTROLE STELT	61
---	-----------

Hans Ingels	De richtlijn inzake intracommunautaire handel in defensieproducten: positieve doelen	63
Sara Depauw	Risico's van de richtlijn voor transparantie en exportcontrole	69

SLOTOPMERKINGEN: DOELTREFFEND VEILIGHEIDSBELEID EN VERANTWOORDE HANDEL	77
---	-----------

Tomas Baum

NAWOORD: WAT NU?	83
-------------------------	-----------

Alyson JK Bailes

Over de auteurs

Alyson J.K. Bailes (°1949) is gastlector aan de Universiteit van IJsland in Reykjavik en aan het Europacollege in Brugge. Haar specialiteit zijn algemene veiligheidskwesties en Noord-Europese en Europese veiligheid. Van 2002 tot 2007 stond zij aan het hoofd van het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Tot dan had zij voornamelijk carrière gemaakt in de Britse diplomatieke dienst. Professor Bailes heeft veel gepubliceerd over de ontwikkeling van het algemene veiligheidsbeleid, Europese veiligheid en defensie, regionale samenwerking rond veiligheid en wapenbeheersing.

Tomas Baum (°1972) studeerde wijsbegeerte, toegepaste ethiek en internationale politiek. Hij is directeur en onderzoekscoördinator van het Vlaams Vredesinstituut. Zijn interesse gaat uit naar controle op de handel in strategische goederen en onderzoek van het overheidsbeleid. Verder bestudeert hij de relatie tussen democratie en vrede. Hij vertaalt de werkzaamheden binnen het programma 'Wapenhandel en productie' van het Vlaams Vredesinstituut naar meerdere beleidsniveaus, media en andere fora.

Mark Bromley (°1977) heeft een BA in Sociale en Politieke Wetenschappen van St John's College, Cambridge en een MA in Oorlogsstudies van King's College London. Hij is sinds 2003 in dienst bij het SIPRI en werkt er als senior researcher aan het Arms Transfers Programme. Als onderzoeker is hij gespecialiseerd in het wapenexportbeleid van EU-lidstaten, de Europese inspanningen voor het wapenexportbeleid en de illegale handel in kleine en lichte wapens. Hij is de auteur van 'The Impact on Domestic Policy of the EU Code of conduct on Arms Exports: The Czech Republic, the Netherlands and Spain, SIPRI Beleidsnota nr. 21 (mei 2008).

Sara Depauw (°1978) studeerde politieke en sociale wetenschappen en heeft een Europese Master's Degree in Human Rights and Democratisation (EIUC). In mei 2006 is ze bij het Vlaams Vredesinstituut aan de slag gegaan. Daar voert ze onderzoek en stelt ze beleidsadviezen op. Binnen het onderzoeksprogramma 'Wapenhandel en -productie' concentreert zij zich op het (sub)nationale, Europese en internationale juridische kader van buitenlandse handel in strategische goederen.

Santiago Eguren Secades (°1958) heeft een Master in Spaans Recht, een Master in Bedrijfsbeheer en een Master in Europees Recht. Als juridisch en financieel controleur bij het Spaanse ministerie van Defensie heeft hij doorheen vrijwel zijn hele loopbaan verschillende aspecten van openbare aanbestedingen begeleid. Sinds 2002 is hij op het vlak van het GBVB op beheersmatig, organisatorisch en strategisch niveau als expert terzake werkzaam voor de Europese Unie. In 2009 is hij bij het Europees Defensieagentschap in dienst getreden, waar hij als leidend ambtenaar voor de defensiemarkt onder het directoraat Industrie en markt werkt.

Hans Ingels (°1964) is adjunct directeur van de eenheid Interne markt en toepassing van het acquis, binnen het DG Ondernemingen en industrie van de Europese Commissie. Hij is in 1995 voor de Commissie beginnen werken. Hij heeft een rechten- en een notariaatsdiploma, een diploma Vennootschapsrecht en een diploma Europees en Internationaal Recht.

Jocelyn Mawdsley (°1974) deed Europese Studies aan de universiteit van Bradford en van Bonn. Zij heeft een master- en doctoraatsdiploma in Politieke Wetenschappen van Newcastle University. Sinds september 2005 is ze daar docent in Europese Politiek. Haar onderzoek spitst zich toe op de politieke economie van defensie en veiligheid in Europa, en de relatie ervan met het defensie-, veiligheids- en wetenschapsbeleid.

Quentin Michel (°1968) is professor Europese Studies aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Luik. Sinds 2007 is hij ook departementshoofd. Hij heeft als “gedetacheerde nationale deskundige” voor de Europese Commissie (DG Handel eenheid E4 Controle op de uitvoer van producten voor tweeërlei gebruik) gewerkt en verstrekt regelmatig advies aan nationale en internationale organisaties rond regimes voor exportcontrole. Momenteel spitst zijn onderzoek zich toe op het besluitvormingsproces van Europese instellingen, met name dan de rol van informeel bestuur, regimes voor exportcontrole op goederen voor tweeërlei gebruik, duurzame ontwikkeling in de EU en nucleaire reguleringsmaatregelen. In 2011 komt een nieuw werk uit, “Le contrôle des transferts des articles relatifs aux armes nucléaires dans l’Union européenne: à la recherche d’une cohérence”, dat een controleregime voor de handel in kernmateriaal diepgaand analyseert.

Cédric Poitevin (°1979) staat aan het hoofd van het project “Arms Transfers and Small Arms” bij GRIP (Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix), een Belgisch onafhankelijk onderzoekscentrum. Zijn werk richt zich op de controle op handel in kleine en lichte wapens (markering en opsporing, post-exportcontroles, enz). In zijn meest recente publicatie bespreekt hij de nationale systemen voor controle van wapenleveringen in Franstalige landen van Sub-Sahara Afrika, alsmede het beheer van de landsgrenzen en de strijd tegen de illegale handel in kleine en lichte wapens.

Prof. dr. Herbert Wulf (°1939) is de voormalige directeur van het Bonn International Center for Conversion (BICC) en is vandaag adjunct senior onderzoeker aan het Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) van de Universiteit Duisburg/Essen. Hij heeft als onderzoeker en publicist een ruime ervaring op het vlak van wapenbeheersing, wapenproductie en wapenuitvoer, het monopolie van de overheid op het gebruik van geweld, strijdkrachten in ontwikkelingslanden en ontwikkelings samenwerking.

Ten geleide

2009 was een mijlpaal in de oprichting van een Europese defensiemarkt. De Europese lidstaten keurden het Europees defensiepakket goed dat ertoe dient de nationale defensiemarkten in de EU open te stellen om zo de weg vrij te maken voor een Europese defensiemarkt. Tegelijk werkt de EU aan haar gemeenschappelijk beleid om de handel in producten voor tweërlei gebruik en conventionele wapens te controleren, met de bedoeling wapenleveringen te vermijden die gewapende conflicten en terrorisme kunnen voeden. Ter gelegenheid van het Belgisch EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2010 vond in het Vlaams Parlement een conferentie plaats om de laatste ontwikkelingen op het vlak van (controle op) wapenhandel en -productie te evalueren. De conferentie boog zich over de vraag in welke mate aan een economisch gericht beleid – bedoeld om Europa's concurrentiepositie in de productie en handel van defensiematerieel en spits technologie te versterken – een preventief wapenexportcontrolebeleid wordt of moet worden gekoppeld. Kan de EU een gerationaliseerde defensiemarkt betrachten zonder daarbij haar doelen en legitimiteit in verband met conflictpreventie te ondermijnen? In de zoektocht naar een gezond evenwicht tussen efficiëntie en verantwoordelijkheid wil dit conferentierapport een bijdrage leveren aan het lopende debat over de ontwikkeling van een Europese defensiemarkt en over het wapenbeleid van de EU.

De controle op de wapenproductie en wapenhandel is traditioneel nauw verbonden met nationale soevereiniteit. De meeste landen hebben een eigen defensie-industrie om over defensiematerieel te kunnen beschikken en voor wapenleveringen niet van andere landen afhankelijk te zijn. Vanuit een gedeeld belang om de handel in strategische goederen (producten voor tweërlei gebruik en militair materieel) te beheersen, hebben nationale overheden in internationale fora evenwel een gemeenschappelijk exportcontrolebeleid opgebouwd.¹ De EU speelde op dit beleidsdomein vroeger een beperkte rol, maar haar invloed is stapsgewijs toegenomen. In 1991-1992 zette de EU haar eerste stappen om te komen tot een geharmoniseerd Europees exportcontrolebeleid rond de handel in zowel militaire goederen als producten voor tweërlei gebruik.² Voor militair materieel werd een Europees regime voor wapenexportcontrole ontwikkeld als onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Het EU-beleid betreffende de handel in producten voor tweërlei gebruik maakte dan weer deel uit van het gemeenschappelijk handelsbeleid. Terwijl men van mening was dat een beperking op de handel *binnen* de EU in goederen voor tweërlei gebruik niet strookte met de beginselen van de gemeenschappelijke markt (vrij verkeer van goederen en diensten), werd een gemeenschappelijk *export*controle beleid nodig bevonden om illegitieme proliferatie van (massavernietigings)wapens te voorkomen. Handel in dual-use producten en technologieën (zowel binnen als buiten de EU) wordt nu bij verordening gereguleert die rechtstreeks van toepassing is in alle EU-lidstaten.³ Wat conventionele wapens betreft heeft de EU in het kader van haar GBVB een aantal stappen gezet om een gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer te formuleren. Dit stelt dat men zich aan de gemeenschap-

1 Zie internationale controleregimes zoals het Wassenaar Arrangement, Nuclear Suppliers Group, het Zangger Committee, de Australiëgroep, het Missile Technology Control Regime, initiatieven van de VN, de OVSE, e.a.

2 Conclusies van de Europese Raad in Luxemburg (28 en 29 juni 1991), DOC/91/2, RAPID-database, 29/06/1991.

3 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 tweërlei gebruik, *Publicatieblad van de Europese Unie* L 134, 25 mei 2009, p. 1-269.

pelijke beleidslijnen houdt en informatie uitwisselt. Niettemin behouden nationale regeringen de bevoegdheid om de desbetreffende wetgeving goed te keuren en uit te voeren.⁴ Halverwege 2009 hebben de lidstaten zich echter akkoord verklaard met een pakket Europese richtlijnen waardoor de handel binnen de EU zo niet volledig dan toch in toenemende mate onder gemeenschappelijke bevoegdheid en de eenheidsmarkt zou vallen.⁵

Het EU-beleid betreffende wapenexportcontrole kan niet los worden gezien van haar ruimere wapenbeleid en van de huidige ontwikkelingen op de defensiemarkt. Exportcontroles worden noodzakelijk geacht ter bescherming van de vrede en de veiligheid, maar belemmeren tegelijk de uitvoer van defensiematerieel en brengen een aanzienlijke administratieve en financiële last met zich mee. Ofschoon noch de Europese autoriteiten noch de sector de noodzaak van controles op deze handel in twijfel trekt, hebben Europese defensiebedrijven de gefragmenteerde nationale exportcontrolewetgeving in Europese lidstaten aangeklaagd. Een transnationaal georganiseerde industrie, genoodzaakt om de grensoverschrijdende samenwerking uit te diepen, heeft zich aan 27 verschillende vergunningssystemen en maatregelenpakketten inzake wapenhandel te houden. Door de steeds intensievere overdracht van materieel, onderdelen en knowhow tussen defensiebedrijven en gegeven de grotere afhankelijkheid van export om hun productiekosten te dekken, dringt de behoefte aan een eengemaakt wettelijk kader zich op. De uitwerking van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB, voordien EVDB)⁶ en de oprichting van het Europees Defensieagentschap (EDA)⁷ versterkt de vraag naar de opbouw van een militaire capaciteit dat op de Europese noden en belangen is afgestemd. Dit omvat onder meer de roep om de hindernissen voor de handel van defensiegerelateerd materiaal binnen Europa te beperken.

Met het GVDB beschikt de EU sinds 2000 over een instrument om crisisbeheer ook militair te ondersteunen, binnen de eigen 'strategische ruimte' of daarbuiten. Welke crisissen onder het domein van het GVDB vallen, is niet gedefinieerd en hangt voornamelijk af van de bereidheid bij lidstaten om tussenbeide te komen. Tot dusver heeft de EU nog maar zelden soldaten in het veld gestuurd. Crisisinterventies bleven meestal beperkt tot politionele of civiele tussenkomsten, of werden met meer traditionele diplomatieke en humanitaire middelen uitgevoerd.⁸ Sinds de Brits-Franse top in St-Malo (1998) echter streeft het EVDB/GVDB ook een versterking van de Europese collectieve militaire capaciteit na, en wil het daarvoor vooral de uitrusting en de technische systemen uitbouwen om het langdurig inzetten van troepen te kunnen ondersteunen.⁹ In 2004 is het Europees Defensieagentschap opgericht om de Europese samenwerking op het stuk van bewapening te coördineren en om de militaire capaciteit in de lidstaten te helpen uitbreiden en af te stemmen, rekening houdend met de noden van dit GVDB en het belang van Europa in de ontwikkeling van concurrentiële spijttechnologieën.

4 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, *Publicatieblad van de Europese Unie* L 335, 13 december 2008, p. 99-103.

5 Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 146, 10 juni 2009, p. 1-36.

6 Zie extern optreden van de Europese Unie: GVDB, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=261&lang=EN>, geconsulteerd op 4 februari 2011.

7 Zie EDA, <http://www.eda.europa.eu/>, geconsulteerd op 4 februari 2011.

8 Howorth, J. (2007), *Security and defence policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, p 10.

9 Gezamenlijke Verklaring inzake de Europese defensie op de Brits-Franse top (St-Malo, 4 december 1998), <http://www.ena.lu/>, geconsulteerd op 30 januari 2011.

Samen en in overleg met het EDA heeft de Europese Commissie inspanningen gedaan om de Europese markt voor defensie-uitrusting te versterken en de ontwikkeling van een Europese industriële en technologische defensiebasis te ondersteunen. De idee om nationaal gerichte defensiemarkten te hervormen is niet louter ingegeven vanuit de ambitie om voor militaire uitrusting een lagere productiekosten te creëren gezien de dalende nationale defensiebudgetten in Europa, maar ook om de concurrentiepositie van de Europese industrie op de wereldmarkt te stimuleren. De Commissie betwist al jaren de interpretatie van voormalig art. 296 VEG (art. 346 VWEU), dat lidstaten hebben aangewend om communautaire voorschriften inzake mededinging en aanbestedingen niet voor militaire uitrusting te laten gelden en om in plaats daarvan nationale prerogatieven te vrijwaren. De Europese Commissie benadrukt dat gelijke concurrentieposities en meer vrijheid van handel binnen de EU zouden bijdragen tot een gerationaliseerd productieproces en een concurrentiële Europese defensie-industrie kansen zouden bieden. Eind 2007 heeft ze het zogenaamde Europees defensiepakket voorgesteld, dat een richtlijn betreffende aankopen op defensie- en veiligheidsgebied¹⁰ en een andere betreffende intracommunautaire handel in defensie-uitrusting¹¹ bevat. Beide richtlijnen zijn, zoals reeds aangegeven, halverwege 2009 goedgekeurd. Ze waren een belangrijke stap richting een meer concurrentiële Europese defensiemarkt. De Commissie heeft echter, afgezien van het defensiepakket, nog initiatieven lopen.¹² Haar kaderprogramma's voor onderzoeksfinanciering zijn onder andere ook bedoeld om Europa's concurrentiepositie te versterken op de markten van het hightech veiligheidsmaterieel.¹³ In dit verband is het ook belangrijk te wijzen op de aandacht die de Europese Commissie besteedt aan het feit dat de grenzen en de wisselwerking tussen veiligheids- en defensietechnologieën aan het evolueren zijn.¹⁴ Veel bedrijven zijn vandaag actief in beide domeinen. Eén technologische doorbraak kan dan ook een toepassing vinden in zowel externe defensie als interne veiligheid, mogelijk in combinatie met nog andere civiele gebruiksmogelijkheden. Sommige producenten zijn daarbij van oordeel dat een sterkere Europese O&O- en samenwerkingsstrategie de efficiëntie, de verlaging van kosten en de wereldwijde concurrentiepositie een nieuwe dynamiek zou kunnen geven.

Beleidsmatig ligt dit echter moeilijk omdat marktstimulansen om de defensiemarkt extra zuurstof te geven mogelijk botsen op de grenzen van een verantwoorde Europese houding inzake bewapening en exportcontroles, of zelfs de 'terughoudendheid' die in de Europese strategie en de Europese waarden speelt, zouden kunnen ondermijnen. De instellingen en beleidsorganen die de concurrentiepositie op de veiligheids- en defensiemarkt willen versterken, houden geen rekening met de vraag waar deze producten uiteindelijk zullen terechtkomen en welke schade zij kunnen aanrichten. Ofschoon beide beleidsdomeinen – de ontwikkeling van de Europese defensiemarkt en het Europese regime voor wapenexportcontrole – nauw met elkaar zijn verbonden, gaat het debat de manier waarop het ene het andere beïnvloedt vrijwel altijd uit de weg.

10 Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 20 augustus 2009, p. 76-136.

11 Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 10 juni 2009, p. 1-36.

12 Voor meer informatie over het Europees Defensiepakket, zie Europese Commissie, DG Ondernemingen en industrie, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/documents/index_en.htm, geconsulteerd op 4 februari 2011.

13 Voor meer informatie, zie CORDIS, http://cordis.europa.eu/home_en.html, geconsulteerd op 4 februari 2011.

14 Zie bv. Instituto Affari Internazionali, Manchester Institute of Innovative Research & Institut des Relations Internationales et Stratégique, (2010), *Study on the industrial implications in Europe of the blurring of dividing Lines between security and defence*, Europese Gemeenschappen, 373 p.

Dit rapport wil die kloof dichten door het delicate evenwicht te onderzoeken tussen de ambities inzake veiligheid en de economische aspiraties in een beleidsdomein waar beide elkaar kunnen ondermijnen. Een van de inleidende sprekers verwoordde het tijdens de plenaire vergadering als volgt: “exportcontroles zijn de *sharp end* van een buitenlands en de *cutting edge* van een industrieel beleid”. Voor diegenen die een sterke defensiemarkt voorstaan, is de beweegreden achter het exportcontrolebeleid van de EU vaak niet duidelijk. “Moet een EU-exportcontrolebeleid uitgaan van moraliteit, werkgelegenheid, veiligheid? Het debat wordt niet gevoerd”. In concreto, zelfs wanneer overheden en ngo’s dit debat voeren, reikt de boodschap mogelijk niet tot aan de andere – industriële, financiële en technische – kant van de scheidslijn. Vanuit het standpunt van de exportcontroles of ruimer van diegenen die zich inzetten voor vrede en conflictbeheersing luidt de vraag of we hebben nagedacht over de gevolgen van een bloeiende defensiesector voor veiligheid, stabiliteit, preventie van gewapende conflicten en non-proliferatie. Zonder een duidelijke visie op de legitimiteit van de export van Europees defensie- en veiligheidsmaterieel, zou een groei van de Europese defensiemarkt het imago van de EU als normatieve macht kunnen beschadigen.

De samenstellers van dit rapport maken een diepgaande analyse van de rationale voor een Europese defensiemarkt en van de modaliteiten om deze te ontwikkelen. De teksten zijn opgesteld voor en gevoed door gesprekken die tijdens een conferentie in het Vlaams Parlement te Brussel in november 2010 heeft plaatsgevonden. De overkoepelende vraag luidde in welke mate aan een economisch gericht beleid – bedoeld om Europa’s concurrentiepositie in de productie en handel van defensiematerieel en spitstechnologie te versterken – een preventief wapenexportcontrolebeleid wordt of moet worden gekoppeld. Uit de levendige gesprekken bleek dat dit beleidsdomein vragen opwerpt over onderliggende politieke keuzes die het karakter van de EU als wereldwijde actor vormgeven.

Graag hadden we alle partners in deze conferentie – het Vlaams Vredesinstituut, de Dienst Controle Strategische Goederen van het departement Internationaal Vlaanderen, de Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix (GRIP), het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering – willen bedanken voor hun steun. Onze dank gaat tevens uit naar alle voorzitters en sprekers op de conferentie, en naar Giles Merritt, Michael E. Smith en Pierre-Arnaud Lotton die hun inspirerende ideeën tijdens de plenaire vergadering met ons deelden. Dank in het bijzonder aan de samenstellers van dit rapport,¹⁵ aan Alyson Bailes voor haar warme steun tijdens het hele proces, en aan iedereen die de conferentie heeft bijgewoond voor het levendige debat.

15 De auteurs van hoofdstukken en nota’s in dit rapport hebben hun teksten licht anders gestructureerd en zijn ook voor de bronvermelding soms anders te werk gegaan. We hebben deze verschillen behouden in de overtuiging dat zij de lezer niet hinderen.

Deel 1: De rationale voor een gemeenschappelijke defensiemarkt: politieke en economische aspecten

Dit deel onderzoekt de trends in de productie en de aankoop van defensiemateriaal in de Europese Unie en analyseert hoe de Europese Unie zich hierin geëngageerd heeft gezien het belang ervan voor het GBVB, het GVDB en het Europese onderzoeks- en industriebeleid. Het zal een beeld schetsen van de rol van de Europese Commissie en het Europees Defensieagentschap (EDA) in de vormgeving van een Europese defensiemarkt. In eerste instantie wordt de vraag gesteld of er zoiets bestaat als een 'Europese' defensiemarkt, en indien ja, op welke manier deze zich van andere markten onderscheidt. Defensiebedrijven en –programma's zijn globaal georganiseerd, en men kan zich dan ook afvragen of defensiemarkten geografisch begrensd zijn. Zien bedrijven die wij als Europees beschouwen zichzelf ook zo, of gaat de Europese defensiemarkt op in een geglobaliseerde markt?

Naast defensiemateriaal heeft de ontwikkeling van veiligheidsmaterieel en –technologie steeds meer aandacht gekregen en werden daarvoor meer middelen toegewezen. De scheiding tussen veiligheid en defensie, tussen interne en externe veiligheid, of tussen civiele en militaire operaties is dezer dagen vervaagd. De samensmelting van veiligheid en defensie biedt vanuit een marktperspectief nieuwe kansen om deze markt voor technologische ontwikkelingen open te trekken en de concurrentiepositie in een hightechomgeving te verstevigen. De Europese Commissie – een drijvende kracht achter de economische ontwikkeling van een concurrentiële defensiemarkt – heeft de gewoonte deze ambities te ondersteunen. Het eerste hoofdstuk van dit deel, van de hand van Jocelyn Mawdsley, legt terdege uit in welke mate de markt van veiligheids- en defensieproducten vervlochten is en welke daarvan de juridische gevolgen zijn voor wat de exportcontroles betreft. In hoever moet niet-militaire veiligheidsapparatuur en -technologie worden beschouwd als strategische goederen die controles dienen te ondergaan, en voorziet de wet- en/of regelgeving beperkingen in de financiering voor O&O van en handel in veiligheidstechnologieën? Dr. Mawdsley analyseert of veiligheid en defensie op de defensiemarkt daadwerkelijk samensmelten, en of dit problematisch dan wel nuttig is.

De oprichting van een Europese defensiemarkt is ingegeven door economische imperatieven en door politieke ambities in het GBVB. De onderliggende vraag is of de ontwikkeling van een Europese defensiemarkt gevolgen zal hebben voor de rol van de Europese Unie als wereldmacht, en indien ja of dit de aard van de macht dat ze heeft zal beïnvloeden. Dreigt de EU haar imago als een normatieve macht te ondergraven, of hebben we juist nood aan een sterkere defensiecapaciteit om op het internationale politieke toneel onze geloofwaardigheid niet te verliezen? Het tweede hoofdstuk, door dr. Herbert Wulf, gaat in dit verband in op de filosofische fundamenteën, de morele uitgangspunten en de normatieve macht van de EU. Het stelt de vraag of een gemeenschappelijke EU-defensiemarkt gezien de nationale belangen van lidstaten haalbaar is, en of een versterkte defensiemarkt het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU ten goede zou komen.

Een derde hoofdstuk, door Santiago Eguren Secades, geeft een overzicht van het takenpakket van het EDA en van de genomen initiatieven om de concurrentiepositie van Europese defensie-

bedrijven te verstevigen. Het formuleert een kritische beoordeling van de rol van het EDA en van de mogelijkheden die het heeft om zijn doel te bereiken, i.e. de uitbouw van een concurrentiële Europese markt voor defensie-uitrusting en een sterkere Europese industriële en technologische defensiebasis.

Naar een samensmelting van de Europese defensie- en veiligheidsmarkt?

Dr. Jocelyn Mawdsley, Newcastle University

Sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 heeft het Amerikaanse binnenlandse-veiligheidsprogramma heel wat aandacht gekregen. Daarbij is echter zo goed als onopgemerkt gebleven dat de EU rond de prioriteit veiligheidsonderzoek van het zevende Kaderprogramma (KP7) ook een reeks initiatieven heeft genomen om de ontwikkeling en productie van veiligheids-technologieën te stimuleren. Deze beleidsinitiatieven leiden langzaamaan tot een identificeerbare veiligheidsmarkt binnen de EU. De kernvraag in dit hoofdstuk is in welke mate het hier om een op zichzelf staande entiteit gaat, dan wel of het louter een zijtak is van de goed verankerde defensiemarkt.

Dit hoofdstuk vertrekt van de veronderstelling dat veiligheid naar de binnenlandse veiligheidsagenda verwijst die na 11 september is ontstaan. Toch is het moeilijk om, zelfs voor deze beperkte periode, defensie en veiligheid volledig los van elkaar te zien. Defensie wordt soms als een militaire aangelegenheid gezien, gefocust op de externe veiligheid, terwijl de binnenlandse veiligheid tegenwoordig vooral intern en op burgers is gericht. In de realiteit is deze tweedeling echter niet altijd even duidelijk. De manier waarop politie-, inlichtingen- en douanediensdiensten ingezet worden is iets wat binnen de EU behoorlijk verschilt, wat ook geldt voor de rol die het leger voor de binnenlandse veiligheid speelt. Landen als Groot-Brittannië en Frankrijk hebben recent beide concepten samengevoegd in strategische beleidsplannen (het Franse Witboek 2008 en het Britse Strategic Defence and Security Review 2010). Sommige commentatoren houden het erop dat het een puur semantische kwestie is. Tim Robinson, senior vice-president van de veiligheidsafdeling bij Thales merkt bij de veranderende binnenlandse-veiligheidsmarkt het volgende op: “Ik zie de klemtoon verschuiven en merk dat de verschillen uitvlakken tussen wat we als defensie en als binnenlandse veiligheid beschouwen. ‘Veiligheid’ is een politiek correctere term die omschrijft wat we voordien defensie noemden.”¹ Anderen zien de vervagende grenzen tussen militaire en civiele toepassingen als een onrustwekkende ontwikkeling met zorgelijke gevolgen voor de burgervrijheden in Europa.

Dit hoofdstuk wil analyseren hoe de veiligheids- en defensiemarkt in de EU (al of niet) in elkaar overvloeien. Daarvoor gaat het eerst in op hoe de veiligheidsmarkt is ontstaan en stelt het vervolgens de vraag of leveranciers en producten naargelang het om veiligheid dan wel defensie gaat van elkaar verschillen. Vervolgens stelt het de vraag of handel in veiligheidsmateriaal onder controle geplaatst wordt, en of deze controles doeltreffend zijn. Om af te ronden bespreekt het of de veiligheids- en defensiemarkt daadwerkelijk samensmelten, en of dit problematisch dan wel nuttig is.

1 Euractiv, Critical Infrastructure (13 december 2006), <http://www.euractiv.com/en/security/critical-infrastructure/article-140597> geconsulteerd op 7 maart 2011

Het begin van een Europese veiligheidsmarkt?

Het eerste analytische probleem waarop een onderzoeker stoot die zich in de Europese veiligheidsmarkt wil verdiepen, is de definitie. Wat is de veiligheidsmarkt en welke bedrijven zijn erbij betrokken? Dat is niet geheel duidelijk. Ecorys et al (2009) benadrukken deze moeilijkheid in hun verslag voor het DG Ondernemingen en industrie over de concurrentiepositie van de veiligheidssector in Europa. Met hun model om de sector te onderzoeken maken ze een onderscheid tussen de traditionele veiligheidsmarkt, met een vooral door private ondernemingen verstrekte persoons- en eigendomsbescherming, en de markt die beantwoordt aan 'nieuwe' bedreigingen zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, cybermisdad en de bescherming voor en reactie op grootschalige rampen.² Deze laatste markt staat in haar kinderschoenen, want is pas in het leven geroepen sinds 9/11 en het daaropvolgende grootschalige 'Homeland Security'-programma van de VS. Wat bijvoorbeeld opvalt, is dat tot de EU een initiatief nam inzake veiligheidsonderzoek enkel Zweden en Oostenrijk voor het onderzoek naar en de ontwikkeling van veiligheidsproducten een bijzondere financiering voorzagen, ondanks de hoge instapkosten voor de bedrijven die de markt wensen te betreden.³ Nog steeds is de vraagzijde erg gefragmenteerd. De vroege financieringsprogramma's geven de aard van deze markt en van de bedrijven die erop actief zijn vorm. Het is dan ook de moeite om eens stil te staan bij het ontstaan en de eigenschappen van het EU-veiligheidsonderzoeksprogramma, dat zulk een markt binnen de EU wil oprichten.

Het DG Ondernemingen en industrie beweert op zijn website dat de oorsprong van het veiligheidsonderzoek terug te voeren tot 2003,⁴ waarbij de Europese veiligheidsstrategie voor de Commissie de leidraad is geweest om activiteiten rond Europese veiligheid verder uit te werken. De concrete ontwikkeling van het veiligheidsonderzoek lijkt echter terug te gaan tot juli 2002, wanneer het rapport "Strategic Aerospace Review for the 21st century", of STAR 21, en het antwoord van de Commissie de aanzet hebben gegeven tot wat het veiligheidsonderzoek is geworden.⁵ STAR 21 was ietwat controversieel. Het rapport was het product van een werkgroep op het hoogste niveau, bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese ruimtevaartindustrie, Europees commissarissen, Javier Solana en leden van het Europees Parlement. Het onderschreef de visie dat de Europese ruimtevaart voor civiele en voor defensiedoeleinden complementair en onderling afhankelijk was, en een ernstige investeringsinjectie nodig had om met de Amerikanen te kunnen concurreren. Het rapport stelde twee prioriteiten voorop: (1) snelle vooruitgang in de ontwikkeling van een meer coherente Europese markt voor defensie-uitrusting, en centraal in deze tekst, (2) aanzienlijke verbeteringen aan de structuur van het Europese onderzoek naar en de Europese technologie voor burgerluchtvaart, defensie en ruimtevaart. Er is nog een document van 2002 dat het vermelden waard is: de Strategische onderzoeksagenda voor de luchtvaart van de Adviesraad voor luchtvaartonderzoek in Europa (ACARE)⁶. Net als STAR 21 wees het ACARE-rapport erop dat defensiebedrijven in de Verenigde Staten nu in vergelijking met hun Europese tegenhangers heel wat meer aan onderzoek besteedden. Beide rapporten vonden mekaar in de overtuiging dat de technologische innovatie inzake defensie en luchtvaart voor de EU de sleutel is om ruimere economische successen te boeken.

2 Ecorys et al, Document ENTR/O6/O54, Study on the Competitiveness of the EU Security Industry, Onderzoek ten behoeve van het DG Ondernemingen en industrie binnen de Raamovereenkomst voor het uitvoeren van sectorale concurrentiestudies, Brussel, DG Ondernemingen en industrie, 15 november 2009

3 Gesprekken met Duitse ambtenaren in 2008.

4 http://ec.europa.eu/enterprise/security/documents_en.htm geconsulteerd op 7 maart 2011

5 Europese Commissie, STAR21 Strategic Aerospace Review for the 21st Century, Brussel, Europese Commissie, juli 2002

6 Adviesraad voor luchtvaartonderzoek in Europa, Strategische onderzoeksagenda, Brussel, ACARE, oktober 2002

Het volgende voor de ontwikkeling van het veiligheidsonderzoek belangrijke document was, zo stelde het DG Ondernemingen en industrie, de mededeling van de Commissie van maart 2003, 'Naar een EU-beleid voor defensiematerieel'. Onder het punt *Naar een coherenter Europese inspanning voor hoogwaardig onderzoek op het gebied van veiligheid* riep de Commissie op tot meer coördinatie van het veiligheidsonderzoek. Ze gaf aan dat ze nationale overheden, de bedrijfswereld en onderzoeksinstellingen zou vragen hoe een Europese onderzoeksagenda er in dit domein zou moeten uitzien en zou proberen "om een voorbereidende actie op te zetten, met de bedoeling dergelijk onderzoek op Europees niveau te coördineren, gericht op een beperkt aantal concrete technologieën die aan de Petersbergtaken zijn gekoppeld"⁷. De denkpiste zag er in deze fase behoorlijk duidelijk uit; de Commissie probeerde om het defensieonderzoek te financieren als steun aan defensiebedrijven die volgens haar technologisch in staat waren om economisch de concurrentie aan te gaan. Eén ambtenaar van de Commissie deed officieel volgende uitspraak: "Het EU-kaderprogramma ondersteunt dual-use onderzoek in al deze domeinen, dus het zou wel zinvol zijn om alles op het puur militaire in te zetten... Belangrijk is dat we het precedent scheppen"⁸. In mei 2003 leek iemand anders binnen de Commissie dan weer te suggereren dat er een grootschalige heroriëntatie van het onderzoeksbudget zat aan te komen. Zo zouden, om Europa inzake defensie een sterkere identiteit te geven, "Europese gelden flexibeler inzetbaar moeten worden, ten voordele van defensiegerichte projecten"⁹.

Dit werd evenwel bemoeilijkt door de beslissing in juni 2003 van de Europese Raad om een intergouvernementeel agentschap op te zetten, dat na het gezamenlijk optreden in juli 2004 het Europees defensieagentschap (EDA) zou gaan heten. Het EDA kreeg specifiek de opdracht om onderzoek en ontwikkeling in de EU op defensiegebied te coördineren. Vanaf dan begon de Commissie in haar teksten blijk te geven van een zekere ambiguïteit. Ze probeerde immers om haar plannen door te drukken, zonder daarom het defensieonderzoek openlijk te financieren, iets waarvoor de wettelijke basis ontbrak. De mededeling en beslissing van de Commissie in 2004, die een voorbereidende actie op touw zette inzake veiligheidsonderzoek (PASR), greep terug naar de Europese veiligheidsstrategie van 2003 en stelde behoorlijk ruime prioriteiten voorop¹⁰.

PASR had een te besteden budget van 65 miljoen euro over drie jaar en fungeerde als pilootfase voor de ruimere ambitie van de Commissie om een afzonderlijk programma voor veiligheidsonderzoek te lanceren, met de bedoeling de veiligheidscultuur in de EU te stimuleren. PASR financierde projecten in de volgende prioritaire taakgebieden:

- verbetering van de omgevingsbewustmaking (*situation awareness*)
- optimalisering van de veiligheid en de bescherming van netwerksystemen
- bescherming tegen terrorisme
- versterking van het crisisbeheer
- totstandbrenging van interoperabele en geïntegreerde informatie- en communicatiesystemen.

7 Europese Commissie. COM (2003) 113, Europese defensie - Industriële en marktvoorstellen - Naar een EU-beleid voor defensiematerieel, Brussel, Europese Unie 11 maart 2003.

8 Tigner, B, EU gaat over tot directe financiering van onderzoek, Defense News, 6 januari 2003.

9 Tigner, B, EU verschuift onderzoeksbudget naar defensie: nationale en Europese gelden worden ingezet voor wereldwijde veiligheid, Defense News, 5 mei 2003.

10 Europese Commissie, COM (2004) 72 def. en Besluit 2004/213/EG betreffende de tenuitvoerlegging van de voorbereidende actie inzake de versterking van het Europese industriële potentieel op het gebied van veiligheidsonderzoek, Naar een programma om de Europese veiligheid te verbeteren door onderzoek en technologie, Brussel, Europese Unie, 3 februari 2004.

PASR is bijzonder omdat het een voorbereidende actie was van erg lange duur, die kon beschikken over het maximale budget (€65 miljoen) en de langste tijdspanne (3 jaar) toegelaten binnen het desbetreffende procedurekader. PASR mocht dan wel een onderzoeksprogramma zijn en initieel zijn opgestart door het DG Onderzoek, de financiering werd verstrekt onder het toenmalige artikel 157 van het EG-Verdrag (titel XVI – Industrie) en niet onder titel XVIII (Onderzoek) zoals voorzien in artikel 163(3) van het Verdrag. Daarna is PASR geheel onder het DG Ondernemingen en industrie ondergebracht, dat ook instaat voor de prioriteit veiligheidsonderzoek in het zevende Kaderprogramma. PASR kon gewoon niet mislukken. De eerste oproep tot het indienen van projecten was nog maar net gelanceerd of er werd al beslist om ook in het zevende Kaderprogramma een prioriteit veiligheidsonderzoek op te nemen. Deze beslissing viel in een mededeling van september 2004, ‘Veiligheidsonderzoek: de volgende stappen’¹¹.

In de Groep van prominenten (*Group of Personalities*) die door de Commissie werd aangezocht om een rapport over veiligheidsonderzoek te schrijven, waren leden van de defensie-industrie en van ministeries van Defensie oververtegenwoordigd. Het veiligheidsonderzoek voor burgerdoel-einden kwam er dan ook erg weinig aan bod. Logischerwijze voerde het rapport aan dat er geen afscheiding mocht bestaan tussen militair en civiel onderzoek. Bovendien pleitte het ervoor, per jaar (minstens) €1 miljard aan veiligheidsonderzoek te besteden, wat ook de Lissabondoelstelling om 3% van het bbp voor onderzoek te voorzien dichterbij zou brengen¹². Het rapport gaf als voornaamste reden aan dat de VS ervoor had gekozen om zoveel in binnenlandse veiligheid te investeren. De EU moest daarin volgen, wilde ze de Amerikaanse industrie geen concurrentieel voordeel geven. Dit is, gezien de algemene interne kritiek op het Amerikaanse onderzoeksprogramma voor binnenlandse veiligheid, echter niet bepaald een overtuigend argument.

In haar mededeling ‘Veiligheidsonderzoek: de volgende stappen’ nam de Commissie zich voor een Europese Adviesraad voor veiligheidsonderzoek (EAVO) in het leven te roepen “om, gelet op de voorstellen van de Groep van prominenten, adviezen over strekking en tenuitvoerlegging van het EPVO te geven”. De EAVO moet worden samengesteld uit “deskundigen van verschillende groeperingen van belanghebbenden: gebruikers, bedrijfsleven, en onderzoeksorganisaties”¹³. De onderzoeksprioriteit die uiteindelijk in het zevende Kaderprogramma is afgesproken, sluit behoorlijk nauw aan bij de bevindingen van het EAVO-rapport. Volgende activiteiten worden gefinancierd (€1,4 miljard gedurende de hele looptijd van KP7):

- **“Beveiliging van burgers verbeteren** - technologische oplossingen voor civiele bescherming, bioveiligheid, bescherming tegen criminaliteit en terrorisme;
- **Beveiliging van de infrastructuren en nutsvoorzieningen verbeteren** - het analyseren en beveiligen van infrastructures zoals die voor ICT, vervoer, energie en financiële en bestuurlijke diensten;
- **Intelligente grensbewaking en -beveiliging** - technologieën, apparatuur, gereedschappen en methodes om Europa’s grenzen en kusten te beveiligen;
- **Herstel van de beveiliging en veiligheid in crisissituaties** - technologieën en communicatie, coördinatie ter ondersteuning van civiele, humanitaire en reddingstaken;

11 Europese Commissie, COM (2004) 590, Veiligheidsonderzoek: de volgende stappen, Brussel, Europese Unie, 7 september 2004

12 Europese Gemeenschappen, EUR 21110, Onderzoek voor een veilig Europa: rapport van de Groep van prominenten op het gebied van veiligheidsonderzoek, Luxemburg, Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Gemeenschappen, 2004

13 Europese Commissie, COM (2004) 590

- **Integratie, interconnectiviteit en interoperabiliteit van beveiligingsystemen verbeteren** - informatievergaring voor civiele bescherming, bescherming van vertrouwelijkheid en traceerbaarheid van transacties;
- **Beveiliging en de samenleving** - socio-economische, politieke en culturele aspecten van beveiliging, ethiek en waarden, het aanvaarden van beveiligingsoplossingen, sociaal milieu en het veiligheidsgevoel;
- **Coördinatie en structurering van het veiligheidsonderzoek** - coördinatie tussen Europees en internationaal veiligheidsonderzoek inzake civiel, veiligheids- en defensieonderzoek.”¹⁴

Het is een taakgericht en in veel opzichten ontwikkelingsgericht onderzoek, dus geen “blue skies”-research zoals die onder de door het DG Onderzoek beheerde prioriteiten wordt gefinancierd. Sommige projecten lijken meer op aanbestedingen dan op projecten voor onderzoek en ontwikkeling. Een goed voorbeeld hiervan is het Seabilla-project: volgens Mondeca, een van de betrokken ondernemingen, “zal Seabilla de architectuur uitzetten voor kostenefficiënte bewakingsystemen van Europese zeegrenzen, in de ruimte, aan land, op zee en in de lucht; geavanceerde technologische oplossingen toepassen om bewakingsfuncties beter te laten presteren; en verder aanzienlijke verbeteringen ontwikkelen en implementeren in de detectie, tracering, identificering en geautomatiseerde gedragsanalyse van alle, ook moeilijk te detecteren vaartuigen”¹⁵. Uit gesprekken met ambtenaren van het DG Ondernemingen in 2008 bleek duidelijk dat het hen er vooral om te doen was de prioriteit zo te hanteren dat deze tot de oprichting van een interne veiligheidsmarkt zou leiden, veiligheidspraktijken en –procedures in de hele EU zo veel mogelijk te standaardiseren (door eindgebruikers bij alle projecten te betrekken) en daarmee de concurrentiepositie van de EU-veiligheidsindustrie aan te scherpen.

Kenmerken van de Europese veiligheidsmarkt: aanbodzijde

Ecorys et al maken onderscheid tussen drie soorten leveranciers op de veiligheidsmarkt: de traditionele beveiligingsbedrijven die algemene beveiligingstoepassingen aanleveren, bv. beschermende kleding, toegangscontrole, branddetectie, CCTV; de veiligheidsgerichte defensiesector die veiligheidsproblemen met defensietechnologieën oplost of waar defensiebedrijven civiele technologieën voor gebruik op de veiligheidsmarkt hebben aangekocht of aangepast; en ten slotte nieuwe spelers, ofwel uit andere civiele industrietakken die hun technologieën tot veiligheidstoepassingen ombouwen ofwel opstartende bedrijven¹⁶. Ecorys et al zien in de bovenlaag van de ‘nieuwe veiligheidsmarkt’, die de steun krijgt van het EU-programma voor veiligheidsonderzoek, echter betrekkelijk weinig traditionele beveiligingsbedrijven actief zijn, met uitzondering van enkele domeinen van bewakingstechnologieën. Ook wijzen zij erop dat de vraagzijde van dit bovenste marktsegment maar door een beperkt aantal klanten wordt bevolkt. Meestal zijn dit nationale overheden, aangezien zij de enigen zijn die de producten legitiem mogen gebruiken. Aangezien hun vraag erg specifiek is, doet zich daar in de levering van veiligheidsmaterieel ook

14 http://cordis.europa.eu/fp7/cooperation/security_en.html geconsulteerd op 7 maart 2011

15 http://www.mondeca.com/index.php/en/research/projects/seabilla_european_union_ict_fp7_sec_2009_1_2010_2014 geconsulteerd op 7 maart 2011

16 Ecorys et al, Document ENTR/O6/O54

een desbetreffende concentratie voor¹⁷. Verder stellen zij dat in het topsegment van de nieuwe veiligheidsmarkt de instap moeilijk verloopt, gezien de aanzienlijke hindernissen te wijten aan

- de hoge investeringskosten voor technologische ontwikkeling en vervolgens voor de commercialisering;
- de hoge kosten om een marktpositie te verwerven (lobbyen, marketing en contacten op overheidsniveau) – hierbij speelt ook de nood om klanten ‘op te leiden’ in technologische mogelijkheden en keuzes¹⁸.

Kleine en middelgrote ondernemingen (KMO’s) spelen hier met andere woorden amper mee. En zelfs wanneer zij technologieën ontwikkelen, worden deze meestal aangekocht door de grote, geïntegreerde verdelers of nemen zij voor de ontwikkeling de licentie over.

Werkt dit de convergentie van veiligheids- en defensieleveranciers in de hand? Indien we de veiligheidsmarkt als geheel zien, dan niet. Het spectrum aan aanbieders is nog steeds relatief divers. Wanneer we echter de bovenlaag bekijken van de ‘nieuwe veiligheidsmarkt’, die de steun krijgt van het EU-programma voor veiligheidsonderzoek, krijgen we een heel ander beeld¹⁹. Hier doet zich een concentratie voor van defensiecontractanten die op de veiligheidsmarkt activiteiten hebben uitgebouwd door de overname van bedrijven gespecialiseerd in röntgenonderzoek, biometrie en draadloze communicatie, of door bestaande defensietechnologieën op internetveiligheidsproblemen toe te passen. Een overname die recent in het oog sprong, was in 2010 die van de biometrische, identiteits- en controleafdelingen van L-1 Identity Solutions ter waarde van ongeveer €1 miljard door de Franse defensie- en luchtvaartgroep Safran. Hierdoor wordt Safran de wereldleider in biometrische identificatie. Ook BAE versterkte zijn positie in de veiligheidssector door de overname van L-1 Intelligence Services Group. Ecorys et al merkten op dat bedrijven afkomstig uit de civiele markt belangrijke spelers waren in een klein aantal sectoren. Een voorbeeld is Motorola, dat gespecialiseerd is in beveiligde communicatie²⁰. Wanneer we zien hoe het programma voor veiligheidsonderzoek tot dusver is gelopen, is dit misschien geen verrassing. Deze tendens wordt wellicht nog versterkt door de manier waarop de Commissie op het rapport van het Europees Forum voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid heeft ingespeeld. Dit onderstreept namelijk de noodzaak om de complementariteit en samenwerking tussen defensie- en burgertechnologie uit te breiden, en om ze meer mogelijkheden te bieden om de externe dimensie van veiligheid in de toekomst ook in onderzoeksprogramma’s op te nemen²¹.

De Europese Commissie heeft het programma voor veiligheidsonderzoek ook gebruikt om een samenwerking met het Europees Defensieagentschap aan te gaan. Twee projecten in het bijzonder worden als een succesverhaal aanzien door EDA en de Commissie.

- Software Defined Radio, dat toepassingen heeft voor zowel militair gebruik als voor hulpdiensten (politie, brandweer en dergelijke).
- een project over de inzet van onbemande vliegtuigen in de burgerluchtvaart²².

17 Ibid

18 Ibid p. iv

19 De maritieme beveiliging is de enige sector in het bovenste marktsegment waar Ecorys et al wel nog heel wat diverse leveranciers zien.

20 Ibid

21 Europese Commissie, [COM\(2009\) 691](#) def., Een Europese agenda voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid – Initieel standpunt van de Commissie over de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het ESRI, Brussel, Europese Unie, 21 december 2009

22 James, A (2009a), Defence and Security R & D in Europe: SANDERA Background Report: www.sandera.net geconsulteerd op 7 maart 2011

Deze ad-hocsamenwerking heeft de Europese ministers van Defensie in mei 2009 doen beslissen om het Europees Defensieagentschap op te dragen, samen met de Europese Commissie een Europees samenwerkingskader voor veiligheids- en defensieonderzoek in te richten, met de bedoeling te komen tot een maximale complementariteit en samenwerking tussen onderzoeksactiviteiten met het oog op defensie en de veiligheid van burgers²³. Volgens het EDA is *situational awareness* (sensortechnologieën, bediening en controle van netwerkkassetten) een domein waar samenwerking mogelijk is²⁴. Ook zijn er gesprekken aan de gang over de mogelijkheid om defensieonderzoek op te nemen in het achtste Kaderprogramma. Al deze ontwikkelingen zullen wellicht tot een ruimere capaciteit op de nieuwe veiligheidsmarkt leiden.

Is er sprake van convergentie tussen de aangeboden militaire en niet-militaire producten?

Het is waar dat de grens tussen militaire en niet-militaire producten die aan defensie- en veiligheidseindgebruikers worden aangeboden, ietwat is vervaagd. Dit heeft voor een stuk te maken met de deels overlappende opdracht – antioproer- en antiterreuroperaties bijvoorbeeld hebben soms iets met elkaar gemeen – maar ook met de dynamiek van de technologische innovatie. We moeten dit echter ook niet overdrijven. Hoewel sommige producten nuttig zijn voor zowel militaire als niet-militaire gebruikers, denken we dan bijvoorbeeld aan beveiligde communicatiesystemen en bewakingstechnologieën zoals onbemande luchtvaartuigen en sensoren, blijft de kloof tussen militaire en niet-militaire producten toch erg groot.²⁵ Vliegdekschepen, gevechtsvliegtuigen en geavanceerde rakettechnologie bijvoorbeeld blijven eenduidig militaire producten. Stankiewicz et al benadrukken dat deze scheidslijn zal blijven bestaan. Ministeries zullen immers proberen om de controle over en de investeringen in bepaalde defensietechnologieën te behouden, dit om redenen van nationale veiligheid en continuïteit van de voorziening²⁶. De verschillen zijn kleiner in de technologieën ter ondersteuning van de producten. Indien we van oordeel zijn dat de STACCATO-technologieclassificaties interessant zijn voor veiligheids- en defensiegebruikers, dan argumenteert James dat er nog verschillende technologiecategorieën zijn die “in essentie specifiek voor defensie zijn bedoeld en in andere domeinen beperkt (of niet) inzetbaar zijn (namelijk 102 – Afschrikkingsmaterialen; 103 – Stealthmaterialen en technologieën; en 105 – Energetische materialen)”²⁷. De meerderheid van de producten voor defensie en civiele veiligheid is echter op een ruime waaier generische technologieën gebaseerd.

Terwijl men er tijdens de Koude Oorlog van uitging dat defensietechnologieën baanbrekend waren, en dat er zonder gevaar voor de technologie zelf commerciële toepassingen uit voortkwamen, luidt de visie van Stankiewicz et al vandaag als volgt:

“Niemand is vandaag nog zelfvoorzienend. Dit geldt voor ondernemingen, industrietakken, sectoren en landen. De verticaal geïntegreerde technisch-militaire complexen zijn niet meer de beveiligde plaatsen waar de meest relevante technologieën hun oorsprong vinden. Producten voor defensie en civiele veiligheid maken intensief gebruik van generische, overal verkrijgbare technologieën, niet in de laatste plaats informatie- en communicatietechno-

23 Raad van de Europese Unie, 2943ste zitting van de Raad Externe Betrekkingen, Besluit over het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), Brussel, 18 mei 2009

24 James, A (2009a)

25 Overlapping zien we ook op niet-technologische domeinen, bv. uniformen, beschermende kleding, logistiek, enz.

26 Stankiewicz, R et al (2009), Knowledge Dynamics Scoping Paper, SANDERA Scoping Paper www.sandera.net geconsulteerd op 7 maart 2011

27 James, A (2009a) p.7

logieën (ICT). De geboekte vooruitgang in microsystemen, nanotechnologie, onbemande systemen, communicatie en sensoren, digitale technologie, bio- en materiaalwetenschap bleek telkens belangrijk voor de defensiesector. De meeste, indien niet al deze technologieën kunnen als generisch worden beschouwd.²⁸

Het model van innovatieve defensie dat tijdens de Koude Oorlog gold, is dus in verval. Gezien het feit dat zowel militaire als niet-militaire producten van generische technologieën vertrekken, doet dit de grenzen van zowel kenniscreatie en de toepassing van de technologieën vervagen, niet enkel tussen militaire en niet-militaire veiligheidsproducten, maar ook ten opzichte van de ruimere innovaties in civiele en commerciële technologieën²⁹. Ook het feit dat veel defensie- en veiligheidsproducten van commercieel verkrijgbare technologieën gebruik maken, en dan vooral ICT-technologieën, betekent dat ook vijandige gebruikers daarover kunnen beschikken als zij daarvoor de nodige systeemintegratiecapaciteiten in hun bezit hebben of aankopen. Diegenen die zich zorgen maken over de proliferatie van defensie- en veiligheidstechnologieën staan aldus voor nieuwe uitdagingen.

Handelsbeperkingen op veiligheidsproducten en strategische goederen

Tijdens de Koude Oorlog voerde de COCOM, de commissie voor exportcontrole in het Westen, een economische oorlog met de Sovjetunie, waarbij strategische goederen werden beschouwd als goederen die in eigen land behoorlijk moeilijk te produceren waren, maar die men nodig had om een bepaalde strategie te kunnen uitvoeren. De controle op de export van strategische maar niet noodzakelijk militaire goederen verloopt sinds het einde van de Koude Oorlog op kleinere schaal via de reglementering op de uitvoer van goederen voor tweëerlei gebruik. Deze wettelijke beperkingen zijn ook mogelijk van toepassing op veiligheidstechnologieën, en het DG Ondernemingen en industrie wijst er bij kandidaten in programma's voor veiligheidsonderzoek op dat zij moeten nagaan of hun aanvraag onder deze categorieën valt. De meest recente Europese wetgeving daaromtrent is Verordening 428/2009 van de Raad, die producten voor tweëerlei gebruik definieert als "producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van alle goederen die voor niet-explosieve doeleinden gebruikt kunnen worden en op enige manier bijdragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen"³⁰. In de lijst van producten die onder deze verordening vallen, staan wellicht ook enkele niet-militaire veiligheidsapparaten en -technologieën, en dan met name technologieën op het vlak van telecommunicatie, informatiebeveiliging en onbemande luchtvaartuigen. Controle op de uitvoer van bepaalde soorten niet-militaire veiligheidsuitrusting verloopt ook via Verordening (EG) nr. 1236/2005 van de Raad, ook wel als de 'folterverordening' aangeduid (de Commissie werkt momenteel aan voorstellen om deze verordening strenger te maken). Individuele lidstaten hebben inzake de uitvoer van bepaalde producten mogelijk ook een strengere nationale wetgeving, maar op voorwaarde dat de export van veiligheidstechnologie aan deze bepalingen voldoet, is de handel wettelijk toegelaten.

Moeten deze controles verder worden uitgebreid? Daar valt misschien iets voor te zeggen, rekening houdend met hoe moeilijk het te bepalen is of het uitgevoerde product al of niet voor

28 Stankiewicz R et al (2009) p.21

29 James, A (2009b) Introduction and Synthesis Paper, www.sandera.net geconsulteerd op 7 maart 2011

30 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 tweëerlei gebruik. Artikel 2 (1)

militaire doeleinden wordt ingezet, en dus wordt gebruikt op een manier die voor het land van uitvoer niet aanvaardbaar is. Wat daarin ook meespeelt, is dat er een bijkomend risico bestaat dat uitgevoerde veiligheidsproducten in de handen vallen van diegenen die mensenrechten schenden en zich aan andere vormen van interne repressie schuldig maken. Het rapport dat de Britse werkgroep rond wapens in 2009 uitbracht bij het vierpartijencomité (Quadripartite Committee) brengt bijvoorbeeld verslag uit over hoe Israëlsche troepen tijdens operatie 'Cast Lead' gepantserde Land Rover-voertuigen gebruikten. De werkgroep laat uitschijnen dat deze voertuigen initieel voor niet-militair gebruik zijn aangeleverd, maar vervolgens door het in Israël gevestigde M.D.T. Protective Industries Ltd, een onderdeel van het Amerikaanse Arotech, van een pantsering zijn voorzien³¹. In een ander voorbeeld wijzen Amnesty International en Omega erop dat zowel Tsjechië als Duitsland tussen 2006 en 2008 veiligheidsuitrusting inzetbaar bij folteringen hebben geleverd aan landen waarvan bekend is dat er schendingen van de mensenrechten plaatsvinden³². Evenzo kwam er heel wat kritiek op de uitvoer vanuit de EU naar Noord-Afrikaanse en Arabische landen tijdens de lente van 2011, in gevallen waarbij het uitgevoerde materieel mogelijk door regimes werd gebruikt om volksopstanden te onderdrukken. Het Europees programma voor veiligheidsonderzoek kreeg ook kritiek naar aanleiding van het financieringsbedrag dat Israëlsche bedrijven en onderzoekers uit het programma ontvangen, meer bepaald bedrijven zoals Elbit Systems, dat heeft meegewerkt aan de bouw van de controversiële scheidingsmuur³³. Is er, rekening houdend met deze achterpoortjes en het mogelijke misbruik van uit de EU uitgevoerde veiligheidsproducten, nood aan strengere maatregelen? Deze vraag is met name relevant omdat de ambitie van het DG Ondernemingen en industrie, de Europese technologische en industriële basis van veiligheid te versterken, zonder een krachtdadige exportstrategie niet haalbaar is.

Anderzijds brengen meer of strengere controles door de wereldwijde interdependentie misschien geen soelaas. Als men de veiligheid van de internationale burgerluchtvaart wil garanderen, is het dan beter om vluchten uit landen met een eventuele terreurdreiging te verbieden, of om ervoor te zorgen dat het land geavanceerde screeningtechnologie kan aankopen? Indien probleemlanden worden geweerd uit de groep van landen die zich technologisch wel mogen beveiligen, voelen ze zich nog ongelijker en oneerlijker behandeld, wat terrorisme de wind in de zeilen blaast? Wanneer bovendien door een ruimere definitie van goederen voor tweeeërlei gebruik ook alle mogelijke probleemgevallen in aanmerking komen, kunnen hieruit humanitaire crisissen ontstaan, zoals bleek toen de VS het concept tijdens de VN-sancties tegen Irak tussen 1990 en 2003 misbruikte.³⁴ Het lijkt erop dat het niet zo eenvoudig is om op deze producten strengere beperkingen op te leggen.

Smelten de veiligheids- en defensiemarkt daadwerkelijk samen, en is dit problematisch dan wel nuttig?

Er mag dan nog een groot verschil zitten in hoe militaire en civiele gebruikers met veiligheids- en defensieproducten omgaan, wat ze ervan verwachten en wat de wettelijke beperkingen zijn, toch staat het vast dat de grenzen zijn vervaagd. Deels is dit het gevolg van de technologische

31 Britse werkgroep rond wapens, memorandum aan de commissies voor wapenexportcontrole, 8 december 2009: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmquad/memo/arms_exp/caec%2008.htm geconsulteerd op 7 maart 2011

32 Amnesty International en Omega Research Foundation (2010), *From Words to Deeds: making the EU ban on the trade in 'tools of torture' a reality*, Londen, Amnesty International

33 Hayes, B, *Should the EU subsidise Israeli security?*, European Voice, 18 maart 2010

34 Gordon, J (2010) *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Harvard, Harvard University Press

dynamiek: voordien geheime innovatiesystemen voor defensie worden nu vrijgegeven, omdat ze in toenemende mate van geavanceerde civiele technologie gebruik moeten maken. Dit heeft mee gezorgd voor een afbrokkeling van de hokjesmentaliteit die meent dat defensie anders is. Deels weerspiegelt dit ook de overtuiging bij beleidsmakers dat technologie oplossingen kan bieden voor de nieuwe veiligheidsproblemen die opduiken, en de bereidheid die vooral bij de EU bestaat om een nieuwe financieringsbron aan te boren. Defensieproducenten hebben – mede daarin aangemoedigd door beleidsmakers – dankbaar van deze financieringspool gebruik gemaakt om uit te breiden. Defensie is met zijn kleine groep gebruikers immers een sector met een hoge instapkost voor bedrijven met een beperkt onderzoeks- en ontwikkelingsbudget en die niet over de nodige contacten op regeringsniveau beschikken. We moeten dit ook niet overdrijven: de veiligheids- en defensiemarkt is niet samengesmolten, maar de grenzen zijn wel meer dan ooit vervaagd.

Is dit nuttig of problematisch? Zoals hierboven aangegeven, veroorzaakt dit duidelijk bepaalde problemen rond exportregelingen, maar het echte pijnpunt speelt zich eigenlijk intern af, namelijk de toekomst van de interne veiligheid in de EU. Meerdere onrustwekkende trends steken de kop op. Het is niet louter een kwestie van militarisering. Zolang defensiebedrijven het heel specifieke beleidsdomein begrijpen, is hun betrokkenheid niet noodzakelijk problematisch. Bailes verwoordt het als volgt:

“Het echte probleem is niet zozeer de ‘militarisering’ van de Unie als wel een steeds meer opvallende *securitization* van haar hele identiteit en imago, die de EU als gewetensvol organisme nog niet kan erkennen, laat staan er op een volwassen manier mee kan omgaan.”³⁵

Steeds meer zaken worden voorgesteld als waren het veiligheidsproblemen, waarvoor de oplossing in veiligheidstechnologieën ligt. Maar iets als een veiligheidsprobleem betitelen rechtvaardigt reacties die anders als problematisch zouden worden beschouwd. Het lijkt wel of de rechten van EU-burgers en anderen in de schaduw staan van het allesoverheersende veiligheidsdoel. Maar er is nood aan een gezonder evenwicht. Het tweede probleem is dat de technologische vooruitgang de wetgeving die het gebruik ervan moet legitimeren op snelheid pakt. Een prachtig voorbeeld daarvan zijn de discussies die momenteel lopen over de inzet van onbemande luchtvaartuigen voor de bewaking van burgers. Kan dit wel? Welke beperkingen moeten er zijn? Het Europees programma voor veiligheidsonderzoek heeft kritiek gekregen omdat het geen ruimte bood voor transparantie en vragen omtrent burgerrechten. We kunnen maar hopen dat dit groei-pijnen zijn, en geen voorbode van wat we in de toekomst van het programma mogen verwachten.

35 Bailes, A (2008), ‘The EU and a ‘Better World’: What Role for the European Security and Defence Policy?’ *International Affairs*, 84:1:p. 115-30: hier p.118

De Europese defensiemarkt en het Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid

Dr. Herbert Wulf, Universiteit Duisburg

“De oprichting van een gezamenlijk georganiseerde Europese wapenindustrie ... is essentieel om een gemeenschappelijk industrieel beleid te kunnen ontwikkelen.”

Resolutie van het Europees Parlement van juni 1978, op basis van het Klepsch-verslag (document 83/78)

Inleiding en achtergrond

Zal de Europese defensiemarkt het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU kracht bijzetten of ondermijnen? Het antwoord is heel eenvoudig: we weten het niet! Natuurlijk mag zulk een antwoord niet volstaan. Dit doodgewone maar ontoereikende antwoord heeft er mee te maken dat er eigenlijk geen volledig ontwikkelde Europese defensiemarkt bestaat. In tegendeel zelfs, want deze zogenaamde ‘markt’ is allesbehalve een markt en is zeker niet ‘Europees’. In plaats daarvan spelen vooral nationale en regionale belangen en voeren enkele nationale kampioenen er het hoge woord. Daarbij komt dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) ook nog in een ontwikkelingsfase zit. Al te vaak is het GBVB niet heel ‘gemeenschappelijk’, zoals de openlijke controverses en onenigheden over de deelname aan de oorlog in Irak hebben aangetoond, en het taboe op de Britse en Franse kernwapens in het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid bewijst.

De vraag of een defensiemarkt het GBVB van de EU kracht zou bijzetten of zou ondermijnen, houdt geen rekening met een derde mogelijkheid, namelijk dat de defensiemarkt helemaal geen invloed heeft.

In plaats van de vraag rechttoe rechtaan te beantwoorden, zal ik in dit hoofdstuk proberen te overlopen welke de mogelijke en meest waarschijnlijke gevolgen zijn van een Europese defensiemarkt voor het GBVB. Ik ga dit in drie stappen doen: Eerst zal ik kort ingaan op de ethische basis en de normatieve macht van het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid. Vervolgens ga ik de toestand van de defensie-industrie beschrijven, en toelichten waarom de EU nog helemaal geen defensiemarkt kent. Ten derde stel ik enkele scenario's op van hoe de Europese defensiemarkt er in de toekomst kan uitzien en wat de relatie met het GBVB zou kunnen zijn.

De basis van het Europese veiligheids- en vredesbeleid

De filosofische basis en de morele en normatieve macht van de EU rust op drie pijlers:

1. De EU beschouwt zichzelf als een *veiligheidsgemeenschap en een vredesproject*. Het concept van de ‘Sicherheitsgemeinschaft’ (Deutsch/Burrell/Kann, 1957) is, in zijn ideale vorm, precies waar het GBVB van de EU op doelt. Het betekent dat landen hun relaties – zelfs als deze niet met elkaar stroken – op een vredelievende manier proberen te organiseren en in te richten, en niet via oorlog, dwang en geweld. Groepen landen of samenlevingen trachten (formele) overeenkomsten af te sluiten die hun veiligheid waarborgen. Daaruit groeit dan een partner-

schap dat zich ontwikkelt. Al van bij de eerste documenten (de verklaring van Schuman in 1950) tot aan de EU-veiligheidsstrategie in 2003 en het Verdrag van Lissabon in 2007 hebben de Europese Gemeenschap en de EU het belang onderstreept van vreedzame regelingen voor conflicten en de niet-agressieve aard van de organisatie.

2. *Menselijke veiligheid en de verantwoordelijkheid om te beschermen* zijn concepten die de EU zelf ambieert. (UNDP 1994, ICISS 2001) De EU heeft zich deze concepten niet formeel eigen gemaakt, maar schreef in haar veiligheidsstrategie “Een veiliger Europa in een betere wereld”: “De Europese Unie speelt onvermijdelijk een rol op het wereldtoneel; Europa moet bereid zijn haar deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld en voor de totstandbrenging van een betere wereld op zich te nemen.” (Europese Unie 2003) Het concept ‘verantwoordelijkheid om te beschermen’ (*responsibility to protect*), dat ruim aan bod komt in de VN, is een van de hoekstenen waarop de betrokkenheid van de EU in Afrika en andere delen van de wereld steunt, met zowel militaire als niet-militaire middelen in vredesoperaties.
3. Het veiligheidsbeleid van de EU wordt zwaar beïnvloed door haar *strijd tegen het terrorisme*. De EU-veiligheidsstrategie van 2003 – voor de EU de eerste in haar soort – illustreert dit omdat ze, met de bedreigingen en uitdagingen waar Europa voor staat, terrorisme als een belangrijke dreiging beschouwt. Soms druist deze strategie in tegen haar ambities als normatieve macht, en stelt ze militaire machtsontplooiing de facto boven crisispreventie onder de bevolking.

Deze drie politiek-strategische pijlers hebben hun invloed op de richting en de vorm van het Europese veiligheids- en vredesbeleid. Wat niet betekent dat de EU de daad altijd bij het woord voegt. Evenmin vloeit daaruit voort dat de drie begrippen doorslaggevend zijn in de ontwikkeling van een Europese defensiemarkt. Andere drijfveren en belangen wegen veel zwaarder door op de huidige structuur van de defensie-industrie.

De EU als wereldmacht en de defensiemarkt

Het afgelopen decennium heeft de EU onmiskenbaar een status als wereldmacht verworven. Nu en dan rijzen er twijfels over haar (gebrekkige) capaciteit, vooral op militair vlak. Desalniettemin wil de EU met haar buitenlands en veiligheidsbeleid in conflict- en vredessituaties duidelijk een belangrijke, mondiale rol opnemen. Hoe past de defensiemarkt – een Europese defensiemarkt – in dit plaatje? In theorie, en in een ideale wereld, zou de defensiemarkt helemaal geen rol mogen spelen. Een beslissing om in een crisis of een conflict tussenbeide te komen, of om zich in vredesopbouw te engageren, mag enkel door het buitenlands, veiligheids- of vredesbeleid worden ingegeven, of moet binnen de ontwikkelingssamenwerking kaderen. De defensie-industrie zou in dit scenario alleen mogen worden aangeduid om de EU (en haar troepen) met de beste en meest doeltreffende instrumenten uit te rusten, voor een aanvaardbare prijs, zodat de EU haar missie tot een goed einde kan brengen. Dat is echter de theorie. Hoe anders de rol van de defensie-industrie is en welke invloed de bijbehorende economische imperatieven hebben, blijkt duidelijk uit de ervaringen van de laatste vijf decennia.¹

¹ Dit deel verwijst grotendeels naar de bijdrage van de auteur aan een project van de Europese Metaalwerkers Federatie (2010) rond de scheepsbouwindustrie in de EU.

Laat ons er – niet geheel onrealistisch – van uitgaan dat de politieke klasse in de EU en de meeste lidstaten voorstander is van een geleidelijke trend naar meer europeanisering van het GBVB en het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). Een totale ommezwaai die het proces van europeanisering in een stroomversnelling doet komen of net omgekeerd laat vastlopen zit er niet aan te komen, Als de zaken er op beleidsniveau zo voorstaan, welke andere referentiepunten zijn er dan nog en hoe gaan belanghebbenden dit proces beïnvloeden? De twaalf punten hieronder beschrijven de huidige toestand van de defensie-industrie:

Economie en regeringsbeleid

Beleid: Het veiligheidsklimaat in Europa is veranderd. Grootschalige agressie tegen een van de lidstaten zit er niet aan te komen. Regeringen hebben hun strategieën en beleid in die zin aangepast. Dit neemt niet weg dat de situatie inzake aankoop en ontwikkeling van wapensystemen en inzake bewapening slechts heel langzaam wijzigt. Bepaalde wapensystemen die zijn ontwikkeld ten tijde van de Koude Oorlog zijn vandaag nog in productie (bijvoorbeeld gevechtsvliegtuigen).

Wapenvereisten: Als gevolg van de nieuwe dreigingsscenario's op het internationale toneel (vredehandhaving door de VN, strijd tegen terrorisme en piraterij) gaan de verschillende strijdmachten hun strategisch concept aanpassen en worden ook nieuwe types van wapens ontwikkeld (bescherming van de troepenmacht, grondoperaties, bediening op afstand, ondersteuning/bescherming van bevriende schepen, enz).

Economische bescherming: Europese regeringen spelen een doorslaggevende rol met het oog op toekomstige ontwikkelingen. De overheid is de grootste afnemer van uitgevoerde wapensystemen en in veel gevallen de instantie die de export ook mogelijk maakt. Elke regering beschermt en ondersteunt haar eigen nationale industrie. Ondanks de ronkende woorden dat we nood hebben aan concurrentie en aan een gemeenschappelijke defensiemarkt, illustreert de productie van defensieartikelen in Europa prima welk beleid regeringen voeren om hun eigen, nationale bedrijven voor te trekken. De defensiesector kent een sterke traditie van preferentiële overeenkomsten met binnenlandse bedrijven. Richtlijnen om de concurrentie tussen defensiebedrijven te versterken zouden de structuur en de economische situatie van de sector beïnvloeden.

Budgetten: De algemene financiële crisis en als gevolg daarvan de dramatische stijging van de overheidsschuld hebben de budgetten onder druk gezet. Ook in de nabije toekomst zal dit niet veranderen. Aanbestedingsprogramma's ontsnappen niet aan de besparingsrondes, in tegendeel zelfs. Het is niet uit te sluiten dat belangrijke veiligheidsmaatregelen als gevolg van de beperkte overheidsmiddelen, de hoge schuldenlast en de kredietschaarste worden teruggeschroefd, waarbij het annuleren of opschorten van reeds goedgekeurde aanbestedingsprogramma's ook tot de mogelijkheden behoort. De oplopende kosten van wapensystemen zullen het aantal geproduceerde platformen doen dalen en de werkgelegenheid in de sector laten inkrimpen. De land-, zee- en luchtmachten in EU-landen zullen steeds minder eenheden operationeel kunnen houden. Wat er momenteel aan industriële capaciteit voorhanden is om wapens en ander militair materieel in de EU te ontwikkelen en produceren, is groter dan wat men met de huidige budgetten kan aanhouden. De aanbestedingsprogramma's die momenteel in de meeste defensiesectoren lopen, zijn te beperkt om alle beschikbare industriële capaciteit te benutten.

Leveringen

Markten: De industrie blijft grotendeels afhankelijk van haar exportmarkten. Er is evenwel niet voldoende uitvoer om het verlies aan binnenlandse vraag goed te maken. De uitvoermarkt is bovendien erg competitief en volatiel. De toekomst van verschillende van de grootste defensieproducenten in Europa hangt af van hoe zij daar zullen presteren. Bepaalde bedrijven zullen hun verkoopscijfers op peil kunnen houden dankzij de overheidssteun voor exportprojecten. De komende jaren zullen de financiële risico's van de exportmarkten alleen maar toenemen. Ook zal de vraag naar package deals vergroten.

Reglementering: Hoewel de EU over strenge regels inzake export beschikt, worden deze niet strikt toegepast. Praktisch gezien leggen exportverordeningen dus geen beperkingen op aan door bedrijven gehanteerde exportstrategieën.

Bedrijven

Strategieën: De grote spelers werken via verschillende soorten bedrijfsstrategieën om de huidige situatie aan te kunnen. Deze strategieën bevatten o.a. volgende elementen:

- zich richten op defensie,
- zoeken naar partners voor Europese en internationale samenwerking,
- onderdelen afstoten en zich uitsluitend op heel specifieke sectoren richten; ook diversifiëring naar de niet-militaire markt,
- specialisering in bepaalde producten,
- privatisering en
- internationalisering in verkoop en investeringen.

Vertegenwoordigers uit de industrie verwachten zich op Europees niveau niet aan een snelle reorganisatie van de defensiesector, zeker niet op korte tot middellange termijn. Hun bedrijfsmodellen volgen de lijn van het huidige beleid, i.e. nationale verankering en het aanhouden van de minimumcapaciteit, door het aantal arbeidskrachten licht terug te brengen en op de exportmarkt een harde concurrentie te voeren.

Werkgelegenheid

Werkgelegenheidsniveaus: In 2006 waren ongeveer 750.000 mensen rechtstreeks in de Europese defensie-industrie tewerkgesteld (BIPE 2008). In vergelijking met vroeger is dit een laag cijfer, dat in Europa zelfs moeilijk aan te houden zal zijn. Als reactie op de dalende vraag gaat de industrie inkrimpen en beperkt ze zich tot een beperkt aantal kerncapaciteiten die financieel nog haalbaar zijn. Door de financiële beperkingen en de productiviteitswinst zal de werkgelegenheid op middellange termijn naar verwachting licht blijven afnemen. Deze trends zouden echter ook een doorgedreven rationalisering en daling in het aantal arbeidskrachten in de hand kunnen werken.

Europese samenwerking

De sector benaderen: Voor gezamenlijke projecten ziet de sector doorgaans geen alternatief in het Europese niveau, waardoor haar activiteit daar beperkt blijft. Bedrijven schrijven zich gewoonlijk pas voor Europese samenwerkingsprogramma's in als de lidstaten zelf geen zulke aanbesteding kunnen financieren. De meeste grote bedrijven lijken voor een beperkte samenwerking met de EU in specifieke projecten open te staan. De voorwaarden zijn niet aanwezig om meer Europese

bedrijven (volgens het EADS-model) op te richten. Hoe EADS trouwens is ontwikkeld, met alle economische en bestuurlijke moeilijkheden van dien, is geen voorbeeld dat privé-investeerders ook ambiëren.

Gemeenschappelijke programma's: In het geval er defensieproducenten zouden beslissen om binnen de EU grensoverschrijdende fusies of samenwerkingsverbanden aan te gaan, is er nood aan gemeenschappelijke programma's. De verschillende opeenvolging van aanbestedingen, de beperkte productieomvang, de uiteenlopende missievereisten en de beperkte mogelijkheid om in bepaalde domeinen (i.e. de kernwapensystemen van Frankrijk en Groot-Brittannië) Europees samen te werken maken dat dergelijke programma's er nog niet onmiddellijk zullen komen. Transnationalisering blijft ook moeilijk door de verschillende eigendomsstructuren (publiek versus privaat) in landen als het VK, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje.

EDA: Het Europees Defensieagentschap (EDA) is op dit ogenblik maar beperkt actief: zo bestaat er bijvoorbeeld voor de marine geen omvattend programma. Het agentschap kan enkel trachten om de markt transparantie te geven en nieuwe onderzoeksprojecten te steunen. Dit betekent dat het zich in de nabije toekomst tot een kleine rol zal moeten beperken.

Europeanisering: Met een bredere Europese 'oplossing' voor een Europese militaire basis zouden we meer waar voor ons geld krijgen. Gecoördineerde programma's zouden dankzij de schaalvergroting dan ook kostenbesparend kunnen werken, wat voor de belastingbetaler voordelig zou kunnen uitdraaien. De politieke en militaire argumenten ondersteunen de logica van een intense samenwerking en een echt Europese defensiemarkt. Samenwerking op grote schaal is echter wegens nationale belangen ("nationale kampioenen" en andere zakelijke belangen, de belangen van regio's die zwaar op de defensieproductie leunen, toegang tot geavanceerde ontwikkelingen, banen) erg moeilijk. Desalniettemin zullen financiële knelpunten en de overheidsschuld ons verplichten om de defensieproductie efficiënter aan te pakken.

Perspectieven: opties, scenario's en verwachte resultaten

Hoe zullen het EU-beleid en de defensie-industrie de volgende vijf tot tien jaar wellicht ontwikkelen, wanneer we kijken naar de normen en fundamenteen waarop het beleid steunt en naar de huidige toestand van de defensieproductie, haar nationale verankering en de beperkte aanbestedingsbudgetten?

Dit debat voert enkele vaak terugkerende opties aan, met dezelfde sleutelspelers: in de eerste plaats de politieke besluitvormers op nationaal niveau, en de industrie. Het buitenlands beleid en de Europese politieke ontwikkelingen spelen maar een marginale rol. Dit debat brengt zes mogelijke scenario's voort. Bij elk scenario kunnen meerdere bijkomende opties horen die deels onderling zijn verbonden. In al deze scenario's is het gebrek aan financiële middelen bepalend.

Scenario 1: Blijvende nationale verankering

De meeste EU-landen zetten hun beleid voort, een beleid dat enerzijds de nood aan Europese samenwerking onderstreept, anderzijds de eigen ondernemingen bevoordeelt. De industrie zoals die nu is gestructureerd, blijft in essentie ongewijzigd. Regeringen zullen de kerncompetenties nationaal willen houden. In de grotere lidstaten zijn regeringen in staat om op middellange en lange termijn voor defensie een duurzame industriële structuur in stand te houden.

Zolang regeringen vastbesloten zijn om een industrieel beleid te voeren dat zich op het nationale richt, is het voor buitenlandse bedrijven heel moeilijk om een plaats op de nationale markt te veroveren. De concurrentie aangaan met mogelijk efficiëntere buitenlandse producenten is daarom niet nodig. Op nationaal niveau blijft de concurrentie beperkt. Per defensiedomein is er immers maar ruimte voor maximaal één leidende onderneming die de vaardigheden en de technologie in handen heeft om het ontwerp en de bouw van het hele gamma geavanceerde wapens en wapenplatformen op zich te nemen.

Een gewaarborgde minimumcapaciteit moet voor meer consolidering zorgen. Met een doorgedreven consolidering van de industriële capaciteit mogen we ervan uitgaan dat de reeds bestaande trend om “nationale kampioenen” te creëren zich zal doorzetten. Dit herstructureringsproces zal deze nationale kampioenen er mogelijk toe brengen dat zij rond de weinige Europese projecten die er zijn en voor wat export betreft intenser gaan samenwerken.

Elk land houdt met zijn begroting een zekere minimumcapaciteit aan. Daardoor zullen banen verloren gaan, maar blijft het verlies beperkt.

Zal de Europese defensiemarkt het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU in dit scenario kracht bijzetten of ondermijnen? In dit scenario is er per definitie geen sprake van een EU-defensiemarkt. Het gevolg daarvan is natuurlijk dat nationale overwegingen zwaarder kunnen doorwegen dan gemeenschappelijke of EU-maatregelen. Dat bedrijven steeds meer afhankelijk zijn van export, kan daarnaast het EU-beleid ten behoeve van gemeenschappelijke normen inzake menselijke veiligheid, verantwoordelijkheid om te beschermen, mensenrechten, enz. afremmen of zelfs tenietdoen.

Scenario 2: Europeanisering

De verklaringen die over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid zijn afgelegd en wat er politiek over gezamenlijke Europese aanbestedingsprojecten voor defensiedoeleinden is gezegd, laten uitschijnen dat de europeanisering van de defensie-industrie zich mogelijk zal manifesteren. Met de beperkte budgetten enerzijds en de vraag naar modernisering van de strijdkrachten anderzijds neigt de trend theoretisch gesproken zwaar door naar meer europeanisering. Dit bleek ook al in bepaalde sectoren van de defensie-industrie zoals luchtvaartuigen, raketten, helikopters of elektronica. Dergelijk proces komt voort uit het politieke belang ervan (politiek doel tot samenwerking), de economische denkpatronen (betere prijs-kwaliteitsverhouding) en de druk van beperkte middelen (intense financiële crisis).

Toch heeft een hele reeks nationale belangen (technologische ontwikkeling, werkgelegenheid op peil houden, regionale overwegingen) belet dat dit proces zich voltrok. Verder maken de opeenvolging van openbare aanbestedingen, de deels tegenstrijdige missievereisten van wapenplatformen en de onverzoonbare eigendomsstructuur van ondernemingen het zoals eerder aangehaald erg moeilijk om een eventueel europeaniseringsproject in de steigers te zetten.

Mogelijke wijzigingen kunnen de europeanisering niettemin vooruit helpen. Zowel de politieke besluitvorming (GVDB) als industriële overwegingen (grensoverschrijdende samenwerking of fusies en overnames) kunnen hiertoe de aanleiding geven. De “nationale kampioenen” kunnen een samenwerking opzetten via aankomende pan-Europese aanbestedingsprojecten of op de exportmarkt. Enkel mits de uitvoering van een grootschaliger Europees aanbestedingsprogramma lijkt een verdere europeanisering van beperkte omvang haalbaar.

Europeanisering is momenteel echter geen realistisch scenario en het GVDB speelt op industrieel vlak geen hoofdrol – wat natuurlijk niet wegneemt dat het EU-veiligheidsbeleid (met interventies buiten Europa) het soort vraag naar defensieproducten, vooral die van logistieke aard, vergaand heeft beïnvloed: verschillende types schepen, vervoermiddelen voor lange afstanden, enz.

Met een echt (maar op dit moment wellicht niet realiseerbaar) Europees industrieel defensieproject zou men het rendement kunnen opdrijven. Het totale budget voor aanbestedingen zou daarmee kunnen worden teruggeschoefd. Gegeven de budgettaire beperkingen zou europeanisering het industriële herstructurerings- en consolideringsproces wellicht kunnen versterken, wat ook de sluiting van productieafdelingen en een massaal verlies van banen in de hand zou werken.

Met een europeanisering van de defensieproducten zou het gemeenschappelijke EU-belang gediend zijn, dit ten nadele van nationale belangen. Of het GBVB van de EU zich daardoor eerder op militaire dan wel civiele doeleinden zou gaan richten, is een open vraag.

Scenario 3: Bilaterale of multilaterale samenwerking

Bilateraal of multinationalaal samenwerken biedt niet alleen (economische) voordelen, er komen ook kosten bij kijken. Uit samenwerkingprojecten blijkt duidelijk dat dergelijke coöperatie het kostenplaatje doorgaans opdrijft en meer tijd kost. Daarom zou het op weg naar europeanisering op lange termijn een tussenoplossing kunnen zijn om bedrijven uit slechts twee landen een beperktere samenwerking te laten opzetten. Directe samenwerking, cross-ownership tussen bedrijven uit verschillende landen en andere manieren van bilateraal samenwerken zijn daarbij mogelijk.

Dergelijke projecten komen er onder impuls van de schaalvoordelen op de binnenlandse markt en de logica dat men zijn krachten beter kan bundelen in plaats van elkaar weg te concurreren.

Eerdere ervaringen leren dat partners die aan een gezamenlijk project samenwerken aansturen op een verdeling in het aandeel aan werk, zodat gegarandeerd wordt dat de technologische knowhow en de inzet van personeel conform het financiële engagement worden verdeeld. Dit soort samenwerking zal slechts beperkte effecten hebben voor het GBVB.

Scenario 4: Internationalisering en investering buiten Europa

Defensieproducenten uit meerdere Europese landen hebben hun wapensystemen met succes uitgevoerd en zulk materieel ook onder licentie in andere landen geproduceerd. Scenario 4 gaat uit van bedrijven die een strategie hanteren om hun markt (en productiefaciliteiten) te vergroten en daarvoor in eventuele invoerlanden investeren. BAE Systems is het bedrijf dat deze strategie het duidelijkst heeft trachten toe te passen. Mogelijke invoerlanden met een potentiële productiecapaciteit zijn onder andere Brazilië, China, India, Israël, Turkije, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

Een dergelijk zakelijk concept kan ook strategische allianties doen ontstaan en bedrijven overtuigen dat ze hun relaties opnieuw moeten aanhalen. Zulke allianties zijn eveneens met transatlantische partners mogelijk. Deze strategie kan een nieuw begin zijn voor grote bedrijven die er hun productieaandeel buiten Europa blijvend mee kunnen omhoog drijven.

De politiek op nationaal niveau zou met zo'n strategie wel deels haar greep op de defensieproductie verliezen. Bedrijfsstrategieën zouden dan nog minder te maken hebben met het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid.

Scenario 5: Afstoten, diversifiëren en conversie 2.0

De financiële crisis en de besparingen in het aanbestedingsbudget voor defensiedoeleinden kunnen ertoe leiden dat ondernemingen onderdelen moeten afstoten (om zich op hun kerncompetenties te kunnen richten) en/of gaan diversifiëren. Sommige bedrijven doen nu al een deel van hun productiefaciliteiten van de hand.

De kernactiviteiten centraal stellen of onderdelen afstoten kan op verschillende manieren. Het kan betekenen dat een bedrijf zich niet meer met defensie inlaat. Ook kan het bedrijf enkel nog voor defensiedoeleinden gaan produceren en niet-militaire productie volledig links laten liggen.

Andere bedrijven gaan weer onderzoeken of er conversiemogelijkheden zijn. Daar waar bepaalde kleine en middelgrote bedrijven na de Koude Oorlog aarzelden om een conversiestrategie te volgen, zou dit nu defensiecontracten schaarser worden wel een optie kunnen zijn.

Dit scenario leidt automatisch naar meer samenwerking binnen de EU, zoals beschreven in scenario 2 en 3.

Scenario 6: Leasing, outsourcing en publiek-private partnerschappen

Rekening houdend met de beperkte middelen waarover EU-landen beschikken en het feit dat in de defensiesector steeds meer publiek-private partnerschappen (PPP) opduiken, kan tevens gezien de algemene trend om traditionele militaire functies uit te besteden worden verwacht dat de private financiering en dienstverlening in de toekomst een belangrijkere rol kan gaan spelen. Deze samenwerkingsverbanden zijn op lange termijn dan wel geen oplossing voor het financieringsprobleem, toch zijn ze een manier om financiële knelpunten op korte termijn te overwinnen. Ook kan dit ervoor zorgen dat men niet langer losse bestellingen gaat plaatsen, maar met contracten voor een volledige dienstverlening zal werken.

Sommige regeringen zijn mogelijk meer voor dit PPP-model te vinden dan andere; evenwel valt niet te verwachten dat dergelijk model over de hele lijn in alle defensiesectoren en in alle landen zal worden geïmplementeerd. Wellicht zal dit enkel voor de uitbesteding van randcompetenties gebeuren. De gevolgen voor het GBVB van de EU zouden dan ook erg klein of zelfs helemaal nihil zijn.

Conclusie

De in de inleiding gestelde vraag “Zal de Europese defensiemarkt het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU kracht bijzetten of ondermijnen?” is, zo mogen we besluiten, zo goed als hypothetisch. Het GBVB steunt duidelijk niet op een gemeenschappelijk EU-beleid, de defensiemarkt bestaat niet en industriële belangen worden halsstarrig nationaal beschermd. Een europeanisering van de defensieproductie heeft niet het potentieel om echt aan een buitenlands en veiligheidsbeleid voor de hele EU bij te dragen. Het is echter omwille van twee tegenstrijdige tendensen moeilijk om de structuren van de toekomst te voorspellen:

ten eerste zetten de enorme en waarschijnlijk langdurige financiële problemen van veel EU-lidstaten politieke besluitvormers onder druk om voor de economische winst te kiezen die een EU-defensiemarkt te bieden heeft. De uiterst moeilijke financiële situatie is misschien een kans om deze zich vaak op de korte termijn afspelende nationale belangen opzij te schuiven.

Ten tweede is het door de economische belangen van de defensie-industrie en door hun exportgerichtheid moeilijk in te zien hoe dit kan bijdragen tot een Europees buitenlands, veiligheids- en vredesbeleid dat vanuit normen vertrekt die mensen en vrede centraal stellen ('human security' en de notie veiligheidsgemeenschap). In tegendeel, we moeten ervan uitgaan dat een Europese defensiemarkt niet gestoeld is op duidelijke politieke prioriteiten en richtlijnen en niet onder controle staat van de Europese bevolking.

Exportgerichtheid, privatisering, outsourcing, internationalisering, enz. zorgen er waarschijnlijk voor dat de controle van de politiek op de sector zal verslappen, een sector die geen normale consumptiegoederen levert maar die de overheid de instrumenten in handen moet geven om haar monopolie op het gebruik van geweld te behouden. Transparantie en goed bestuur zijn hierbij heel belangrijk. Of in de EU voor zulk een proces de politieke wil en de structuren aanwezig zijn, betwijfel ik ten stelligste.

Literatuur

BIPE (2008), *Anticipating Restructuring in the European Defense Industry. A study for the European Commission*, Brussel: 124 p. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=en&eventsId=164&furtherEvents=yes>.

Deutsch, K. W., Burrell S. A. & Kann, R.A. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area: International Organizations in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Europese Metaalwerkers Federatie (EMF) (2010), *Naval shipbuilding in Europe. Current Developments and Perspectives 2020*, Essen, Hamburg, Parijs: 125 p. <http://www.emf-fem.org/Projects/European-Naval-Industry>.

Europese Raad (2003), *Een veiliger Europa in een betere wereld – De Europese veiligheidsstrategie*, Brussel, 12 december 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001), *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 108 p. <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

UNDP (1994), *The Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 11 p.

Naar meer openheid op de Europese defensie- markt en een competitieve industrie

Santiago Eguren Secades, Europees Defensieagentschap

Onderhavig informeel document wil ter voorbereiding van latere gesprekken een eerlijk beeld schetsen van de meest relevante kenmerken van de Europese markt voor defensie-uitrusting en van de intergouvernementele aanpak die het Europees Defensieagentschap hanteert.

Voornaamste kenmerken van de Europese defensiemarkt

Ten eerste dienen we te onderstrepen dat de Europese defensie-industrie op dit moment voor een nieuwe situatie staat, waarin drie factoren meespelen:

A. De trend en de wens om overheidsbudgetten voor defensie als gevolg van de huidige financiële en budgettaire crisis anders te besteden;

B. Het gebrek aan zekerheid betreffende de concrete vorm en de taken die in de toekomst voor defensie in Europa zijn voorzien, iets wat van politieke factoren afhangt. Op korte en middellange termijn kent men hierop het antwoord niet.

De Europese defensie-industrie zal als gevolg van **A+B** wellicht op zoek moeten gaan naar andere markten buiten Europa. Daar kan ze echter niet van dezelfde voordelen genieten die ze nu nationaal wel heeft om haar huidige grootte te behouden. Ze zal dus sowieso competitiever moeten worden.

C. De enorme concurrentiedruk die de Europese defensie-industrie nu al ondergaat en in de toekomst nog zal ondergaan – misschien zelfs op de binnenlandse markt! Dit komt omdat traditionele concurrenten zich misschien beter dan de EU aan nieuwe omstandigheden kunnen aanpassen – de VS kan daarvan een voorbeeld zijn; en omdat groeilanden concurrentiële prijzen kunnen aanbieden, een uiterst belangrijke factor in tijden van crisis (India, China, Brazilië, ..).

Als door **A+B+C** de Europese defensie-industrie zich niet aan het nieuwe mondiale scenario kan aanpassen – door te specialiseren, herstructureren, kosten te drukken en een overweldigende technologische kracht te benutten – dan breken er heel moeilijke tijden aan.

Vanuit wetgevend en institutioneel oogpunt bekeken is de Europese defensiesector lange tijd opgedeeld in en door beschermde nationale markten. De aanbestedende diensten van nationale overheden hebben vaak de wetten van hun land aan hun zijde om hun eigen industrie op de een of andere manier de hand boven het hoofd te houden. Nationale bekommernissen staan trouwens duidelijk uitgedrukt in Europese wetgeving. Artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het vroegere artikel 296 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,¹ geeft lidstaten de kans om de gewone regels van de interne markt niet

1 Artikel 346: 1. De bepalingen van de Verdragen vormen geen beletsel voor de volgende regels: (a) geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid; (b) elke lidstaat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de interne markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden. 2. De Raad kan met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie wijzigingen aanbrengen in de lijst van de producten waarop de bepalingen van lid 1, onder b), van toepassing zijn, die hij op 15 april 1958 heeft vastgesteld.

voor defensieopdrachten te laten gelden. Uit de interpretatie van artikel 346 door het Europees Hof van Justitie blijkt wel duidelijk dat dit privilege ook zijn grenzen heeft.

De Europese Commissie (EC) en het EDA, die hierin samenwerken en mekaar ook aanvullen, zijn de uitdaging aangegaan om iets aan deze toestand te doen. Op wetgevend vlak zijn een aantal instrumenten van normatieve/interpretatieve aard uitgevaardigd:

- de Richtlijn betreffende veiligheids- en defensieopdrachten 2009/81 van 13 juli 2009²,
- de Richtlijn betreffende overdrachten binnen de Gemeenschap van 6 mei 2009³, en
- de interpretatieve mededeling over art 296 VEG van 7 december 2006.⁴

Niettemin moeten we toegeven dat de specifieke uitzonderingen op de Richtlijn 2009/81 die in artikel 13 voorzien zijn – en die, in algemene bewoordingen, gelden voor opdrachten toegewezen door internationale organisaties of volgens hun regels, opdrachten voor inlichtingendiensten, samenwerkingprogramma's, door een regering aan een andere regering gegunde opdrachten en O&O-diensten – de draagwijdte ervan beperken. Daardoor is de Richtlijn in de praktijk slechts van toepassing op een bedrag dat ver onder de helft van de totale waarde van de "defensietaart" ligt. Het openen van de defensiemarkt, houdt echter ook risico's in. Sommige nieuwe lidstaten die deze sector na hun politieke overgang hebben opengesteld en/of geprivatiseerd, zien nu in dat ze heel wat aan capaciteit hebben ingeboet, en hun industriële kracht en concurrentievermogen hebben zien teloorgaan.

De rol van het Europees Defensieagentschap (EDA)

De defensiemarkt van de Europese Unie is, zoals reeds opgemerkt, lange tijd opgedeeld in beschermde nationale markten, dit sinds defensieopdrachten krachtens artikel 346 van het VWEU van de normale concurrentieregels op de eenheidsmarkt kunnen worden uitgesloten. Het Europees Defensieagentschap (EDA) heeft een reeks maatregelen ontwikkeld van een meer flexibele, niet wetgevende maar intergouvernementele aard. Het is deze ook aan het implementeren om onder de belanghebbenden (regeringen en industrie) een beter klimaat te scheppen. Het EDA treedt hier op als facilitator en promotor.

De specifieke rol van het Directoraat Industrie en Markt van het EDA

Het Directoraat Industrie en Markt van het EDA wil vooral via een intergouvernementele regeling voor defensieopdrachten tot een op internationaal vlak concurrentiële Europese markt voor defensie-uitrusting komen, en meewerken aan de herstructurering en versterking van de Europese industriële en technologische defensiebasis door de implementatie van de Europese DTIB-strategie die door de ministers van Defensie is afgesproken. Het EDA werkt als dusdanig nauw samen met de deelnemende lidstaten, de Europese Commissie en de defensie-industrie.

2 Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG, PB L 216/76, 20.8.2009.

3 Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, PB L 146/1, 10.6.2009.

4 Commissie van de Europese Gemeenschappen, interpretatieve mededeling over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag voor overheidsopdrachten op defensiegebied, COM (2006) 779 def., Brussel 7.12.2006.

Het directoraat tracht met deze belanghebbenden een dialoog te voeren om het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds industriële ontwikkeling en anderzijds de concurrentie op de markt.

Het intergouvernementele regime voor defensieopdrachten is op 1 juli 2006 in werking getreden. Het regime bestaat uit:

- de gedragscode voor defensieopdrachten van overheidswege van 21 november 2005.⁵ Deze geldt voor de aankoop van defensie-uitrusting waarop de bepalingen van artikel 346 van het VWEU van toepassing zijn.
- de code van goede praktijken binnen de toeleveringsketen voor opportuniteiten in de sector (zowel hoofdcontractanten als onderaannemers die subsystemen en onderdelen leveren).⁶ Deze werd goedgekeurd door de ministers van Defensie op 15 mei 2005.

Het regime heeft als doel meer transparantie te creëren en de grensoverschrijdende concurrentie met gelijke spelregels op de EDEM te bevorderen, zowel voor hoofdcontractanten als voor onderaannemers die subsystemen en onderdelen leveren. Deze nieuwe transparantie houdt vooral in dat opdrachten op een door het EDA beheerde online portaalsite worden gepubliceerd. Sinds 1 juli 2006 verschijnen al deze bekendmakingen door overheden en strijdmachten op deze site, in de lidstaten die mee in de regeling voor defensieopdrachten zijn gestapt. Op dit moment doen 26 lidstaten mee: 25 van de 26 EDA-lidstaten (Roemenië is hierin de uitzondering)⁷ en Noorwegen. Mogelijke opdrachten voor onderaannemers die aan hoofdcontractanten leveren, staan sedert 29 maart 2007 ook op de site. Het EDA werkt tevens rond problemen die met transparantie en de doeltreffendheid van de concurrentie te maken hebben, zoals bijvoorbeeld continuïteit van leveringen (security of supply), overheidssteun, compensaties, problemen met intracommunautaire overdrachten en dergelijke (de zaken worden hieronder nog meer in detail behandeld).

Dit is een goede plek om enkele vragen te beantwoorden die veel mensen zich over de intergouvernementele regime voor defensieopdrachten stellen. Ten eerste is er de vraag of er voor het regime extra instrumenten worden gepland, waarop het antwoord is dat de hele regeling dynamisch van aard is. Onder invloed van specifieke kwesties, zoals de wens om de spelregels overal af te stemmen (wat later in dit document aan bod komt), zullen er misschien nieuwe maatregelen komen. Ten tweede kan men zich afvragen of maatregelen die intergouvernementeel binnen het EDA-kader zijn goedgekeurd, bijvoorbeeld de gedragscode, bindend zullen worden. Feit is dat het systeem van normen dat binnen de context van de gemeenschap courant is, waarbij bindende verordeningen met controlemechanismen gepaard gaan, weliswaar een heel nuttig maar niet het enige instrument is. In de EU leert het verleden hoe vaak de wil en de overtuiging van de betrokken actoren, zowel bij de overheid als in de privésector, een heel doeltreffend mechanisme zijn gebleken. Als laatste punt kan men zich de vraag stellen of de regeling die via het EDA is voorzien overbodig zal worden zodra Richtlijn 2009/81 betreffende de defensiemarkt geïmplementeerd is. Lidstaten kunnen, ongeacht de impact van de richtlijn op de markt, in werkelijkheid nog altijd beroep doen de uitzondering in artikel 346 VWEU omwille van hun centrale veiligheidsbelangen.

5 Europees Defensieagentschap, *The Code of Conduct on defence procurement of the EU member states participating in the European Defence Agency*, goedgekeurd door de Steering Board op 21 november 2005, geconsulteerd via http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/CoC_1.sflb.ashx

6 Europees Defensieagentschap, *The Code of best practice in the supply chain*, geconsulteerd via http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/CoBPSC_final.sflb.ashx

7 Denemarken is uit eigen keuze geen lid van het EDA.

De intergouvernementele regeling voor defensieopdrachten (IRDP): centrale kenmerken

De IRDP heeft als belangrijkste algemene kenmerken:

- **Haar vrijwillige, niet-bindende aanpak.** Er is geen sprake van enige wettelijke verplichting. Lidstaten stemmen hun beleid vrijwillig op een basis van wederkerigheid af. Ze mogen te allen tijde beslissen om uit de regeling te stappen en kunnen niet worden bestraft als ze de code niet in acht nemen. Daarbij dienen lidstaten wel aan de andere deelnemers verantwoording af te leggen.
- **De idee om leveranciers eerlijk en gelijk te behandelen:** alle relevante overheidsopdrachten die lidstaten uitschrijven, verschijnen op een en dezelfde portaalsite. De aankondigingen beschrijven kort de vereisten, de procedures en de planning voor de mededingings- en gunningscriteria. Meldingen over de gunning van een opdracht worden ook daar gepubliceerd. Bovendien krijgen kandidaten in elke procedure een eerlijke en gelijke behandeling, in de zin van:
 - *selectiecriteria:* beoordeling op basis van transparante en objectieve normen (beschikt de gegadigde over een veiligheidsmachtiging, heeft hij de vereiste kennis van zaken, voldoende eerdere ervaring, .)
 - *specificaties en vereisten,* zo veel mogelijk te formuleren in het teken van functie en prestatie; indien mogelijk worden internationale normen in de technische specificaties opgenomen.
 - *gunningscriteria,* die van bij aanvang duidelijk moeten zijn; als belangrijkste criterium wordt gekeken naar de economisch meest voordelige oplossing voor de specifieke vereiste, daarbij o.a. rekening houdend met de kostprijs, complianceaspecten, kwaliteit en continuïteit van de voorziening en met compensaties;
 - *nabehandeling:* indien zij dit wensen, krijgen niet-succesvolle inschrijvers feedback na gunning van de opdracht.
- **Wederzijdse transparantie en verantwoordelijkheid:** deelnemende lidstaten hebben de mogelijkheid om regelmatig een omvattend gegevenspakket te onderzoeken. Deze gegevens tonen aan hoe het stelsel de defensieopdrachten in de praktijk beïnvloedt. Wanneer er uitzonderingen worden gemaakt of zich andere onregelmatige gebeurtenissen voordoen, krijgen deze lidstaten uitleg. Ook hebben ze de mogelijkheid om indien nodig de omstandigheden voor de EDA Steering Board te komen beargumenteren. Het EDA mag dan zelf geen onderzoeken voeren, via zijn controle- en rapporteringssysteem met regelmatige verslaglegging aan de Steering Board levert het wel een instrument aan om zulke wederzijdse transparantie en verantwoordelijkheid te bereiken. Het Agentschap moet – dat spreekt voor zich – goed worden ondersteund door nationaal personeel.
- **Wederzijdse steun:** de mogelijkheid om op elkaars defensiemarkt te leveren, betekent dat men aan elkaar verplicht is om er alles aan te doen opdat de levering wordt gegarandeerd, zowel aan regeringen als aan industriële klanten. Wederzijds vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid zijn cruciaal om de regeling doeltreffend te laten werken. De regeringen van deelnemende lidstaten verbinden zich ertoe om binnen de grenzen van nationale wetgeving en internationale verplichtingen alles te doen opdat mekaars uitbestede defensiebehoeften worden begeleid en afgehandeld, en om te trachten het wederzijdse vertrouwen op te krikken, met name door reglementen en maatregelen beter voorspelbaar en meer betrouwbaar te maken. Deze lidstaten zijn ook bereid, inspanningen te ondersteunen om intracommunautaire overdrachten en de doorvoer van defensiegoederen en –technologieën vlotter te laten verlopen.
- **Wederzijds voordeel:** alle deelnemende lidstaten moeten uit de regeling bepaalde voordelen kunnen halen. Een belangrijk aspect zijn de kansen die kleine en middelgrote ondernemingen

krijgen om toegang te krijgen tot een afzetmarkt van continentale omvang. Deze bedrijven zullen wellicht eerder aan hoofdcontractanten dan aan eindgebruikers leveren. Het Electronic Bulletin Board (EBB) – Projecten Overheid of EBB 1, dat op 1 juli 2006 werd gelanceerd, is in dit verband het technische instrument van de gedragscode en staat onder controle van het directoraat Industrie en markt bij het EDA. Leveranciers krijgen met het EBB de kans om in te schrijven voor defensieopdrachten die door de aanbestedende dienst van de deelnemende lidstaten worden aangekondigd.

De *code van goede praktijken binnen de toeleveringsketen (CoBPSC)* werkt parallel met de gedragscode. De code is op 15 mei 2005 goedgekeurd door de ministers van Defensie: ze zorgt dat meer concurrentie, transparantie en een eerlijke en gelijke behandeling van leveranciers wordt beloond, waardoor er een toegevoegde waarde doorheen de hele toeleveringsketen sijpelt, in het bijzonder naar lager geklasseerde bedrijven en KMO's die misschien niet rechtstreeks voor opdrachten kunnen inschrijven, maar die als onderaannemers die mogelijkheid wel hebben. De voornaamste kenmerken ervan zijn de volgende:

- Ze is *vrijwillig* en maakt integraal deel uit van de gedragscode die daarmee samen moet worden gelezen en geïmplementeerd (waarmee er dus geen sprake is van een wettelijke verplichting).
- Door een *verbeterde concurrentie, transparantie en een eerlijke en gelijke behandeling* van alle leveranciers (KMO's in het bijzonder) en door goede praktijken *doorheen de hele toeleveringsketen* in te passen, bevordert en steunt ze de gedragscode voor defensieopdrachten in de toeleveringsketen.
- Ze overstijgt het toepassingsgebied van artikel 346 VWEU, waarbij de sector volgens haar vereisten zelf en altijd vanuit weloverwogen technische en financiële overwegingen mag beslissen of ze deze toepast.
- Ze *houdt zich niet rechtstreeks bezig met de prestaties* die door goederen en diensten worden geleverd, en wil evenmin contractvoorwaarden vastleggen.

De CoBPSC vindt haar implementatie via het Electronic Bulletin Board (EBB) – Projecten Industrie of EBB 2, dat op 29 maart 2007 werd gelanceerd. Het prikbord geeft hoofdcontractanten en lager geklasseerde kopers de kans om opdrachten/onderaanbestedingsmogelijkheden bekend te maken aan een ruime industriële basis, en maakt het tegelijk voor leveranciers (vooral KMO's) eenvoudiger om de markt te doorzoeken. Voor de industriële opdrachten wordt de EBB-portaal nog maar weinig gebruikt. Daar zijn verschillende redenen voor, zoals het vertrouwelijke karakter en de commerciële gevoeligheid van bepaalde projecten, maar ook het lage aantal nieuwe bestellingen nu de economie door een crisis gaat. EBB 2 is momenteel vooral populair bij afnemers, die er de markt mee scannen op zoek naar potentiële nieuwe leveranciers.

De EDA-strategie inzake de Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB)

Het Europees veiligheids- en defensiebeleid kan niet zonder een sterke DTIB. De EDTIB moet, in concreto,

- de meeste apparaten en systemen leveren waar de Europese strijdkrachten naar vragen
- zorgen dat de meest innovatieve technologieën beschikbaar zijn
- waarborgen dat de EU voldoende onafhankelijk kan opereren
- een waardevolle economische bijdrage leveren (een belangrijke aanzet tot het scheppen van banen, tot export en tot technologische vooruitgang, waardoor de publieke opinie defensie dan weer gunstig gezind blijft).

Een EDTIB dat deze doeleinden haalbaar maakt, moet over volgende eigenschappen beschikken:

- Capaciteitsgericht (met een focus op de operationele vereisten van de gewapende strijdkrachten van de toekomst, tegelijk ervoor zorgend dat Europa en haar lidstaten operationeel over voldoende soevereiniteit blijven beschikken)
- Competent (in staat om snel alles uit de beste technologieën te halen)
- Concurrentieel (zowel binnen als buiten Europa).

Overheden moeten in de realisatie van de EDTIB onder andere het volgende doen:

- Prioriteiten verduidelijken (capaciteitsbehoeften, sleuteltechnologieën, voornaamste industriële capaciteiten)
- De vraag consolideren
- Investerings verhogen
- De continuïteit van de voorziening garanderen
- Concurrentie en samenwerking doen uitbreiden

Hieronder volgen enkele van de EDA-instrumenten en acties die de EDTIB specifiek kunnen ondersteunen.

Continuïteit van de voorziening

Een echt Europese DTIB kan pas in de praktijk worden omgezet wanneer lidstaten erop kunnen vertrouwen dat bij de wederzijds toegenomen behoefte aan defensiegoederen deze ook daadwerkelijk worden geleverd. Lidstaten moeten met andere woorden zeker weten dat er voldoende continuïteit is wanneer ze een actor uit een andere lidstaat vragen om te leveren. Enkele landen kunnen al deels over zulke continue voorziening beschikken, bijvoorbeeld de Lol-deelnemers (Letter of Intent) of leden van het NAMSAs en de Noordse overeenkomst. Voor wat het EDA betreft werd de raamovereenkomst inzake de continuïteit van de voorziening bij operationele hoogdringendheid (Framework Agreement on Security of Supply in Circumstances of Operational Urgency) goedgekeurd op 20 september 2006.

Gegevensbeveiliging

Op 20 september 2006 werd een overeenkomst inzake gegevensbeveiliging goedgekeurd. Bij volledige inwerkingtreding moet krachtens de gedragscode ook geheime informatie worden vrijgegeven aan industrieën in andere deelnemende lidstaten. Lidstaten moeten daarvoor wel de garantie hebben dat, van zodra ze de concurrentie aangaan met Europese defensiebedrijven uit andere deelnemende lidstaten, hun op nationaal niveau geheime gegevens doorheen de verschillende fases van de aanbestedingsprocedure worden beschermd; en omgekeerd, dat wanneer ze meedingen naar opdrachten in andere lidstaten, hun defensiebedrijven niet op grond van gegevensbeveiliging worden benadeeld, omwille van hun nationaliteit of omwille van de duur van het proces om geheime informatie vrij te geven.

De overeenkomst inzake gegevensbeveiliging voorziet dienovereenkomstig dat deelnemende lidstaten de beveiligingsvoorschriften van de Raad van de Europese Unie zullen hanteren voor hun nationale aanbestedingen onder de gedragscode waarbij geheime gegevens moeten worden beschermd, in gevallen waarbij bilaterale beveiligingsovereenkomsten niet bruikbaar zijn of door de aanbestedende lidstaat niet toepasselijk worden geacht. Verder maken zij gebruik van

“Gemeenschappelijke minimumnormen voor industriële veiligheid” voor hun nationale aanbestedingen onder de gedragscode waarbij geheime gegevens moeten worden beschermd en bilaterale beveiligingsovereenkomsten niet bruikbaar zijn of door de aanbestedende lidstaat niet toepasselijk worden geacht: deze normen zijn gebaseerd op het stuk over industriële beveiliging in de beveiligingsvoorschriften van de Raad van de Europese Unie. Deelnemende lidstaten verbinden zich er ten derde toe om (in overeenstemming met hun nationale wetgeving) geen gegevens meer bekend te maken die hen zijn aangebracht door bedrijven, met de melding dat deze in het kader van de gedragscode vertrouwelijk waren.

Compensatiemaatregelen

De gedragscode voor compensaties is sinds 1 juli 2009 van kracht. Ze biedt een nieuwe manier om met de heel complexe kwestie van compensaties om te gaan. De code scheidt ten eerste duidelijkheid rond compensatieregelingen, iets wat zeker nodig was en tot dusver vaak ontbrak. Daarom is er op de EDA-website een portaal voor compensatieregelingen gelanceerd. Landen die aan de code deelnemen kunnen daar voor het eerst informatie publiceren over hun eigen compensatiemaatregelen en -praktijken, met ook de nationale regelingen en richtlijnen, compensatiecriteria en -modaliteiten. Ten tweede kunnen compensaties via de code geleidelijk aan in gebruik worden genomen. Last but not least introduceert de code een volledige limiet voor compensaties: deelnemende regeringen kunnen dus geen compensaties meer aanvragen of aanvaarden die de waarde van de desbetreffende aanbestedingsovereenkomst overschrijden. Bij de code hoort ook een belangrijk tenuitvoerleggingsinstrument: het rapporterings- en controlesysteem dat de wederzijdse transparantie en verantwoordelijkheid bij alle lidstaten mee moet garanderen.

Naar een gelijk speelveld (level playing field): gelijkheid onder concurrenten

Een eerlijke concurrentie vertrekt bij gelijke spelregels, maar ook bij de garantie dat individuele concurrenten niet onoorbaar worden bevoordeeld. Dit veronderstelt dat er duidelijke transparantie moet bestaan rond defensiebedrijven die in handen zijn van de staat of overheidssteun ontvangen. Enkel zo behoudt iedereen het vertrouwen dat geen van de concurrenten oneerlijk wordt bevoordeeld (zoals door heimelijke subsidies). Het EDA heeft van deelnemende lidstaten de opdracht gekregen om deze zaken nog verder te analyseren, een project dat de algemene werktitel “Level Playing Field” heeft gekregen.

Het EDA zet via deze en andere wegen, parallel aan en in combinatie met de activiteiten van de Europese Commissie, samenwerkingsverbanden op met regeringen en met de industrie. Daarbij is het de bedoeling om aan de versplintering van de Europese defensiemarkt te werken, en om een onderzoeks- en industriële basis te ontwikkelen die Europa's eigen defensie- en veiligheidsvereisten volledig kan invullen en zich tussen de internationale concurrentie staande kan houden.

Deel 2: Wapenexportcontrole: Europees en nationaal beleid

De groeiende Europese defensiemarkt stelt het gemeenschappelijke Europese exportcontrolebeleid onlosmakelijk voor bepaalde uitdagingen. Hoe kostenefficiënt een Europese defensiemarkt is, hangt in aanzienlijke mate af van de hoeveelheid defensie- en veiligheidsmaterieel die ze naar derde landen buiten de EU kan exporteren. Naarmate de productie van defensie-uitrusting toeneemt en de handelsbarrières in de EU makkelijker overbrugbaar worden – zoals voorzien in Richtlijn 2009/43/EG – winnen doeltreffende exportcontroles aan de Europese buitengrenzen aan belang.

EU-lidstaten hebben, in overeenstemming met de EU-doelstellingen op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid, maatregelen ontwikkeld om wapenleveringen tegen te houden die gewapende conflicten mogelijk aan de gang houden, aanleiding geven tot schending van de mensenrechten of economische ontwikkeling ondermijnen. Hoewel de EU een exportcontrolebeleid heeft uitgewerkt zowel voor producten voor tweëerlei gebruik als voor militair materieel, gaat dit deel vooral in op het tweede element.

De afgelopen jaren is een gezamenlijke poging ondernomen om het Europees beleid inzake de export van militair materieel te harmoniseren. Met name belangrijk daarin is het gemeenschappelijk standpunt van de EU inzake wapenuitvoer, dat in december 2008 werd goedgekeurd en standaardcriteria vastlegt om aanvragen voor wapenexportlicenties te evalueren. Het eerste hoofdstuk in dit deel, door Mark Bromley, onderzoekt in welke mate dit proces tot een meer geharmoniseerd en/of op nationaal niveau een strenger wapenexportbeleid heeft geleid. De auteur gaat na in hoeverre het effect van het gemeenschappelijk exportbeleid doorwerkt in het wettelijk kader, het proces voor en het resultaat van nationale maatregelen voor wapenexportcontrole. Welke beleidsaspecten zijn op mekaar afgestemd en waar is er nog een verdere harmonisering mogelijk? Een bijkomende uitdaging is dat gemeenschappelijke normen voor wapenuitvoer niet noodzakelijk betekent dat exportcontroles strenger worden, maar dit ook tot een politiek van de kleinste gemene deler kan leiden.

Elk regime voor wapenexportcontrole zoekt naar een evenwicht om illegale wapenleveringen te voorkomen maar daarnaast ook de economische productie en handel te stimuleren en faciliteren. De EU heeft recent enkele economisch gerichte initiatieven genomen die ertoe dienen om haar eigen Europese defensiemarkt te versterken. Tegelijk heeft ze door de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer benadrukt dat een verantwoorde wapenhandel onontbeerlijk is, heeft ze intensief gewerkt aan 'outreach activiteiten' met niet-EU-landen opdat deze hun exportcontroleregimes zouden versterken, en heeft ze duidelijk voor een wereldwijd verdrag over de wapenhandel gepleit. In het tweede hoofdstuk van dit deel onderzoekt Cédric Poitevin of deze verschillende aspecten van het EU-beleid inzake wapenhandel elkaar al of niet in evenwicht houden. Weegt preventie voldoende zwaar door in vergelijking met het economisch gerichte beleid van de EU? Welke middelen bestaan er om het Europese beleid inzake wapenhandel doeltreffender en efficiënter te maken, zonder aan het conflictpreventiebeleid van de EU afbreuk te doen?

In het derde hoofdstuk behandelt Quentin Michel ten slotte de niet onbelangrijke vraag, welke mogelijke rol er voor de EU in de toekomst is weggelegd. De export van conventionele wapens is op dit ogenblik nog een bevoegdheid die enkel de EU-lidstaten toekomt. De Europese harmonisering van de wapenexportcontroles kadert binnen het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. In tegenstelling tot de exportcontroles op producten en technologie voor tweërlei gebruik kan de Europese Commissie de export van conventionele wapens niet reguleren. Het Europees Hof van Justitie heeft op dit vlak ook geen bevoegdheden. De auteur beschrijft de gelijkenissen en verschillen tussen de Europese exportmaatregelen op producten voor tweërlei en voor militair gebruik en stelt de vraag of de EU een ruimere bevoegdheid moet krijgen om de export te controleren van militaire goederen naar landen buiten de EU.

Het gemeenschappelijk standpunt van de EU inzake wapenuitvoer en nationaal exportcontrolebeleid¹

Mark Bromley, SIPRI

Ten geleide

EU-lidstaten hebben traditioneel getracht hun eigen wapenexportbeleid te voeren, vooral dan bij het toewijzen en weigeren van wapenexportlicenties. Maar sinds het begin van de jaren '90 leveren enkele lidstaten gezamenlijk inspanningen om de samenwerking en harmonisering op dit vlak te verbeteren.

Er hebben met name drie factoren meegespeeld om het wapenexportbeleid van EU-lidstaten beter op elkaar af te stemmen. Ten eerste was de consolidering en internationalisering van de Europese defensie-industrie in de loop van de jaren '90 een uitgelezen economische argument om de exportmaatregelen beter te coördineren. Ten tweede was de toenemende nadruk op conflictpreventie na het einde van de Koude Oorlog een reden om ook voor wapenexport een meer ethisch buitenlands beleid te gaan uitwerken. Toen ten slotte bekend werd welke rol Europese landen in de aanloop naar de Golfoorlog van 1991 in de bewapening van Irak hadden gespeeld, klonk de vraag naar betere controles op de export van wapens steeds luider.

Begin jaren '90 keurde de Raad acht criteria goed die lidstaten in de beoordeling van aanvragen voor wapenexportlicenties bereid waren toe te passen. In 1997 werd een meer operationele overeenkomst voorbereid, tot er in 1998 overeenstemming werd bereikt omtrent de Gedragscode van de EU betreffende wapenuitvoer (EU-gedragscode). De EU-code gaf verdere uitwerking aan de acht criteria die begin jaren '90 waren bepaald en stelde uitvoeringsbepalingen op omtrent de uitwisseling en raadpleging van informatie, met het doel ze een gelijke interpretatie te geven.

Lidstaten hebben zich er onder de EU-gedragscode toe verbonden, 'hoge gemeenschappelijke normen vast te stellen die moeten worden gezien als minimum voor het beheer van - en het betrachten van terughoudendheid bij - de overdrachten van conventionele wapens' en in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) 'omtrent de uitvoer van conventionele wapens de samenwerking aan te halen en het beleid meer te laten convergeren'.²

-
- 1 Deze nota is gebaseerd op een aantal eerdere studies door de auteur, waaronder: Holtom, P. en Bromley, M., 'The Limitations of European Union Reports on Arms Exports: The Case of Central Asia', SIPRI Insights on Peace and Security, sep. 2010; Bromley M. en Brzoska, M., 'Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy? The Impact of the EU Code of Conduct on Major Conventional Arms, Exports', European Foreign Affairs Review, vol. 13, nr. 3, sep. 2008; Bromley, M., '10 years down the track - The EU Code of Conduct on Arms Exports', European Security Review nr. 39, juni 2008; Bromley, M., 'The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports: The Czech Republic, the Netherlands and Spain', SIPRI Beleidsnota nr. 21, mei 2008; en Bromley, M., 'The Europeanisation of Arms Exports Policy in the Czech Republic, Slovakia and Poland', European Security, vol. 16, nr. 2, aug. 2007.
 - 2 Raad van de Europese Unie, 'Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer', document 8675/2/98 Rev 2, Brussel, 5 juni 1998.

EU-lidstaten hebben afgesproken dat ze vertrouwelijke informatie over geweigerde wapenexportlicenties zouden uitwisselen, en dat ze ook alle gegevens rond goedgekeurde exportlicenties samen met de reële export beschikbaar zouden stellen. Tevens hebben lidstaten zich akkoord verklaard om andere lidstaten te raadplegen tijdens de toekenningsprocedure van een exportlicentie die 'in wezen identiek' is aan een licentie die een andere lidstaat de voorbije drie jaar nog heeft geweigerd. De gegevens over licenties en leveringen verschijnen krachtens uitvoeringsbepaling 8 van de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer in een voor het publiek beschikbaar jaarverslag (EU-jaarverslag). Initieel was het de bedoeling om het EU-jaarverslag vertrouwelijk te houden, maar in 1999 werd onder druk van het Europees Parlement, ngo's en het Fins EU-voorzitterschap van juli-december 1999 beslist om het toch openbaar te maken.³ Verder ontmoeten ambtenaren uit EU-lidstaten elkaar op regelmatige basis in de Ad hoc werkgroep export van conventionele wapens (COARM), waar overleg over individuele landen van bestemming wordt gepleegd en ze de tenuitvoerlegging van de criteria uit de EU-gedragscode bespreken.

In december 2008 werd de EU-gedragscode vervangen door het gemeenschappelijk standpunt van de EU tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (gemeenschappelijk standpunt van de EU). Het gemeenschappelijk standpunt heeft dan wel de belangrijkste elementen van de EU-gedragscode behouden – onder meer de acht criteria – toch zijn enkele belangrijke zaken gewijzigd. Ten eerste is het gemeenschappelijk standpunt van de EU een rechtsinstrument dat van lidstaten vraagt om hun nationale standpunten op gemeenschappelijke vereisten af te stemmen. Ten tweede laat het ook controles uitvoeren op licentieaanvragen voor productie in het buitenland, tussenhandel, doorvoer en overlading, en de immateriële overdracht van technologie.

De EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU passen binnen een ruimere Europese agenda om het nationale wapenexportbeleid op elkaar af te stemmen en licenties voor wapenleveringen op een meer verantwoorde wijze toe te kennen. Andere voorbeelden zijn de gezamenlijke optredens inzake handvuurwapens en lichte wapens van december 1998 en juli 2002, en het gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake tussenhandel in wapens van juni 2003. Nog elementen zijn de EU-standpunten tijdens internationale processen zoals het VN-actieprogramma inzake kleine en lichte wapens, gezamenlijke communiqués met andere actoren zoals de VS en gezamenlijke standpunten van EU-lidstaten op internationale fora, bijvoorbeeld de bijeenkomsten van de G8.

Verder pleit de EU voor de goedkeuring van een wereldwijd verdrag over de wapenhandel, en heeft ze aanzienlijke bedragen uitgegeven om daarvoor via regionale seminars over de hele wereld steun te vergaren. En – niet onbelangrijk – wapenleveringen komen nu ook in de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten aan bod, en tijdens onderhandelingen met landen die met de EU willen samenwerken. Al deze inspanningen passen binnen het ruimere kader van het GBVB van de EU.

3 Bauer, S. en Bromley, M., *The European Union Code of Conduct on Arms Exports: Improving the Annual Report*, Beleidsnota nr. 8 (Stockholm: SIPRI, 2004), p. 5. EU-jaarverslagen zijn verkrijgbaar op <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=en>>.

Verschillende studies hebben deze ontwikkelingen onderzocht. In feite zijn ze een bewijs van de ‘europeanisering’ in het wapenexportbeleid van de lidstaten, een proces waarbij nationale beleids- en tenuitvoerleggingsdomeinen steeds meer onder multi-level governance komen te staan.⁴ In het wapenexportbeleid toont de europeanisering zich in de gelaagdheid ervan, waarbij bepaalde besluitvormingsprocessen vanuit het nationale niveau op intergouvernamenteel of supranationaal niveau zijn ondergebracht.

Ondanks het gemeenschappelijk standpunt van de EU en het feit dat dit beleidsdomein lijkt te ‘europeaniseren’, houden de lidstaten alle aspecten van de feitelijke beleidsimplementatie stevig in hun greep. Dit geeft aanleiding tot de vraag welke impact de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU op nationaal niveau hebben gehad. Is er uit hun tenuitvoerlegging een meer geharmoniseerd exportbeleid voortgekomen, dat zich aan de afgesproken minimumnormen houdt? Hoe uniform is de impact doorheen de EU? Hoe invloedrijk zijn de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU geweest voor andere multilaterale instrumenten inzake wapenexportcontroles, zoals het Wassenaar Arrangement?

‘Wapenexportcontrolebeleid’ gedefinieerd

De term ‘wapenexportcontrolebeleid’ kan worden uitgelegd als het beleid dat ‘het overbrengen van conventionele wapens, wapensystemen en aanverwant materieel (dat normaal op een lijst van gecontroleerde militaire goederen is terug te vinden) van een land naar het andere’ regelt.⁵ Het wapenexportbeleid van een land kan theoretisch gesproken drie elementen bevatten; een kader, een proces en resultaten.⁶

Het kader van een nationaal wapenexportcontrolebeleid is het wettelijke en regulerende raamwerk waarbinnen wapenleveringen plaatsvinden. Enkele factoren die daarin belangrijk zijn, zijn de lijst met aan controle onderworpen goederen, de criteria om te oordelen of een licentie moet worden toegewezen dan wel geweigerd, en zwarte lijsten met landen waarheen wapenuitvoer automatisch verboden is.

Het proces van een nationaal wapenexportcontrolebeleid verwijst naar de procedure aan de hand waarvan de regering bepaalt of ze al of niet een exportlicentie toekent. Enkele factoren die daarin belangrijk zijn, zijn de betrokkenheid van verschillende overheidsdiensten in het besluitvormingsproces en het relatieve belang van hun adviezen, en de rol die internationale procedures voor de uitwisseling van informatie en overlegmechanismen in het nationale evaluatieproces spelen.⁷ Ook van belang daarbij is de mate waarin het parlement bij het vergunningsproces is

4 Zie Hofhansel, C., ‘The harmonization of EU export control policies’, *Comparative Political Studies*, vol. 32, nr. 2 (apr. 1999); Schmitt, B., *A Common European Export Policy for Defence and Dual-Use Items?*, Occasional Papers nr. 25 (Western European Union, Institute for Security Studies: Parijs, mei 2001); Bauer, S., ‘The Europeanisation of arms export policies and its impact on democratic accountability’, doctoraatsproefschrift, Vrije Universiteit Brussel en Freie Universität Berlin, mei 2003; en Bauer, S. en Remacle, E., ‘Theory and practice of multi-level foreign policy: the European Union’s policy in the field of arms export controls’, eds B. Tonra en T. Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy* (Manchester University Press: Manchester, 2004).

5 Davis, I., SIPRI, *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports: Germany, Sweden and the UK* (Oxford University Press: Oxford, 2002), p. xiv.

6 Dit concept vertrekt van dat van Sibylle Bauer in Bauer, S., ‘The Europeanisation of arms export policies and its impact on democratic accountability’, doctoraatsproefschrift, Vrije Universiteit Brussel en Freie Universität Berlin, mei 2003.

7 Dit zijn zowel het gemeenschappelijk standpunt van de EU als andere regimes, bijvoorbeeld het Wassenaar Arrangement en het Missile Technology Control Regime.

betrokken, en de mate van publieke en parlementaire transparantie, i.e. de hoeveelheid informatie die regeringen over hun wapenleveringen vrijgeven, aan het parlement of bij uitbreiding aan de bevolking.⁸

Het resultaat dat een land met zijn wapenexportbeleid boekt, verwijst naar de soorten wapens die het uitvoert en waar deze heen gaan. Het verwijst naar de uitkomst van de beslissing die een regering in eer en geweten neemt over welke leveringen kunnen plaatsvinden. De illegale uitvoer – wanneer een bedrijf wapens zonder licentie uitvoert of wapens de beoogde ontvanger niet bereiken – vormen vooral een uitdaging voor exportcontrole, eerder dan voor het beleid.

Het gemeenschappelijk standpunt van de EU is dan wel belangrijk om EU-lidstaten zover te krijgen dat ze voor al deze domeinen regels uitwerken en ook toepassen, toch zijn er beslist ook andere factoren die een rol spelen. Andere factoren die ook invloed uitoefenen op het wapenexportbeleid van een land is het industriële beleid, de druk die niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en parlementsleden uitoefenen; de industriële en politieke samenwerking met bevriende landen; de internationalisering van het defensieproductieproces; de ruimere prioriteiten die de regering voor haar buitenlands en veiligheidsbeleid vooropstelt; en de producten die haar defensie-industrie en de internationale markten produceren.

De impact van het gemeenschappelijk standpunt van de EU beoordelen

Het kader voor het wapenexportbeleid in EU-lidstaten

Het gemeenschappelijk standpunt van de EU legt geen model vast voor hoe lidstaten hun eigen wetgeving moeten bijstellen om te voldoen aan de verplichtingen die eruit voortkomen. EU-lidstaten zijn wettelijk verplicht om het gemeenschappelijk standpunt van de EU nationaal ten uitvoer te leggen, maar een land hoeft daarvoor zijn nationale wetgeving niet aan te passen. Lidstaten moeten er enkel voor zorgen dat ze in de besluitvorming rond de uitgifte van exportlicenties de criteria van het gemeenschappelijk standpunt toepassen, en dat ze de uitvoeringsbepalingen inzake overleg en uitwisseling van informatie implementeren. Het is hun beslissing hoe ze dit willen doen, of ze in hun nationale wetgeving naar de criteria in het gemeenschappelijk standpunt van de EU willen verwijzen en zo ja, welke vorm die verwijzing dan aanneemt.

Dit neemt niet weg dat er elementen van de EU-gedragcode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU in de nationale wetgeving zijn doorgesijpeld. Verschillende landen verwijzen zelfs uitdrukkelijk naar de criteria van het gemeenschappelijk standpunt. Eveneens verplicht het gemeenschappelijk standpunt van de EU landen wettelijk, om ervoor te zorgen dat ze de uitvoer van goederen op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen via hun nationale wet-

8 Sinds het begin van de jaren '90 zijn er steeds meer nationale, regionale en internationale transparantiemechanismen omtrent wapenexport ontwikkeld. Het VN-register van Conventionele Wapens (UNROCA) bijvoorbeeld, dat er kwam in 1991, nodigt landen uit om de invoer en uitvoer van bepaalde categorieën grote conventionele wapens in een publiek register te laten opnemen. Ondertussen heeft een groeiend aantal regeringen, vooral in Europa, toegegeven aan de druk van het parlement en de bevolking en hebben ze een aanvang genomen met de publicatie van nationale verslagen over hun wapenleveringen. Een link naar deze verslagen vindt u op <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports>. Publieke en parlementaire transparantiemaatregelen maken op zichzelf beschouwd geen deel uit van het proces tot een nationaal wapenexportbeleid. Wel houden zij toezicht en zorgen zij dat er verantwoording wordt afgelegd, wat de toekomstige besluitvorming kan beïnvloeden. Daarom zijn ook deze maatregelen in de categorie 'proces' opgenomen.

geving kunnen controleren. Daardoor staan op de nationale controlelijsten van alle EU-lidstaten wel dezelfde producten als op de EU-lijst van militaire goederen vermeld, al worden ze soms anders ingedeeld. Dit lijkt op het eerste zicht een domein te zijn waar de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU zwaar hebben doorgewogen op het wapenexportbeleid van EU-lidstaten. De gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen bouwt wel rechtstreeks voort op de munitielijst van het Wassenaar Arrangement. Bij wijzigingen in de Wassenaar-lijst wordt de EU-lijst ook min of meer automatisch aangepast.

Het gemeenschappelijk standpunt van de EU stelt geen zwarte lijst op met landen waarheen wapenleveringen verboden zijn. EU-lidstaten hebben zich echter politiek aan alle EU-wapenembargo's te houden die bij beslissing van de Raad werden opgelegd. Allen zijn ze het erover eens dat verplichte VN-wapenembargo's dienen te worden gerespecteerd. Doorgaans legt de EU voor elk VN-wapenembargo ook een eigen embargo op. De EU heeft ook al wapenembargo's afgekondigd die verder gingen dan wat de VN met haar embargo verplichtte. Een voorbeeld hiervan is het wapenembargo tegen Soedan. Tevens heeft de EU wapenembargo's opgelegd aan bestemmingen waartegen de VN geen embargo heeft uitgesproken, zoals China, Guinee, Myanmar, Oezbekistan en Zimbabwe.⁹

Het proces voor het wapenexportbeleid in EU-lidstaten

Het gemeenschappelijk standpunt van de EU vermeldt niet welke overheidsdiensten moeten beslissen over de toekenning van exportlicenties, hoe de macht tussen die diensten moet worden verdeeld of tot op welk niveau de betrokkenheid en het toezicht vanwege het parlement moet gaan. Dat het gemeenschappelijk standpunt van de EU de bevoegdheidsverdeling tussen ministeries zou beïnvloeden, kan niet worden bewezen. Toch is het indirect aantoonbaar dat de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU gevolgen hebben gehad voor de mate waarin men aan het parlement verantwoording aflegt, zelfs wanneer dit niet de hoofddoelstelling was.

In Tsjechië en in Spanje bijvoorbeeld volgt het parlement het wapenexportbeleid sinds 1998 van naderbij op. Het bewijs is onomstootbaar voorhanden dat Spaanse ngo's en parlementaire fracties de voorbeelden in andere EU-lidstaten hebben aangewend om ook in eigen land op dit vlak veranderingen door te drukken. Landen hebben zich via de EU-gedragscode met de principes van harmonisering en beleidscoördinatie akkoord verklaard. Daarom is men zich nu ook vanuit officiële instanties bewust dat er uit de ervaringen en praktijken van andere lidstaten lessen zijn te trekken. Ondertussen is het door de rapporteringsmechanismen van de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU, en door het debat over wapenexportbeleid op EU-niveau gemakkelijker geworden om een zicht te krijgen op de praktijken die andere EU-lidstaten toepassen.

De EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU zijn wellicht vooral voor de transparantie naar parlement en publiek toe het belangrijkste geweest. Zowel het aantal rapporten over wapenexport alsook de gedetailleerdheid ervan is de afgelopen jaren in Europa spectaculair toegenomen. Sinds januari 2010 hebben 21 van de 27 EU-lidstaten minstens één nationaal verslag over wapenexport gepubliceerd, in vergelijking met 4 van de 15 lidstaten die dit in 1998 hadden gedaan, het jaar waarin de EU-gedragscode werd geïntroduceerd.

⁹ Alle details over huidige en eerdere EU- en VN-wapenembargo's vindt u terug in de SIPRI-database van wapenembargo's, <<http://www.sipri.org/databases/embargo>>.

De EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU verplichten landen ertoe om gedetailleerde informatie over wapenexport in een gestandaardiseerd formaat te verzamelen en erover te rapporteren, iets wat ze meestal nog niet hadden gedaan. Veel landen hanteren nu ook strengere normen om gedetailleerde informatie over wapenleveringen te publiceren en zijn nu beter op de hoogte van het transparantieniveau in andere lidstaten. Het gemeenschappelijk standpunt van de EU bepaalt dat 'iedere lidstaat die goederen of technologie uitvoert die op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen staan, een nationaal rapport over zijn uitvoer van militaire technologie publiceert.'¹⁰

De resultaten van het wapenexportbeleid in EU-lidstaten

De impact van de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU op beleidsresultaten is vanzelfsprekend moeilijk te meten. Toen er afspraken werden gemaakt over de EU-gedragscode, gaven lidstaten de indruk dat er met de goedkeuring van deze normen minder wapenleveringen zouden plaatsvinden die daartegen indruisten. Tot op heden bestaat er echter weinig overeenstemming over de vraag of de wapenleveringen die lidstaten vandaag organiseren nu dan wel binnen de normen vallen.

Regelmatig beweren lidstaten dat ze onder invloed van de afgesproken normen een steeds stringenter wapenexportbeleid toepassen. Een vaak gehoorde klacht onder vertegenwoordigers van de defensie-industrie is ook dat andere regeringen de criteria in het gemeenschappelijk standpunt van de EU minder strikt interpreteren, waardoor zij hun concurrentiële positie geschaad zien. Onder ngo's en in academische kringen overheerst kritiek. Heel wat verslagen leveren voorbeelden aan van hoe lidstaten de criteria in de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU laks en tegenstrijdig interpreteren.¹¹ Neil Cooper kwam zo ook tot de slotsom dat de EU-gedragscode niet meer deed dan het stellen van 'een symbolisch gebaar – een onderdeel van een ruimer proces dat alle wapenleveringen met uitzondering van de meest dubieuze (soms zelfs dat niet) een formele schijn van legitimiteit meegeeft.'¹²

Een onderzoek van 2008 heeft geprobeerd om de invloed te meten van de EU-gedragscode op de resultaten van nationale exportcontrolemaatregelen, en dit via empirische weg, op basis van gegevens uit de SIPRI-databank over wapenleveringen.¹³ Er is een analyse gemaakt van gegevens over wapenleveringen door EU-lidstaten, om na te gaan of er zich op volgende gebieden zichtbare wijzigingen hebben voorgedaan: a) de mate waarin lidstaten hun wapenleveringen hebben geharmoniseerd, en b) de mate waarin lidstaten hun wapenleveringen aan een stringente

10 Raad van de Europese Unie, 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, Publicatieblad van de Europese Unie, L335, 13 dec. 2008. Sinds 2004 verklaart de gids voor de gebruiker bij de Gedragscode van de Europese Unie dat elke lidstaat verplicht is om 'een nationaal rapport over zijn uitvoer van defensiematerieel te publiceren, waarvan de inhoud voldoet aan de nationale wetgeving.' (Raad van de Europese Unie, 'Gids voor de gebruiker bij de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer', Brussel, 23 dec. 2004, p. 22.

11 Crowley, M., 'Transfers to Undesirable End Users: Loopholes in European Arms Controls', nota voorgesteld tijdens de internationale conferentie rond publieke transparantie en wapenhandel, Nyköping, Zweden, 5 mei 2001, beschikbaar op <svenska-freds.se/transparency/>; Amnesty International, 'Undermining Global Security: The European Union Arms Exports', februari 2004, beschikbaar op <web.amnesty.org/library/index/engact300032004>; en A. Thurin, N. Marsh en T. Jackson, 'The Efficacy of EU Export Control Measures Concerning Small Arms and Light Weapons' in UNIDIR, Small Arms and Light Weapons Transfers, 2005, p. 53-78, beschikbaar op <www.unidir.org/html/en/EU_project_conference.htm>.

12 Cooper, N., 'What's the Point of Arms Transfer Controls?' (april 2006) 27/1 Contemporary Security Policy, p.118-137, p. 121.

13 Bromley, Mark en Brzoska, Michael, Towards a common, restrictive EU arms export policy? The impact of the EU Code of Conduct on major conventional arms exports, European Foreign Affairs Review, vol. 13, nr. 3. 2008

controle onderwerpen. De studie heeft de evolutie op jaarbasis gemeten, tegen indicatoren die bepaalde door de criteria in de EU-gedragscode weergegeven normen vertegenwoordigen. Het betreft hierbij onder andere normen inzake mensenrechten, conflictpreventie, wapenbeheersing en economische ontwikkeling.

Het onderzoek gaf aan dat de goedkeuring van de EU-gedragscode een invloed had op wapenleveringen vanuit EU-lidstaten. Deze gevolgen bleven evenwel beperkt tot de normen inzake mensenrechten en conflictpreventie, wat aangeeft dat deze in vergelijking met de andere richtsnoeren in de EU-gedragscode zwaarder doorwegen. Verder zijn de gevolgen van de gedragscode op een meer stringente controle duidelijker dan de gevolgen voor de mate van harmonisering. De verschillen tussen lidstaten konden veel minder worden weggewerkt. Dat de EU-gedragscode zou hebben bijgedragen tot een tussen lidstaten meer geharmoniseerde wapenuitvoer, wat de initiële doelstelling van het instrument was, kon niet worden aangetoond.

Deze resultaten zijn in zekere zin logisch. De EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU zijn instrumenten die landen in een bepaalde richting duwen, maar de beleidsuitvoering uiteindelijk aan die landen zelf overlaten. Ook met de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU blijft het voor ambtenaren mogelijk om beleidsvoorkeuren op nationaal niveau te laten doorspelen. Landen die de uitvoer naar bepaalde bestemmingen willen beperken, kunnen een strikter beleid voeren. Andersom is het in landen waar deze politieke bereidheid niet zozeer aanwezig is, niet noodzakelijk om dit nu anders te doen. De EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt hebben aldus in hun geheel tot een meer stringent beleid geleid op sommige aspecten, maar hebben niet tot een meer geharmoniseerd beleid geleid.

Conclusie

In de wandelgangen drukken overheidsfunctionarissen van EU-lidstaten er doorgaans op dat de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU het besluitvormingsproces in eigen land over welke wapens waarheen mogen worden geëxporteerd, niet in een andere richting hebben doen uitgaan. Meer zelfs, zij vinden ook niet dat het wapenexportbeleid nu op een meer geharmoniseerde manier volgens afgesproken minimumnormen wordt toegepast – iets wat toch de bedoeling was – of dat dit iets is wat er voor de toekomst zit aan te komen.

Functionarissen benadrukken wel het belang van de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU om nationale besluitvormingsprocessen voldoende informatie te bezorgen en te versterken. Zo vonden ze het erg nuttig om een kijk te hebben op de beslissingen die andere lidstaten hadden genomen, omdat ze zo hun eigen licentiebeslissingen konden onderbouwen in overleg met overheidsdiensten, de industrie, leden van het parlement en ngo's. De informatie die is aangeleverd via de uitwisselingsmechanismen van de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU heeft bovendien de tenuitvoerlegging vlotter doen verlopen van beleidsvoorkeuren die nationaal tot stand zijn gekomen of in andere (niet-EU) internationale forums zijn afgesproken.

Her en der is bewijs opgedoken dat de EU-gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt van de EU vooral hun dienst hebben bewezen als steun aan lidstaten om leveringen van kleine en lichte wapens (SALW) tegen te houden die wellicht in verkeerde handen zouden belanden. Dit betekent dat ze erin zijn geslaagd om mogelijke afleidingsrisico's op te sporen, dankzij alle details

en gegevens die landen uitwisselen – vooral wanneer ze licenties hebben geweigerd – en in combinatie met het vertrouwen en de gecoördineerde werking die de afgelopen jaren is gegroeid. Toch lijkt het aantal SALW-leveringen aan verdachte bestemmingen sinds 1998 niet te zijn afgenomen.¹⁴

Indien landen met hun wapenexportbeleid wel meer geharmoniseerde resultaten willen bereiken, moeten er absoluut meer en betere gegevens voorhanden zijn die EU-lidstaten over hun wapenexportlicenties en wapenleveringen uitwisselen. Landen krijgen zo een duidelijker beeld van hoe men de criteria in het gemeenschappelijk standpunt van EU elders interpreteert. Lidstaten zijn momenteel wel al zover dat ze over de geweigerde wapenexportlicenties gedetailleerde informatie vrijgeven, maar de informatiedeling over toegewezen licenties en over de daadwerkelijke leveringen beperkt zich tot de gegevens in het EU-jaarverslag, dat dus eenmaal per jaar voor elke bestemming en elke categorie in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen een financieel overzicht geeft. Daardoor wordt maar weinig duidelijk hoe landen de criteria in het gemeenschappelijk standpunt van de EU interpreteren. Landen zouden ook kunnen overwegen om samen afspraken te maken over welke ministeries over exportlicenties gaan en op basis daarvan ook hun vertegenwoordiging op bijeenkomsten van de COARM laten afhangen.

Om verder te harmoniseren moeten landen soevereiniteit opgeven, iets waartoe er weinig tot geen bereid zouden zijn. Ngo's en voorstanders van dergelijke harmonisering moeten zich daarbij wel bewust zijn van de gevaren die dit kan meebrengen. Harmonisering is een mes dat aan twee kanten snijdt en processen die de normen tot op eenzelfde hoog niveau willen optrekken, kunnen deze net zo eenvoudig tot de kleinste gemene deler doen vervallen. Opnieuw is het bewijs allesbehalve sluitend, maar er zijn aanwijzingen dat bepaalde landen die de EU-gedragscodes en het gemeenschappelijk standpunt van de EU hebben geïntroduceerd, zich ook soepeler tegenover bepaalde bestemmingen en regio's zijn gaan opstellen. Harmonisering en informatie-uitwisseling maken overheden soms bewust dat men elders strengere regels hanteert, waardoor ze ook hun eigen controles strikter gaan toepassen. Maar anderzijds zien ze soms ook dat er daar een liberaler beleid heerst, wat het tegenovergestelde effect kan hebben. Dit evenwicht tussen meer harmonisering en hogere minimumnormen zal de voornaamste uitdaging zijn die het gemeenschappelijk standpunt van de EU de volgende jaren tegemoet ziet.

14 Zie Jackson, T., Marsh, N. en Thurin, A., 'The efficacy of EU export control measures concerning small arms and light weapons', United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDR), Small Arms and Light Weapons Transfers (UNIDR: Genève, 2005); en Trinchieri, L., Is the 1998 Code of Conduct on Arms Exports Adequate to Support the EU's Promotion of Human Rights? Assessing the Effectiveness of Criterion 2 in Curbing the Exports of Small Arms to Third Countries, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik nr. 149 (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik: Hamburg, jan. 2008).

Een Europees exportcontroleregime: een kwestie van efficiëntie en verantwoordelijkheid

Cédric Poitevin, GRIP

December 2008 was een belangrijke maand voor het Europees regime voor wapenexportcontrole. De EU-lidstaten stemden in met een richtlijn om de overdracht van wapens binnen de Gemeenschap eenvoudiger te doen verlopen en met een juridisch bindend gemeenschappelijk standpunt betreffende de uitvoer van wapens.¹ De nieuwe constellatie die de volgende jaren uit deze beslissing zal voortkomen, moet enerzijds de Europese defensiemarkt sterker maken, en anderzijds onverantwoorde of clandestiene wapenleveringen naar niet-EU-landen voorkomen.² Deze nota onderzoekt kort of deze twee aspecten van het EU-beleid betreffende wapenhandel met elkaar in evenwicht zijn. Eerst bekijken we het belang van EU-lidstaten in de wereldwijde wapenhandel. Dan schetsen we de context van vóór de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt en de richtlijn, en de belangrijkste kenmerken van beide instrumenten. Tot slot gaat de nota in op de resultaten die men denkt te behalen, en op de mogelijke achterpoortjes.

Momenteel voeren de Verenigde Staten en Rusland de lijst aan van exporterende landen in wapens en militair materieel. In de onmiddellijke toekomst zal geen enkel ander land wellicht aan deze hegemonie kunnen tornen. Hun aandeel was van 2004 tot 2008 goed voor respectievelijk 30,2% en 25,4% van de wereldwijde uitvoer. De volgende drie landen op de lijst, allemaal leden van de Europese Unie, hinken ver achterop: Duitsland (10%), Frankrijk (8%) en het Verenigd Koninkrijk (4%).³ Wel nemen de 27 lidstaten 33,5% van het wereldwijde totaal voor hun rekening.⁴ Deze schatting – die zowel Europese overdrachten binnen en buiten de EU omvat – toont aan dat de EU via haar lidstaten echt een grote speler is. Zelfs wanneer we geen rekening houden met een kwart van de Europese leveringen van de ene naar de andere lidstaat⁵ komt de uitvoer buiten de gemeenschap in haar geheel nog dicht in de buurt bij wat de VS en Rusland exporteren.

De afgelopen twee decennia zijn er vanuit een bezorgdheid over Europese wapenleveringen en over de vraag of deze wel binnen het buitenlands beleid en de waarden van de gemeenschap passen, verschillende initiatieven genomen om de wapenexport te controleren. In 1991-1992 keurden de EU-lidstaten acht criteria goed, die nationale vergunningsinstanties in hun beoordeling van

-
- 1 Volgens de terminologie van de richtlijn geldt een “overdracht” voor wapenleveringen binnen de Europese Unie en is “uitvoer” een overdracht van een lidstaat naar een derde land dat niet tot de gemeenschap behoort.
 - 2 Onverantwoorde overdrachten of overdrachten op de grijze markt zijn door een regering toegestane overdrachten met toch geen eenduidig wettelijk karakter, tenminste wat de internationale wetgeving betreft (aanzienlijk gevaar voor wangebruik) of die in een andere zin onverantwoord zijn (aanzienlijk risico op afleiding naar ongeoorloofde ontvangers). Illegale overdrachten zijn overdrachten op de zwarte markt. (...) Clandestiene overdrachten zijn onverantwoord en onwettig (grijze/zwarte markt).” Small Arms Survey, Small Arms Survey 2007: Guns and the City, 2007, p. 74.
 - 3 SIPRI Yearbook 2009. Armaments, Disarmament and International Security, SIPRI, Oxford University Press, p.330.
 - 4 SIPRI Arms Transfers Database. Geconsulteerd op 12 november 2010.
 - 5 Volgens de EU-jaarrapporten was in 2004-2008 26,6% van de uitvoer door EU-lidstaten bestemd voor binnen de Unie. Zie het 7e, 8e, 9e en 10e jaarrapport uit hoofde van uitvoeringsbepaling nr. 8 van de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer en het 11e jaarverslag overeenkomstig artikel 8, lid 2, van gemeenschappelijk standpunt van de Raad 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

een aanvraag om een exportlicentie moeten opnemen.⁶ In 1998 stemden zij een gedragscode wapenexport. Dit instrument van de hand van de EU-werkgroep voor de export van conventionele wapens (COARM) moest “hoge gemeenschappelijke normen vaststellen die moeten worden gezien als minimum voor het beheer van - en het betrachten van terughoudendheid bij - de overdrachten van conventionele wapens”.⁷ Het was de formele omzetting van de acht criteria.⁸ Verder bracht het uitvoeringsbepalingen aan, zoals die betreffende de uitwisseling tussen lidstaten van informatie over geweigerde uitvoervergunningen, een bilateraal kennisgevingssysteem indien één lidstaat overweegt om een vergunning uit te reiken aan een transactie die “in wezen identiek” is aan een transactie die reeds eerder door een andere lidstaat is geweigerd, en betreffende de indiening van jaarverslagen over wapenuitvoer door elke lidstaat.

Recenter nog, in december 2008, bereikte de EU naar eigen zeggen een “mijlpaal” door de gedragscode om te zetten in een gemeenschappelijk standpunt (GS).⁹ Het nieuwe instrument heeft enkele bepalingen uit de gedragscode bijgewerkt en verbeterd¹⁰ maar ook twee belangrijke wijzigingen aangebracht. Ten eerste zijn lidstaten nu, gezien de aard van een GS, wettelijk verplicht om de bepalingen erin uit te voeren. Ten tweede is het met de goedkeuring van de tekst in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) officieel dat wapenexportcontroles integraal deel uitmaken van het buitenlands beleid van de EU en haar lidstaten. Ironisch genoeg is deze enorme doorbraak onder Frans voorzitterschap gerealiseerd. Parijs, dat zich altijd hevig tegen een verbeterde versie van de gedragscode had verzet, heeft zich bereid verklaard om zijn positie bij te stellen, in ruil voor een overeenkomst over het zogenaamde “Europees defensiepakket”, waarin met name de richtlijn betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor intracommunautaire overdrachten belangrijk voor hen was.¹¹

Deze richtlijn¹² wil de overdrachten binnen de EU eenvoudiger doen verlopen, om zo de Europese defensie-industrie te ondersteunen tegen de uitdagingen als gevolg van de steeds complexere productie van militair materieel en de internationalisering van de sector. Ze introduceert een complex systeem van vergunningen: algemene vergunningen (overdrachten van goederen of categorieën goederen naar een of meerdere lidstaten aan bepaalde afnemers, bijvoorbeeld strijdkrachten en gecertificeerde bedrijven), globale licenties (meerdere overdrachten aan verschillende afnemers door één leverancier), en individuele vergunningen die een uitzondering

6 Europese Raad, Conclusies van het Voorzitterschap: non-proliferatie en wapenuitvoer, Europese Raad te Lissabon, 26 en 27 juni 1992.

7 Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, Brussel, 5 juni 1998.

8 Criterium één: Naleving van de internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten; Criterium twee: Eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming; Criterium drie: Interne situatie van het land van eindbestemming; Criterium vier: Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio; Criterium vijf: Nationale veiligheid van de lidstaten, Criterium zes: Gedrag van het land dat militaire goederen of technologie koopt jegens de internationale gemeenschap; Criterium zeven: Gevaar dat wapens een andere bestemming krijgen of opnieuw worden uitgevoerd; Criterium acht: Compatibiliteit met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land.

9 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Europese Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 8 december 2008.

10 Zo zijn de criteria betreffende mensenrechten en het risico op afleiding strenger geworden; heeft het instrument ook betrekking op een ruimer aantal activiteiten (rekening houdend met de verstrekte licenties voor militair materieel in derde landen en tussenhandelactiviteiten); wordt de nadruk gelegd op het belang van eerdere kennis over het uiteindelijke gebruik en van de eindgebruiker; en is elke lidstaat nu verplicht om een jaarverslag over haar wapenuitvoer te publiceren.

11 Sara DEPAUW, Het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer in het licht van een ontluikende Europese defensiemarkt, Vlaams Vredesinstituut, Achtergrondnota, 18 januari 2010.

12 Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap.

moeten blijven. Het staat lidstaten vrij om te bepalen welke producten voor de verschillende soorten vergunningen in aanmerking komen, en om voor elke licentie de voorwaarden vast te leggen. Bedrijven die producten onder algemene vergunning willen invoeren, moeten een certificering ontvangen die “verklaart dat het afnemende bedrijf betrouwbaar is, met name dat het in staat is uitvoerbeperkingen na te komen (...) die het in het kader van een overdrachtsvergunning uit een andere lidstaat afneemt.”¹³ Een bedrijfscertificering wordt in elke lidstaat erkend en moet door de nationale instanties minstens om de drie jaar worden herzien. Ten slotte moeten bedrijven een overzicht bewaren van alle transacties die ze hebben uitgevoerd, en op vraag van de nationale instanties informatie kunnen overmaken. Daarmee zouden steeds meer defensiegerelateerde producten (vooral componenten en onderdelen) vrijer en sneller binnen de gemeenschapsgrenzen moeten kunnen bewegen, terwijl het nationale overheden nog de mogelijkheid geeft om deze transacties ook na afloop te controleren (ex-post controles).

De in december 2008 gesloten deal had in het beste geval een win-win situatie moeten creëren: de richtlijn schept enerzijds de voorwaarden om *binnen* de grenzen van de gemeenschap in defensiegerelateerde producten te handelen, en anderzijds leidt het GS tot strengere controles op uitvoer *buiten* haar grenzen. Deze nieuwe constellatie, die op 30 juni 2012 volledig operationeel zal zijn,¹⁴ zou met andere woorden de intracommunautaire handel en defensiegerelateerde goederen ruim baan geven en de Europese defensie-industrie zo in staat stellen om haar positie te consolideren. Europese wapenproducerende en –exporterende bedrijven zouden zo beter de concurrentie met hun Amerikaanse tegenhangers kunnen aangaan. De EU-lidstaten zouden er ook hun politiek-militaire autonomie mee kunnen vrijwaren. De goedkeuring van het GS is bedoeld om onverantwoorde wapenleveringen vanuit de EU-lidstaten naar elders te voorkomen, en om hun wapenexportbeleid toenemend op het buitenlands beleid en de waarden van de EU af te stemmen.¹⁵ Deze gecombineerde inspanningen zouden de spanning tussen efficiëntie en verantwoordelijkheid, die de kern van het Europese wapenexportcontrolebeleid uitmaakt, deels moeten wegnemen: de Europese lidstaten zouden er meer wapens en militair materieel door gaan verkopen, maar op een in vergelijking met vroeger meer verantwoorde manier. Maar is dit echt zo? Is dit nieuwe Europese systeem voor wapenexportcontrole voldoende krachtig om de drang naar een sterke Europese defensie-industrie maar ook de politieke waarden van de EU als een “soft power” te bevredigen? Misschien is het nog te vroeg om hierop een sluitend antwoord te geven, toch zijn er verschillende elementen uit het GS en de richtlijn inzake intracommunautaire handel die, omdat ze voor een samenhangend EU-exportcontroleregime zo zwaarwegend zijn, onze aandacht verdienen.

Het gemeenschappelijk standpunt is voor het Europese exportcontroleregime in veel opzichten een felle verbetering. Daar het het enige wettelijk bindende, regionale instrument voor de overdracht van conventionele wapens is, wordt het nu als een globaal model beschouwd. Het exportbeleid van de EU-lidstaten is er door de goedkeuring van de gedragscode en vervolgens de omzetting in een gemeenschappelijk standpunt aanzienlijk maar niet gelijklopend op vooruit

13 Richtlijn 2009/43/EG, art.9.2.

14 De richtlijn inzake intracommunautaire handel is op 6 mei 2009 goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. Lidstaten moeten uiterlijk op 30 juni 2011 de nodige wetten en procedures stemmen en publiceren om te voldoen aan de richtlijn. De richtlijn zelf wordt van kracht per 30 juni 2012.

15 “De maatregelen, strategieën, instrumenten en missies van de EU op buitenlands vlak – gecoördineerd door de Europese Dienst voor extern optreden – streven vier hoofddoelen na. Zij dragen bij tot stabiliteit, bevorderen mensenrechten en democratie, trachten meer welvaart te brengen, en werken mee aan de rechtsstaat en aan goed bestuur. Het aantal beleidstools is erg ruim, gaande van bilaterale overeenkomsten tot richtlijnen en wetgeving.” *Website van de Europese Dienst voor extern optreden.*

gegaan. Een onderzoek van Mark Bromley en Michael Brzoska wijst uit dat de gedragscode geen eenduidig positieve resultaten heeft gehad: enerzijds is het aantal wapenleveringen aan duidelijke schenders van mensenrechten en oorlogvoerende partijen verminderd, maar anderzijds is er “weinig bewijs dat de EU-code de wapenuitvoer door lidstaten beter heeft geharmoniseerd, wat initieel de doelstelling was van de EU-code”.¹⁶ Dit neemt niet weg dat de informatie-uitwisseling en transparantie (bijeekkomsten van de COARM, regelmatig overleg tussen lidstaten over gevoelige bestemmingen, publicatie van nationale en Europese jaarverslagen over wapenuitvoer, enz.) door toedoen van de gedragscode en het GS nu beter verlopen. Lidstaten moeten nu verantwoording afleggen voor hun wapenleveringen ten aanzien van het nationaal parlement, het middenveld en de publieke opinie. Dit legt de basis voor een publiek debat over gevoelige bestemmingen en praktijken die moeilijk liggen, denken we maar aan tussenhandel en corruptie, waar iedereen zich in kan mengen die striktere exportcontroles wenst.

Maar het GS heeft zijn beperkingen. Ten eerste behandelt het slechts heel beperkte aspecten van de wapenexportcontroles, d.w.z. de acht criteria en bepalingen over uitwisseling van informatie en transparantie. Beslissingen over andere aspecten worden aan de lidstaten overgelaten, net als over de structuur van en de procedures opgelegd door de nationale instanties die vergunningen voor wapenleveringen uitreiken. Ten tweede staat of valt het GS bij de tenuitvoerlegging en de interpretatie van elk criterium door alle lidstaten: de beslissing over het al of niet toekennen van een exportlicentie blijft een nationaal prerogatief. In deze zin bestaat er geen gemeenschappelijk en geharmoniseerd exportbeleid, zelfs de interpretatie van de GS-criteria verschilt. Europese ngo's publiceren regelmatig rapporten die aan de hand van voorbeelden aantonen hoe tegenstrijdig en/of verschillend het nationale beleid per EU-lidstaat kan zijn. Dit klopt ook voor wapenleveringen aan landen met een slechte reputatie inzake mensenrechten, waar wapens dreigen te worden afgeleid of opnieuw te worden uitgevoerd, en landen die in een regionale wapenwedloop zitten, interne conflicten beslechten of waartegen de EU een wapenembargo heeft afgekondigd.¹⁷ Verder wijzen ngo's erop dat de economische en financiële belangen van de exporterende lidstaat zwaar doorwegen in de al of niet toewijzing van een vergunning. Daarmee overtreden landen artikel 10 van het GS, dat stelt dat zulke zaken de toepassing van de acht criteria niet mogen beïnvloeden.¹⁸ Daar zulke dubieuze leveringen blijven plaatsgrijpen, rijst de vraag of het gemeenschappelijk standpunt misschien achterpoortjes openlaat, en of het daadwerkelijk in staat is om onverantwoorde wapenleveringen tegen te houden en te garanderen dat de uitvoer uit EU-lidstaten strookt met het buitenlands beleid en de waarden van Europa. Bovendien wordt het gemeenschappelijk standpunt van de EU uit 2003 over de tussenhandel in wapens door de lidstaten niet doeltreffend genoeg geïmplementeerd om het probleem van tussenpersonen en vervoerders terdege aan te pakken.¹⁹ Ten slotte is het Europese wapenexportcontroleregime ook

16 Mark BROMLEY en Michael BRZOSKA, « Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy? The Impact of the EU Code of Conduct on Major Conventional Arms Exports », *European Foreign Affairs Review*, 2008, nr. 13.

17 An VRANCKX (ed.), *Rhetoric or Restraint? Trade in military equipment under the EU transfer control system*, Academia Press, Gent, 2010. Zie ook *Good Conduct? Ten years of the EU Code of Conduct on Arms Exports*, Londen, 2008.

18 “Waar dat passend is, mogen de lidstaten ook rekening houden met het effect van de voorgestelde uitvoer op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen, maar deze factoren mogen niet van invloed zijn op de toepassing van de voorgaande criteria”. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Europese Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 8 december 2008, art. 10.

19 Holger ANDERS en Virginie MOREAU, *Le contrôle du courtage des armes : Quelle mise en oeuvre au sein de l'UE?*, GRIP-rapport, 2009/11, Brussel, 2009. Zie ook An VRANCKX (ed.), *Rhetoric or Restraint? Trade in military equipment under the EU transfer control system*, Academia Press, Gent, 2010, p.78.

door de beleidsverschillen tussen EU-lidstaten inzake doorvoer-/overladingscontroles niet geheel waterdicht.²⁰

De richtlijn inzake intracommunautaire handel is bedoeld om het verkeer van defensiegerelateerde producten binnen de grenzen van de Europese Unie makkelijker te doen verlopen. Dat dit kan, is met name belangrijk voor componenten en onderdelen. Vaak worden deze immers in meerdere EU-lidstaten ontworpen en geassembleerd. Het systeem van algemene en globale vergunningen moet het verkeer ervan vlotter doen verlopen, maar ook de controle verbeteren. In specifieke gevallen kan de lidstaat van herkomst immers nog uitvoerbepalingen opleggen. Dit nieuwe raamwerk van intracommunautaire overdrachten werpt ondanks alles vragen op omtrent verantwoordelijkheid, zeker voor wat de transparantie en de controles op het eindgebruik betreft. De richtlijn zal gevolgen hebben voor de manier waarop defensiegerelateerde goederen worden gecontroleerd (ex-post in plaats van ex-ante), waardoor lidstaten voor algemene en globale vergunningen enkel achteraf op basis van het dossier dat door de leveranciers is aangelegd de reële uitvoer zullen kunnen controleren. Het dossier van de bedrijven wordt aldus de enige bron van informatie. Evenzo geldt voor goederen die in verschillende lidstaten zijn geproduceerd en geassembleerd dat, hoewel de lidstaat van oorsprong het recht behoudt om uitvoerbepalingen op te leggen, het waarschijnlijk de lidstaat die de goederen uit de gemeenschap uitvoert zal zijn die beslist om de exportlicentie toe te kennen.

In het licht van de per land vaak verschillende toepassing van het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer krijgt dit laatste aspect van controles op het eindgebruik en op wederuitvoer erg veel belang. Veel ngo's wijzen in dit verband op het mogelijk verhoogde risico dat een lidstaat van oorsprong gaat uitvoeren naar een bestemming ze niet voor ogen had. Ook is het de vraag of de richtlijn voldoende doeltreffend is, aangezien ze net als het gemeenschappelijk standpunt van de nationale tenuitvoerlegging van haar bepalingen afhangt. De efficiëntie en toegevoegde waarde van de richtlijn staan of vallen namelijk bij de mate waarin de nationale regelingen op elkaar zijn afgestemd: welke goederen moeten een individuele vergunning krijgen, onder welke voorwaarden kunnen bedrijven worden gecertificeerd, enzovoort. Indien voor deze centrale aspecten in de richtlijn onvoldoende afstemming wordt bereikt, zouden de inspanningen uiteindelijk een averechts effect kunnen hebben, en de administratieve en praktische mallemolen niet enkel voor nationale overheden maar vooral voor bedrijven nog stroever kunnen doen lopen. Vooral grote bedrijven met activiteiten in verschillende lidstaten kunnen daarvan nadeel ondervinden, hoewel toch vooral zij bij de richtlijn gebaat zouden moeten zijn.

Tijdens het overleg dat lidstaten rondom wapenexportcontroles voeren, heeft er altijd een spanningsveld bestaan om onverantwoorde wapenleveringen te voorkomen maar tegelijk de belangen van defensiebedrijven te verdedigen. De EU en haar lidstaten onderstrepen enerzijds de verantwoordelijkheid die zij als producenten en exporteurs van wapens hebben en hun bereidheid om de Europese waarden inzake mensenrechten en democratie te bevorderen. Anderzijds beschouwen de EU-lidstaten wapenhandel meestal als een industrie als een ander, die wil groeien en haar marktaandeel wil vergroten. In de huidige context drijft dit spanningsveld de interne tegenstellingen steeds meer op de spits. Bovendien lijken het gemeenschappelijk standpunt en de richtlijn inzake intracommunautaire handel tekort te schieten om de controles om Europese wapenleveringen meer verantwoord en efficiënter te laten verlopen. Het exportbeleid van de

²⁰ Momenteel bestaat er geen gemeenschappelijk Europees beleid inzake doorvoer-/overladingscontroles. In sommige lidstaten is een doorvoervergunning verplicht voor alle op hun nationaal grondgebied doorgevoerde militaire goederen, terwijl andere enkel in geval van overlading een vergunning vragen.

EU-lidstaten is er door het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer aanzienlijk maar niet gelijklopend over vooruit gegaan. Vooral op het vlak van informatie-uitwisseling, transparantie en verantwoordelijkheid is de kloof erg groot. Aan de andere kant bestaat er weinig bewijs dat het GS en zijn voorganger, de gedragscode, voor meer harmonisering in het wapenexportbeleid van EU-lidstaten hebben gezorgd. Bovendien blijven EU-landen verdachte leveringen goedkeuren.

We kunnen ons in het licht van deze beperkte efficiëntie van het GS de vraag stellen of de goedkeuring van de richtlijn inzake intracommunautaire handel misschien een brug te ver is. Enkele van de bepalingen die de wapenhandel in de EU vlotter moeten doen verlopen, gaan misschien zelfs ten nadele van de transparantie en tornen aan de beperkingen op eindgebruik en eindgebruikers. Beide instrumenten zijn ten slotte niet meer dan een algemeen kader om controles op wapenleveringen binnen en buiten de EU toe te passen. Bij heel wat gedetailleerde bepalingen wordt voor de omzetting naar het nationale niveau en de tenuitvoerlegging op de lidstaten beroep gedaan. De efficiëntie ervan hangt daarmee in hoge mate af van de bereidheid bij lidstaten om hun wetgeving en procedures te harmoniseren. Meer samenhang in het Europese exportcontrolebeleid kan enkel indien we het nationale beleid beter gaan harmoniseren. Maar zolang de vergunningsbeslissing op het nationale niveau ligt, zal de omschrijving van wat een “verantwoord” beleid voor wapenleveringen is, altijd blijven verschillen.

De EU als waakhond voor een verantwoorde wapenbeheersing

Professor Dr. Quentin Michel, Universiteit Luik

Wil de EU als waakhond voor de wapenuitvoer optreden, moet ze verschillende internationale wettelijke instrumenten tot een duidelijk, gemeenschappelijk beleid kunnen smeden. Dergelijk gemeenschappelijk beleid moet gebaseerd zijn op het EU-regime voor wapenexportcontrole dat strikte regels en besluitvormingsprocessen op gelijke wijze in de hele Europese ruimte implementeert.

Het regime voor producten voor tweërlei gebruik wordt, in tegenstelling tot het regime voor wapenexportcontrole, door de EU en haar lidstaten vaak als een omvattend en geïntegreerd systeem voorgesteld. De Raad heeft in dit verband sinds 2004 outreach activiteiten georganiseerd, wat naar buiten toe een indruk heeft nagelaten van eenvormigheid. Toch is dit een twijfelachtige interpretatie, want zelfs het exportcontroleregime voor goederen voor tweërlei gebruik wordt feitelijk door de lidstaten gecoördineerd. Dit betekent niet noodzakelijk dat de EU zich niet als een belangrijke speler kan opwerpen om de efficiëntie van internationale wapencontroles te verbeteren. Dat de EU in dit domein een rol spelen blijkt uit de verschillende acties die de Raad heeft ondernomen om het sluiten van een Internationaal Wapenhandelverdrag (ATT) te promoten, samen met haar onafgebroken steun aan het actieprogramma van de Verenigde Naties ter voorkoming, bestrijding en uitbanning van de illegale handel in handvuurwapens en lichte wapens in al zijn aspecten.

Deze bijdrage tracht aan te tonen dat de Europese Unie, ofschoon ze nog aan het begin van een lang proces staat, als een belangrijke speler op het vlak van wapenbeheersing kan worden gezien. In dit verband moeten we immers onthouden dat de EU al een eengemaakt exportcontroleregime heeft proberen te ontwikkelen en dus meer doet dan nationale wetgevingen voor exportcontroles coördineren. Desalniettemin is deze rol eigenlijk een optelsom van de acties die lidstaten ondernemen, die in het beste geval wordt belichaamd door de voorzitter van de Europese Raad en de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

Hoe het allemaal begon

Lidstaten zien wapenuitvoer al sinds het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) als een van hun exclusieve bevoegdheden. Elk voorstel tot coördinatie van hun nationaal beleid werd resoluut van de hand gewezen, zelfs al waren ze allen lid van dezelfde, internationale exportcontroleregimes voor wapens en aanverwante producten.

Daar internationale instrumenten zoals de COCOM deze nationale maatregelen *de facto* hebben gecoördineerd en ingeperkt, mag dit een eigenaardige situatie lijken. Het in de vroege jaren vijftig door NAVO-lidstaten ingestelde regime verwachtte van de deelnemende landen dat ze, alvorens een exportvergunning toe te wijzen, eerst bij de groep te rade zouden gaan. Daarin had elke deelnemer bovendien vetorecht.

Desondanks en wellicht door het feit dat wapenhandel – in tegenstelling tot de handel in kolen en staal – grotendeels door het buitenlands beleid van de verschillende lidstaten werd bepaald,

voorzag het EEG-verdrag een uitzondering die elke lidstaat toestond om “de maatregelen te nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal”.¹ Deze bepaling is tijdens de verschillende institutionele hervormingsrondes die tot de oprichting van de Europese Unie hebben geleid in wezen nooit afgeschaft of echt gewijzigd². De Raad heeft de wapens en het aanverwante materieel opgelijst waarop deze uitzondering van toepassing is, maar deze lijst is sinds 1958 nog nooit gepubliceerd of aangepast³.

De lijst bevat aardig wat verschillende items, gaande van draagbare en automatische vuurwapens tot oorlogsvaartuigen. Dit kan trouwens nooit een omvattende lijst zijn zolang er onder categorie 13 “Andere uitrusting en ander materieel” niet-geregistreerde producten staan die afhangen van de beoordeling van lidstaten.

In 1997 verwees het Verdrag van Amsterdam rechtstreeks naar de lijst. Het stipuleerde als volgt: “De Raad kan met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie wijzigingen aanbrengen in de lijst van de producten waarop de bepalingen van lid 1, onder b), van toepassing zijn, die hij op 15 april 1958 heeft vastgesteld”⁴. Maar de lidstaten hebben besloten om, zolang er geen omvattende en wettelijk bindende lijst met wapens voorhanden is, hun eigen lijsten te behouden of aan te passen. Daarop staan mogelijk heel wat items die in strikte zin niet noodzakelijk voor militaire doeleinden zijn voorzien, maar die nationale overheden toch gevoelig vinden.

De caleidoscoop van nationale exportcontroleregimes had weinig effect op het Europese non-proliferatiebeleid omdat de grenscontroles tussen lidstaten behouden bleven. Zowel voor wapenleveringen binnen de gemeenschap als voor levering van een EU-lidstaat naar een derde land diende bovendien een vergunning te worden aangevraagd. Indien een exporteur in één lidstaat dus geen vergunning moest aanvragen om wapens of aanverwante items uit te voeren, kon hij ook geen overdracht opzetten van een lidstaat waar het item in kwestie was gecontroleerd naar een andere waar dit niet gebeurde zonder daarvoor eerst de vergunning van de eerste lidstaat te hebben ontvangen.

Dynamiek van de eengemaakte markt en pogingen tot regulering

De oprichting in 1993 van de gemeenschappelijke markt heeft de situatie veranderd, met name door de afschaffing van de systematische douanecontroles aan de interne grenzen. *De jure* mag dit voor intracommunautaire overdrachten van wapens en aanverwante producten dan niets hebben veranderd, en zelfs al moesten leveringen nog steeds een vergunning krijgen, toch rees er twijfel over hoe economische actoren zich aan deze vereisten zouden gaan houden, nu er door het stopzetten van douanecontroles binnen de gemeenschap een *de facto* vrij verkeer van goederen bestond. Er ontstond daardoor toch een aanzienlijk risico dat een actor wapens illegaal zou gaan

1 Zie artikel 223 van de EEG.

2 Deze voorziening is voortaan terug te vinden in artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3 Besluit tot vaststelling van de lijst van producten (wapenen, munitie en oorlogsmateriaal) waarop de bepalingen van lid 1, onder b), van artikel 223 van het Verdrag van toepassing zijn (doc. 255/58). Nummer van het proces-verbaal van 15 april 1958: doc. 368/58.

4 Artikel 296(2) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam.

uitvoeren van een lidstaat waar een uitvoervergunning verplicht was naar een andere waar dit niet zo was, om dan vervolgens het product zonder vergunning naar een derde land te exporteren.

Om zulke risico's voor te zijn heeft de Europese Commissie verschillende voorstellen geformuleerd. Bedoeling was om daarmee de toepassing van de uitzondering in het Verdrag, inzake de handel in wapens en aanverwant materieel, te reguleren en te coördineren. Uit onderzoek van de lijsten die binnen internationale exportcontroleregimes werden goedgekeurd en op nationale basis werden geïmplementeerd en aangevuld, bleek dat de lidstaten de uitzondering in het Verdrag in wezen voor twee categorieën items gebruikten. De eerste categorie waren de zogenaamde conventionele wapens, een combinatie van vuurwapens en de zeven categorieën grote wapens zoals die in het VN-register van Conventionele Wapens zijn omschreven⁵. De tweede categorie waren de zopas benoemde producten voor tweërlei gebruik. Deze producten zijn eigenlijk goederen en technologieën met meestal een civiele toepassing, die echter ook in de productie van wapens inzetbaar zijn, en dan vooral massavernietigingswapens (MVW).

Producten voor tweërlei gebruik

Omdat de Europese Commissie van oordeel was dat de uitzondering in het Verdrag niet voor producten voor tweërlei gebruik kon gelden aangezien deze uitzondering niet van toepassing was op "*producten die niet voor specifiek militaire doeleinden zijn bestemd*", heeft ze een voorstel op tafel gelegd tot goedkeuring van een verordening, een wettelijk bindend instrument tot vaststelling van een gemeenschappelijk exportcontroleregime voor producten voor tweërlei gebruik dat inhoudelijk gebaseerd is op vijf internationale regimes (Groep van nucleaire exportlanden, de Australiëgroep, het Wassenaar Arrangement, MTCR en het Zangger Committee). Dit voorstel kan worden gezien als de eerste stap in de oprichting van een Europees regime voor producten voor tweërlei gebruik en wapenexportcontroles. Hij mocht dan wel niet gelden voor de munitielijst van het Wassenaar Arrangement, toch was het de eerste geagreerde productlijst door internationale controleorganisaties samengesteld. De lijst werd in verschillende wereltalen vertaald, waaronder het Spaans, Engels, Frans en Duits.

Een meerderheid van de lidstaten reageerde negatief en verwierp het voorstel tot verordening. Een argument dat vaak speelde, was dat de handel in wapens en producten voor tweërlei gebruik zich niet enkel naar het commerciële maar ook naar het veiligheidsbeleid moet schikken, dat amper in het gemeenschappelijke handelsbeleid aan bod komt. De uitzondering in het Verdrag is dan ook ruim te interpreteren, in die zin dat lidstaten er het recht door krijgen om wetgeving, de productlijst en de desbetreffende criteria op te maken. Omdat men na de implementatie van de gemeenschappelijke markt het risico op proliferatie diende te vermijden, schaarden de lidstaten zich achter een oplossing met twee afzonderlijke instrumenten i.e. een dat politiek bindend was om hun beleid te coördineren, en een wettelijk bindend instrument om de technische zaken te bepalen.

Daarom legde het gemeenschappelijk optreden betreffende het GBVB enerzijds een gemeenschappelijke lijst voor met producten waarvoor een uitvoervergunning nodig is, en anderzijds een lijst met gemeenschappelijke criteria die lidstaten bij de analyse van de vergunningsaanvraag in acht moeten nemen. De EG-verordening bepaalde in welke gevallen een vergunning verplicht

⁵ Voor meer informatie, ga naar de website van het VN-register van Conventionele Wapens, beschikbaar via <http://disarmament.un.org/cab/register.htm>.

was, het territoriale bereik van de vergunning, stelde een lijst met vergunningscategorieën op, stelde vast welke de vergunnende overheid was, ontwikkelde specifieke elementen van de douane-procedure, enzovoort. Om te benadrukken dat het EU-exportcontroleregime dan wel van twee juridische instrumenten vertrok maar toch één enkele regime vormt, begon elk document met volgende formulering: “[...] bovengenoemd gemeenschappelijk optreden en deze verordening vormen samen één geïntegreerd geheel” (en vice versa).

Hoewel het initieel de bedoeling was om een geïntegreerd systeem te vormen, reflecteerde deze methode de beperkingen van het gemeenschappelijk handelsbeleid op het vlak van gevoelige producten. Lidstaten trokken de lijn tussen de bevoegdheden van de gemeenschap en die van de lidstaten, en lieten zo duidelijk zien dat de EU niet in staat was om deze zaken te reguleren. Bovendien benadrukten zij dat de uitzondering in het Verdrag ruim moest worden geïnterpreteerd. Zij was met andere woorden niet enkel van toepassing op de producten die vanuit het perspectief van het buitenlands beleid als strategisch golden, maar ook op de criteria en voorwaarden op basis waarvan de uitvoer ervan al of niet kon worden toegestaan.

Ook al strookte dit zogenoemde geïntegreerde systeem met de interpretatie die lidstaten aan de afbakening van bevoegdheden gaven, het stemde niet overeen met hoe derde landen dit zagen. Bovendien verleende het de Europese instellingen geen enkele legitimiteit om binnen internationale exportcontroleregimes op te treden.

Het Europees Hof van Justitie (HvJ) wees het geïntegreerde systeem al gauw van de hand. In 1994 bevestigde het Hof middels twee prejudiciële beslissingen dat producten voor tweërlei gebruik, net als de regels die de uitvoer daarvan beperkten, onder het gemeenschappelijk handelsbeleid vielen⁶. Het Hof benadrukte verder dat “zij een maatregel (...) die tot gevolg heeft dat de uitvoer van bepaalde producten wordt verhinderd of beperkt, zich niet kan onttrekken aan het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, op grond dat die maatregelen op doelstellingen van buitenlands en veiligheidsbeleid zijn gericht” en dat artikel 207 van het VWEU “aldus moet worden uitgelegd, dat het mede van toepassing is op regelingen die de uitvoer van dual use- goederen naar derde landen beperken, en dat de Gemeenschap ter zake exclusief bevoegd is, hetgeen dus de bevoegdheid van de Lid-Staten uitsluit, behoudens in geval van bijzondere machtiging door de Gemeenschap”. Ook heeft het Hof beslist dat “zelfs wanneer een handelsmaatregel niet-handelsgerichte doelen nastreeft, dit een handelsmaatregel blijft”. Trouwens, “het feit dat de beperking op goederen voor tweërlei gebruik van toepassing is, verandert niets aan die beslissing. De aard van die producten onttrekt ze niet aan het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek”.

De Commissie stelde daarom een voorstel voor een verordening op waarin alle elementen van het gemeenschappelijk optreden vervat zaten. Het heeft ruim twee jaar geduurd eer alle lidstaten bereid waren om de interpretatie te aanvaarden die het HvJ aan de verdeling van de bevoegdheden had gegeven. De nieuwe verordening werd ten slotte goedgekeurd in 2000, maar nog was daarmee geen eengemaakt exportcontroleregime voorhanden⁷. De lidstaten konden nog steeds zelf beslissen om een vergunning te verstrekken. Ze waren daardoor bevoegd om de lijst met gecontroleerde items aan te vullen, de beweging van producten voor tweërlei gebruik binnen de EU te beperken, nieuwe vergunningscategorieën aan te maken, het mechanisme van de catch-

6 Zie zaak C-70/94, Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH tegen Bondsrepubliek Duitsland [1995] ECR I-3189; zaak C-83/94 Strafzaak tegen Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf en Otto Holzer [1995] ECR I-3231.

7 Verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik, (PB L 159, 30.6.2000, p. 1).

all clause uit te breiden, specifieke voorwaarden op te leggen, enz. Dat deze bepalingen zo ver gingen, toonde aan dat lidstaten niet bereid waren om bevoegdheden aan de EU over te dragen.

De verordening legde anderzijds ook, deels onder druk van het HvJ, een reeks elementen vast die in een eengemaakt exportcontroleregime zeker aanwezig moesten zijn: één enkele lijst met te controleren producten, een niet-exhaustieve lijst met criteria die nationale overheden in acht moesten nemen, vergunningen die in de hele gemeenschap geldig waren, verschillende bindende en niet-bindende overlegmechanismen, en een catch-all clause. De verordening bevatte verrassend genoeg ook enkele bepalingen die niet door de interpretatie van het HvJ waren ingegeven. Dit bewees dat de idee van een eengemaakt exportcontroleregime niet geheel van tafel was geveegd. Het meest frappante voorbeeld is de communautaire algemene uitvoervergunning, die direct op aangeven van de EU-verordening wordt verleend. Alle Europese marktdeelnemers kunnen daarmee, zonder een nationale vergunning te moeten aanvragen, een hele reeks opgelijste items naar specifieke landen uitvoeren.

Ook al heeft de nieuwe verordening de situatie niet fundamenteel kunnen veranderen, het voorstel om zes nieuwe communautaire algemene uitvoervergunningen te ontwikkelen heeft het debat over de inrichting van een eengemaakt EU-exportcontroleregime voor producten voor tweërlei gebruik wel nieuw leven ingeblazen⁸.

Ondanks de aanbeveling in het actieplan van Thessaloniki⁹, dat de EU een leidende rol wil zien opnemen in de samenwerking rond internationale exportcontroleregimes voor goederen voor tweërlei gebruik, blijft het gezien de onwil bij de lidstaten redelijk onwaarschijnlijk dat de Europese instellingen, en dan vooral de Commissie en de Raad, over een actiedomein zullen kunnen beschikken. Hetzelfde probleem stelt zich om de EU in internationale organisaties voor exportcontrole of in contacten met derde landen met één stem te laten spreken. Voorlopig is de Commissie enkel lid van de Australiëgroep, hoewel ze binnen de Groep van nucleaire exportlanden ook de status van observator bekleedt. Het secretariaat-generaal van de Raad is vertegenwoordigd in de delegatie van de lidstaat die het roterende EU-voorzitterschap in handen heeft. In welke mate de EU zich in dergelijke organen kan profileren, hangt dus vooral af van de bereidheid van het EU-voorzitterschap om echt als voorzitter of louter als een betrokken partij op te treden. Het valt nog af te wachten of de bij het Verdrag van Lissabon opgerichte Europese Dienst voor extern optreden de EU anders zal kunnen doen omgaan met internationale exportcontroleregimes en derde landen.

Defensiegerelateerd materieel

Producten voor tweërlei gebruik mogen volgens het Verdrag dan al een bevoegdheid zijn die de EU toekomt, tot dusver hebben de lidstaten daar amper gevolg aan gegeven. Het Verdrag voorziet dan weer niet de mogelijkheid om in het domein van conventionele wapens wettelijk bindende instrumenten zoals een verordening te kunnen laten goedkeuren. Toch is de Raad er – in eerste instantie in de marge van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – in

8 Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1334/2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik, COM(2008) 854 def., Brussel, 16.12.2008.

9 Raad van de Europese Unie (2003), Strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens, 15708/03, Brussel 10 december 2003.

1991 in geslaagd een verklaring goed te keuren tot vaststelling van een niet-exhaustieve lijst criteria die de overheid van een lidstaat tijdens de analyse van een uitvoeraanvraag voor defensie-gerelateerd materieel in acht moet nemen. Deze verklaring heeft geen lijst opgesteld met wapens en munitie waarop de criteria van toepassing waren, en heeft ook niet naar de in 1958 goedgekeurde lijst verwezen om de inhoud van de uitzondering in het Verdrag te definiëren. De lidstaten zijn pas enkele jaren later tot een consensus gekomen. De EU-lijst van militaire goederen is ten slotte in 2000 goedgekeurd,¹⁰ en in 2008 is de verklaring omgezet van een besluit van de Raad in een gemeenschappelijk standpunt.¹¹

Net als bij de goederen voor tweërlei gebruik is het niet erg waarschijnlijk dat de EU-instellingen over een eigen actieterrein zullen kunnen beschikken, of met één stem zullen gaan spreken in internationale exportcontroleregimes of in het contact dat zij met derde landen rond de handel in conventionele wapens onderhouden. De EU laat haar optreden op verschillende fora rond wapenhandel doorgaans afhangen van een gemeenschappelijk standpunt van de Raad of een verklaring door het roterende voorzitterschap. Dergelijke verklaringen dienen in feite om de desbetreffende onderhandelingen vooruit te helpen, waar toch nog steeds de lidstaten vanuit nationale betrachtingen het hoge woord voeren. In de marge van de onderhandelingen worden ook soms bijeenkomsten tussen lidstaten georganiseerd, die zo proberen om hun nationaal beleid op mekaar af te stemmen.

Vergelijkingen en conclusies

Een vergelijking van de Europese exportcontroleregimes voor wapens en goederen voor tweërlei gebruik leert ons dat beide systemen, afgezien van enkele elementen, niet fundamenteel van elkaar verschillen. Beide regelingen werken met een lijst van te controleren items, een lijst met criteria en een overlegmechanisme, en in allebei is een vergunning verplicht. Het exportcontroleregime voor goederen voor tweërlei gebruik onderscheidt zich enkel door het gemeenschappelijke territoriale gebied en de communautaire algemene uitvoervergunning.

Dit doet ons besluiten dat, zelfs wanneer de EU de juridische instrumenten in handen heeft om de controle op haar internationale handel te reguleren, de lidstaten voor hun exportbeleid in zekere zin wel willen samenwerken maar dit nog altijd niet verder ingeperkt willen zien. De idee om de EU te laten optreden als waakhond op wapenexportcontroles lijkt dan ook niet te stroken met wat de lidstaten van plan zijn. Misschien moeten we deze conclusie echter bijstellen als we een volledig beeld zouden schetsen van de maatregelen die lidstaten niet noodzakelijk in het kader van de EU hebben genomen. In zijn geheel zou het nationale wapenexportbeleid van de 27 lidstaten misschien wel strenger kunnen zijn dan de politiek die de EU als gemeenschap voert.

10 Verklaring van de Raad van 13 juni 2000 ter gelegenheid van de vaststelling van de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen waarop de EU-Gedragscode inzake de uitvoer van wapens van toepassing is (PB C 191, 8.7.2000, p.1). Nu vervangen door de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen door de Raad aangenomen op 15 februari 2010 (goederen waarop Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie van toepassing is) (PB C 69, 18.3.2010, p.19).

11 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 (PB L 335, 13.12.2008, p. 99).

Deel 3: De Europese richtlijn inzake intracommunautaire handel in defensiematerieel en de uitdaging die controle stelt

Het derde deel bundelt beide eerder behandelde thema's: een gemeenschappelijke defensiemarkt en een Europees regime voor wapenexportcontrole. Eerst richt het de aandacht op EU-richtlijn 2009/43/EG – ook gekend als de richtlijn inzake intracommunautaire handel in defensiematerieel – die de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap vereenvoudigt en deel uitmaakt van het eind 2008 gestemde Europees defensiepakket. Dit omvat twee richtlijnen die een stuk van de reglementering rond interne wapenhandel en defensieopdrachten van het nationale naar het Europese niveau tillen. De richtlijn wil de controles versoepelen en zo de handel in militair materieel binnen de EU liberaliseren. De vergunningsplicht blijft voor intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten van kracht, maar het vergunningssysteem wordt vereenvoudigd waardoor de administratieve last zowel voor de overheid als voor de defensie-industrie aanzienlijk zal verminderen. Samengevat stelt de Commissie voor om het huidige systeem van individuele vergunningen, waardoor voor elke transactie een vergunning dient aangevraagd te worden, te vervangen door een systeem van algemene en globale vergunningen, zodat verschillende transacties gedekt kunnen worden door eenzelfde vergunning. De uitvoer van militaire goederen naar landen buiten de EU valt niet onder deze richtlijn: zulke leveringen blijven afhankelijk van de nationale wetgeving onder het reeds aangehaalde gemeenschappelijk standpunt betreffende het GBVB.

Een evaluatie van dit rechtsinstrument moet een grondiger inzicht bieden in de mogelijkheden en uitdagingen van een gemeenschappelijke defensiemarkt voor de Europese defensie-industrie en voor het Europese exportcontroleregime. Het eerste hoofdstuk in dit deel, door Hans Ingels, beschrijft de lange weg naar de goedkeuring van de richtlijn, de redenen om een Europees vergunningssysteem voor intracommunautaire handel in te richten, en de verwachte effecten van de richtlijn. Deze richtlijn wil de handelsbarrières binnen de EU neerhalen, gezamenlijke productieprojecten stimuleren en EU-defensiebedrijven concurrentiëler maken. Maar ze is lang niet perfect en kan pas succesvol zijn als de lidstaten goed samenwerken en uitvoerders zakelijk verantwoord te werk gaan.

De tweede bijdrage door Sara Depauw analyseert de risico's die de richtlijn stelt voor de transparantie en de exportcontroles. Zal een gemeenschappelijke markt met minder handelsbelemmeringen voor militair materieel het pad effenen voor een betere afstemming van de Europese exportcontroles, of werpt dit nieuwe hindernissen op voor het Europese exportcontrolesysteem? De richtlijn zal de manier waarop publiek en parlement zicht hebben op de handel in militair materieel binnen de EU beïnvloeden, en belangrijke gevolgen hebben voor de controle op leveringen naar landen buiten de EU. De auteur beschrijft waarom transparantie – zeker op het vlak van wapenhandel – cruciaal is en hoe de richtlijn die zou kunnen ondermijnen. Ten tweede gaat de richtlijn ervan uit dat lidstaten vertrouwen hebben in elkaars exportcontrolebeleid naar niet-EU-landen aangezien het nieuwe vergunningssysteem uitgaat van wederzijdse erkenning van nationale exportlicenties. De beslissingen die nationale overheden omtrent exportvergunningen

nemen, zijn echter maar al te vaak ingegeven door nationale belangen. Aangezien de EU los van de wapenembargo's die ze heeft afgekondigd geen duidelijke houding heeft ingenomen inzake (il)legitieme landen van bestemming en vormen van eindgebruik, kan de EU in gevallen waarin het nationale beleid van haar lidstaten niet met elkaar stroken de kloof niet dichten. Zo dreigen de efficiënte exportcontroles die sommige lidstaten uitvoeren onder invloed van anderen af te kalven, met gevolgen die het hele imago en de veiligheid van Europa schade zouden berokkenen.

De richtlijn inzake intracommunautaire handel in defensieproducten: positieve doelen

Hans Ingels, Europese Commissie¹

Richtlijn 2009/43/EG 'betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap' wil de handelsbarrières binnen de EU afbouwen, gezamenlijke productieprojecten stimuleren en EU-defensiebedrijven concurrentiëler maken. Hoe efficiënt denkt men dat de richtlijn zal werken? Gaat men voor de intracommunautaire handel in plaats van individuele en globale vergunningen vaak algemene vergunningen gebruiken? Zal deze richtlijn een diepgaande invloed hebben op nationale vergunningssystemen? Zullen deze meer op elkaar gaan lijken, of net niet? Bevat de richtlijn tegenstrijdigheden die de nagestreefde doelen in het gedrang kunnen brengen?

1. De lange weg naar een vergunning.

Op dit ogenblik leggen alle lidstaten beperkingen op aan het verkeer van defensiegerelateerde producten op de interne markt. Telkens is de motivatie dezelfde: defensie-uitrusting mag niet in de handen van de vijand of van "schurkenstaten" vallen. De terroristische dreiging en het proliferatierisico voor massavernietigingswapens maken dat deze bekommernis ook vandaag nog altijd zwaar doorweegt. Om die reden implementeren alle lidstaten een reeks controlemaatregelen om de verspreiding van wapens tegen te gaan, en tegelijk toch defensiemateriaal te kunnen produceren en dit naar betrouwbare partners te kunnen versturen.

Alle lidstaten maken gebruik van *voorafgaande vergunningssystemen* om overdrachten van defensie-uitrusting naar andere lidstaten te beheren. Praktisch betekent dit dat producenten die defensiegerelateerde goederen tot over de nationale grenzen van een lidstaat willen vervoeren, daarvoor een nationale ex-ante "exportvergunning" moeten aanvragen. Dit geldt vandaag zowel voor bestemmingen in een andere lidstaat als in een derde land.

Elke individuele of globale vergunningsaanvraag wordt normaal gezien individueel behandeld. Vanzelfsprekend zijn daarbij de desbetreffende VN- en EU-wapenembargo's belangrijk, alsook de multilateraal bindende beperkingen terzake.

De vergunningsaanvraag is zowel voor economische actoren als voor overheden een tijdrovende en een belastende procedure, en wel om volgende redenen:

- a. *Overlappende activiteiten*: de afgifte van exportlicenties verloopt via een ingewikkelde nationale administratieve procedure. Dit complexe karakter betekent vaak dat er in bepaalde lidstaten vertragingen en problemen kunnen optreden. Ook kunnen er naargelang het type goederen of technologieën verschillende instanties instaan voor het goedkeuren van de vergunningsaanvragen.

¹ Hans Ingels, Europese Commissie – DG Ondernemingen en industrie. De inhoud van dit artikel weerspiegelt enkel de persoonlijke visie van de auteur.

- b. *Interdepartementaal proces*: de instantie die de vergunningen verstrekt, moet tijdens haar beslissingsproces doorgaans met andere overheidsdiensten overleggen. In sommige gevallen kan ook een intergouvernementele raad de eindbeslissing nemen.
- c. *Gebrekkige transparantie in vergunningscriteria*: sommige lidstaten beschikken niet over wettelijk vastgelegde criteria voor de verkrijging van een vergunning en laten de beslissing volledig over aan het eigen oordeel van de verantwoordelijke dienst. Dit gebrek aan transparantie zorgt ervoor dat leveranciers en ontvangers in het ongewisse blijven, en dat onvolledige aanvragen tot nog meer vertraging kunnen leiden.
- d. *Administratieve kosten*: sommige lidstaten rekenen kosten aan voor de administratieve procedure.
- e. *Bijkomende vergunningen en voorafgaande vereisten*: in bepaalde lidstaten moeten aanvragers van een export-/import-/doorvoervergunning eerst nog bijkomende licenties/toelatingen zien te bekomen.
- f. *Verskillende controlelijsten*: de meeste lidstaten werken met een eigen, nationale lijst om te bepalen welke producten als militair materieel worden beschouwd. Deze lijsten zijn doorgaans gebaseerd op het Wassenaar Arrangement, maar bevatten meestal ook nog een reeks extra items. Deze verschillen kunnen tot complexe situaties leiden (bv. wanneer een bepaald product in één land vrij kan worden verhandeld, maar in een ander aan controles is onderworpen). Wil een pan-Europese onderneming defensieonderdelen vervoeren tussen haar filialen in drie lidstaten, dan moet ze met drie verschillende controlelijsten rekening houden.

Het administratieve vergunningsproces kan een week tot enkele maanden duren, afhankelijk van de lidstaat en de specifieke omstandigheden. Dergelijk oponthoud pakt negatief uit voor de defensie-industrie. Vandaag de dag staat of valt elk industrieel project immers met een efficiënt time management.

De verplichte vergunningen vormen algemeen voor bedrijven een behoorlijk zware administratieve last, en geven aanleiding tot doorlooptijden van mogelijk enkele maanden.

2. Waarom moeten we hervormen?

Een doorgedreven industriële integratie kan pas slagen mits de redelijke garantie dat Europese producenten en klanten hun uitrusting in een andere lidstaat via een *efficiënte, vlot werkende en betrouwbare toeleveringsketen* kunnen aankopen.

Toeleveringsketens kunnen niet geoptimaliseerd worden zolang ze zich op industrieel niveau naar de verschillende, nationale vergunningssystemen moeten schikken. Bedrijven zoeken bij voorkeur naar nationale toeleveranciers om zo tijdrovende, onzekere en dure procedures te vermijden. Dit verhindert dat Europese defensie-industrieën zich snel specialiseren en maakt het moeilijker om de schaalvoordelen uit te spelen. Zolang gegevensoverdrachten tussen een bedrijf dat in één lidstaat is gevestigd en een filiaal in een andere lidstaat in een complexe en lange procedure moeten worden goedgekeurd, kunnen pan-Europese ondernemingen bovendien niet ten volle van de voordelen van grensoverschrijdende integratie genieten.

In *overheidsopdrachten* is de continuïteit van de voorziening ook van doorslaggevend strategisch belang. Militaire operaties hebben maar kans op slagen als de defensie-uitrusting precies en op tijd wordt geleverd. Gezien de lange levensduur van veel defensiesystemen houdt dit in dat leveranciers defensie-uitrusting (ook reserveonderdelen, onderhoudsdiensten en upgrades)

gedurende een lange periode moeten kunnen verstrekken. Ook dienen ze in crisis- of oorlogstijd voldoende voorradig te hebben om extra hoeveelheden of op kortere termijn te leveren.

De aanbestedende dienst van een Europese regering die defensie-uitrusting bij een leverancier in een andere lidstaat wil aankopen, kan er niet zomaar van uitgaan dat de exportvergunningen ook zullen worden verstrekt. Vergunningsaanvragen worden vrijwel nooit geweigerd, maar dat dit “theoretisch” toch mogelijk is, maakt dat lidstaten zich voor gevoelig militair materieel eerder tot een nationale producent dan tot een Europese concurrent (die misschien betere voorwaarden biedt) zullen wenden.

3. De gevolgen van de richtlijn

3.1 Kleinere administratieve last

De meeste intracommunautaire overdrachtsvergunningen die momenteel worden verstrekt, zijn individuele vergunningen. De richtlijn stelt een beknoptere vergunningsregeling voor en moet zo de administratieve last voor vergunningsinstanties en bedrijven aanzienlijk verlichten, dit terwijl de legitieme veiligheidsdoelstellingen toch worden gehaald. Als intracommunautaire overdrachten eenvoudiger kunnen, dan zal de voorbereidings- en onderzoekstijd voor individuele vergunningen automatisch verkorten. Vooral op het uitvoerende deel zal er naar verwachting heel wat tijd kunnen worden bespaard (papierwerk en contacten en onderhandelingen tussen bedrijven en bevoegde diensten).

Men is het er algemeen over eens dat Europese KMO's hun bestaande capaciteit als defensieproducenten niet ten volle kunnen benutten. Dit heeft onder andere te maken met de lange wachttijden om toeleveringsketens te reorganiseren, en met het feit dat leveranciers en systeemintegratoren langs elkaar heen handelen. Door hun manier van werken en hun wettelijke verplichtingen zijn ze immers gedwongen om met nationale spelers samen te werken. De administratieve rompslomp die bij overdrachten komt kijken, speelt evenwel ook een rol. Als overdrachten vlotter en voorspelbaar kunnen verlopen, kan dit voor geïntegreerde verdelers van defensiesystemen een incentive zijn om de productie van bepaalde subonderdelen aan gespecialiseerde KMO's met nichekennis uit te besteden, eerder dan de ontwikkeling binnen nationale grenzen te houden. Bovendien zullen, als de intracommunautaire transfers makkelijker verlopen, zeker de KMO's hiermee hun voordeel doen: zij zijn doorgaans het grootste slachtoffer van de loodzware vergunningsprocedures, omdat ze maar over beperkte middelen en expertise beschikken om in de complexe regelgeving hun weg te vinden.

3.2 Algemene vergunningen

Algemene vergunningen of nationale algemene vergunningen laten een vereenvoudigde procedure toe voor de uitvoer van gecontroleerde goederen naar bepaalde bestemmingen. Deze licenties worden via een algemeen wettelijke of administratieve regeling bekendgemaakt. Het bereik, de gebruiksvoorwaarden en alle eventuele bestemmingsbeperkingen staan in de vergunning zelf vermeld. Uitvoerders die aan de voorwaarden voldoen, krijgen de toelating om de desbetreffende goederen over te dragen zonder dat ze daarvoor nog administratieve handelingen moeten stellen.

De algemene vergunning is nieuw in de meeste lidstaten. Meestal leveren ze een dergelijke vergunning niet af, en waar dit toch kan, wordt er geen gebruik van gemaakt. In het Verenigd Koninkrijk

daarentegen, wordt via de open algemene exportvergunningen (OGEL's) voor militaire goederen wel steeds meer met een algemeen vergunningssysteem gewerkt. Deze OGEL's laten alle uitvoerders toe om bepaalde, gecontroleerde goederen uit te voeren. Zij moeten daarvoor geen individuele vergunning meer aanvragen, gesteld dat de verzending en de bestemmingen in aanmerking komen en aan de voorwaarden wordt voldaan. Alle OGEL-vergunningen blijven geldig tot ze worden ingetrokken.

3.3 Globale vergunningen

Globale vergunningen geven een bedrijf de toelating om specifieke producten (die doorgaans in de bedrijfscatalogus staan) naar een of meerdere gespecialiseerde ontvangers te versturen. Met zulke vergunningen werken kan eenvoudiger zijn, omdat ze niet specifiek voor een bepaalde verzending bedoeld zijn en daarom meermaals kunnen worden gebruikt voor gelijkaardige overdrachten. Op globale vergunningen staat gewoonlijk geen maximumhoeveelheid, en ze blijven relatief lang geldig (3 jaar). Ze zijn vooral handig voor routineverzendingen van apparatuur naar vaste klanten of voor KMO's met een beperkte catalogus.

We hebben in bepaalde lidstaten kunnen zien hoe systemen met globale vergunningen de zaken heel wat eenvoudiger doen verlopen. Frankrijk bijvoorbeeld is in 2002 begonnen met de globale vergunningen, daarbij vertrekkend van de catalogus van de deelnemende bedrijven (dit systeem was specifiek op KMO's gericht). De eerste 35 vergunningen kwamen in de plaats van maar liefst 1.250 individuele vergunningen, wat dus 36 keer minder papierwerk betekende. Ook Roemenië liet toen de richtlijn werd voorbereid weten dat het in eigen land ruim 700 individuele vergunningen door 7 globale vergunningen had kunnen vervangen.

De administratieve winst die dit oplevert, zal aanzienlijk verschillen van land tot land. Het is logisch dat de lidstaten die zulke vereenvoudigde globale vergunningssystemen al hebben ingevoerd – en ze standaard reeds gebruiken – er minder baat bij zullen hebben, terwijl we er toch mogen van uitgaan dat de lidstaten die van nul beginnen minstens tien maal minder vergunningen zullen moeten uitgeven. Tegen deze achtergrond zou dit volgens conservatieve schattingen tot de helft van de totale, bijbehorende administratieve belasting kunnen wegnemen.

Er bestaat een klein gevaar dat sommige lidstaten aan hun globale vergunningen zulke strenge voorwaarden koppelen dat deze in wezen niet veel van de individuele vergunningen zullen verschillen. Maar lidstaten die op die manier te werk gaan, zouden de concurrentiepositie van hun eigen industrie zonder reden doen verzwakken.

3.4 Certificering van afnemende bedrijven

De certificering van afnemende bedrijven doet intracommunautaire overdrachten vlotter verlopen. Dit is immers een systeem om lidstaten de 'garantie' te bieden dat het afnemende bedrijf ervaring heeft met defensieactiviteiten, voldoet aan de relevante wettelijke vereisten (met name op het vlak van wederuitvoer), en over betrouwbare en kwaliteitsvolle interne controleprogramma's en -structuren beschikt. De certificering is een manier om te erkennen dat bedrijven voldoende aan risicopreventie doen om goederen en immateriële activa (technologieën, know-how, software, ...) te beschermen.

De richtlijn legt voor de hele Unie gemeenschappelijke certificeringsvoorwaarden vast. Een gecertificeerde onderneming mag met andere woorden in om het even welke EU-lidstaat gevestigd zijn, maar kan omwille van haar locatie daarom niet als minder veilig worden bestempeld. Een certificering zou voor zulke ondernemingen iets heel kostbaars zijn, en wellicht zouden ze er alles aan doen om hun reputatie en omzetcijfer te behouden.

In gevallen waarbij de VS samenwerkt met Europese bedrijven zou ze zich dankzij de certificering tevens beter ingedeckt weten tegen het risico van een illegale technologieoverdracht. Dit zou het wederzijds vertrouwen kunnen versterken. De certificering zou onder andere ook een bewijs zijn voor de traceerbaarheid en rapportering in geval van wederuitvoer naar de lidstaat van oorsprong – zaken die voor de Amerikaanse autoriteiten cruciaal zijn om te kunnen overwegen, haar ITAR-regels (International Traffic in Arms) te versoepelen. (Momenteel zijn er enkele EU-lidstaten waarvoor deze versoepeling geldt, en de Amerikaanse defensiesector is voorstander van een flexibeler Amerikaans exportregime). Een degelijk certificeringssysteem zou de Amerikaanse overheid daarom onrechtstreeks kunnen doen inzien dat de in de EU gecertificeerde bedrijven betrouwbare partners zijn die voldoende garanties kunnen bieden betreffende het doelmatig eindgebruik van Amerikaanse producten.

Defensiebedrijven moeten in de meeste lidstaten al *de facto* of *de jure* een bepaalde certificering hebben gekregen om hun activiteiten te kunnen voortzetten. Franse bedrijven bijvoorbeeld moeten een “licentie voor fabricage en handel - *autorisation de fabrication et de commerce*” hebben, Britse bedrijven van hun kant wordt gevraagd om een “complianceprogramma voor exporteurs” te implementeren. Het nieuwe EU-certificeringssysteem zou om die reden met de nationale vereisten moeten stroken of deze moeten vervangen, om te vermijden dat de twee stelsels parallel naast elkaar zouden lopen en om het nieuwe systeem netto goedkoper te maken.

Aanbeveling 2011/24/EU van de Commissie van 11 januari 2011 betreffende de certificering van defensieondernemingen uit hoofde van artikel 9 van Richtlijn 2009/43/EG [PB L11 van 15 januari 2011, p. 62] geeft richtlijnen voor de certificeringscriteria. De aanbeveling heeft als voornaamste doelstelling een convergente interpretatie en toepassing van de certificering zodat de in artikel 9(6) van Richtlijn 2009/43/EG genoemde certificaten sneller wederzijds kunnen worden erkend.

4. Bevat de richtlijn tegenstrijdigheden die de nagestreefde doelen in het gedrang kunnen brengen?

Richtlijn 2009/43/EG is allesbehalve perfect en kan pas succesvol zijn als de lidstaten goed samenwerken. Enkele voorbeelden:

- Het succes van de algemene vergunning hangt af van het bereik, waarover lidstaten autonoom mogen beslissen. Bepaalde lidstaten zijn misschien eerder geneigd om de lijst met defensiegerelateerde producten waarvoor een algemene vergunning kan gelden heel kort te houden.
- Licenties in verschillende talen worden in andere lidstaten misschien moeilijker erkend. De controlediensten zullen administratief nauwer moeten samenwerken om misverstanden te vermijden over vergunningen die in een andere taal zijn opgesteld.
- Of een bedrijf een certificering wil krijgen, zal afhangen van de rol ervan in de toeleveringsketen en van de manier waarop de vergunningen in de lidstaat van de leverancier worden uitgereikt. Een onderneming heeft geen baat bij certificering als ze voor het desbetreffende onderdeel of subsysteem een globale of individuele vergunning nodig heeft.

Zal de richtlijn tot minder transparantie leiden? Transparantie is cruciaal om het juiste evenwicht te vinden tussen een interne markt waar alle onnodige barrières zijn weggewerkt en de nood om de openbare veiligheid te beschermen. De richtlijn zou er volgens sommigen toe leiden dat de vergunningsinstanties een minder transparante kijk op het geheel zouden hebben. Toch zullen het gewoon de nationale instanties zijn die bepalen voor welke soorten producten er een alge-

mene vergunning, dan wel een globale of een individuele vergunning nodig is. Daarmee kunnen zij controleren welke leveranciers defensiegerelateerde producten naar ontvangers in andere lidstaten sturen. Bovendien legt de richtlijn aan leveranciers verschillende rapporteringsmechanismen op. Er bestaat weinig twijfel dat de richtlijn de transparantie zal versterken, aangezien alle lidstaten verplicht zullen worden om geharmoniseerde vergunningssystemen in te voeren, en terwijl alle leveranciers van defensiegerelateerde producten op een geharmoniseerde manier zullen moeten rapporteren.

Risico's van de richtlijn voor transparantie en exportcontrole

Sara Depauw, Vlaams Vredesinstituut

Ten geleide

Deze nota bespreekt enkele mogelijke effecten en gevolgen van Richtlijn 2009/43/EG van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiege-relateerde producten binnen de Gemeenschap (hieronder de richtlijn inzake intracommunautaire handel genoemd). Vanuit het perspectief van het parlement verdient alles wat met transparantie en controle op het eindgebruik te maken heeft extra aandacht.

Ten eerste wordt de politieke context geschetst waarin de richtlijn inzake intracommunautaire handel tot stand is gekomen. Daarna komt de Europese verordening betreffende handel in goederen voor tweërlei gebruik aan bod, aangezien deze verordening op bepaalde punten overeenstemt met de richtlijn inzake intracommunautaire handel en inzichten biedt die mogelijk het EU-beleid voor militair materieel mee vorm kunnen geven. Het derde deel maakt een kritische analyse van de richtlijn, met een focus op de mogelijke gevolgen voor de transparantie en de controle op het eindgebruik.

Politieke context van de richtlijn inzake intracommunautaire handel

Wapenhandel is een beleidsdomein op de tweesprong tussen buitenlands en veiligheidsbeleid, en economische politiek. Het strategische belang van de wapenhandel wordt algemeen erkend: de productie van en handel in militair materieel stelt staten en niet-statelijke actoren in staat om oorlog te voeren, macht te vergaren, burgers te beschermen en de politieke orde te bewaren. In tijden van oorlog is de defensie-industrie een belangrijke bondgenoot van de strijdende partijen. In vreedstijd hangen de winstmogelijkheden van de defensie-industrie af van investeringen die overheden blijven doen in O&O, de aankoop van defensie-uitrusting en de uitvoer naar andere landen. Nu de budgetten voor defensie krimpen, wordt de uitvoer steeds belangrijker. Daarnaast gaan veel ondernemingen nieuwe markten verkennen, zoals de veiligheidsmarkt.

Door hun defensie-industrie hebben overheden tegenstrijdige belangen te verdedigen. Er is voor de meeste overheden veel aan gelegen om hun defensie-industrie om strategische (continuïteit van de voorziening) of economische redenen (een hightechindustrie die werkgelegenheid creëert) te beschermen. De veiligheidsrisico's en economische belangen maken dus dat de controle op de wapenhandel een gevoelig thema is waar vaak discussie over bestaat. Het een politiek mijnenveld waar economische, ethische en veiligheidsoverwegingen meespelen.

De defensie-industrie tracht beleidsmakers met intense lobbycampagnes voor zich te winnen. Met de toenemende transnationalisering op de defensiemarkt is de sector steeds harder gaan oproepen tot meer coördinatie op Europees niveau, om zo de grensoverschrijdende samenwerking binnen de EU te stimuleren. Men achtte het nodig om de handelsbarrières op

intracommunautaire handel in militaire goederen te verlagen, om de concurrentie met andere defensiemarkten (bv. de Amerikaanse) te kunnen blijven voeren. Vanuit de markt werd om een gemeenschappelijk Europees wetgevend kader gevraagd, waardoor defensiebedrijven op Europese defensiemarkten elkaar met gelijke wapens zouden kunnen beconcurreren. Een fragmentarisch wettelijk kader met nationale exportbeperkingen op de handel vormt een stevige belemmering voor de ontwikkeling van een internationaal georganiseerde defensie-industrie met participaties en productieafdelingen in verschillende landen.¹

De Europese Commissie heeft jarenlang geprobeerd om de bescherming rond nationale markten neer te halen en de liberalisering van de Europese defensiemarkt, gelijke concurrentie, de continuïteit van de levering, enz. te stimuleren. Op aangeven van de defensie-industrie – die daarin werd gesteund door beslissingen van het Europees Hof van Justitie – werd in 2009 in de vorm van het “Europees defensiepakket” een doorbraak gerealiseerd. Betekent dit dat lidstaten minder om hun nationale soevereiniteit geven? Niet echt. Lidstaten blijven de bevoegdheid voor de wapenuitvoer in handen houden, maar in de intracommunautaire handel heeft de drang naar liberalisering zwaarder doorgewogen dan overwegingen op het vlak van nationale soevereiniteit, controle en protectionisme. De lidstaten voelden dat ze naar een kleinere administratieve last en naar een betere concurrentiepositie moesten gaan, en waren daarom bereid om hun markten open te stellen.

De richtlijn inzake intracommunautaire handel maakt deel uit van het ruimere Europees defensiepakket. Dit omvat twee richtlijnen die een stuk van de reglementering rond wapenhandel en defensieopdrachten van het nationale naar het Europese niveau tillen. Beide richtlijnen willen de samenwerking tussen EU-defensiebedrijven stimuleren en de weg vrijmaken voor een geharmoniseerde Europese defensiemarkt. Het doel van de richtlijn inzake intracommunautaire handel bestaat erin, het vergunningssysteem te vereenvoudigen. Daardoor zal de administratieve last zowel voor de overheid als voor de defensie-industrie aanzienlijk verminderen en zouden de handelsbarrières voor EU-defensiebedrijven op lange termijn gelijk moeten komen te liggen. De andere richtlijn gaat over de procedures voor overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied en wil de concurrentie voor alle Europese defensiebedrijven meer openstellen.

Eerdere Europese wetgeving over overdracht en uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik

De richtlijn inzake intracommunautaire handel verwijst inhoudelijk naar bestaande Samenwerkingsakkoorden tussen enkele EU-lidstaten, zoals de bij de Letter of Intent ingestelde kaderovereenkomst tussen zes landen. Dit Samenwerkingsakkoord wilde de procedures versoepelen om de handel in defensie-uitrusting tussen partners in defensieprojecten makkelijker te laten verlopen en zo gemeenschappelijke aanbestedingsprojecten te stimuleren. Met haar voorstel tot de richtlijn inzake intracommunautaire handel wilde de Europese Commissie deze vergunningsprocedure voor alle EU-lidstaten openstellen.

De EU-wetgeving over de handel in goederen voor tweërlei gebruik was ook een bron van inspiratie. Goederen voor tweërlei gebruik zijn, in tegenstelling tot militaire goederen, niet specifiek voor militair gebruik ontworpen. Het zijn civiele producten die meestal in civiele toepassingen worden ingezet maar ook bruikbaar/inzetbaar zijn voor militaire doeleinden, waaronder voor

1 Bromley, M. (2008), *The impact on domestic policy of the EU Code of conduct on arms exports, the Czech Republic, the Netherlands and Spain*, SIPRI Beleidsnota nr. 21, p 5.

massavernietigingswapens, en daarom onder controle worden gesteld. Omdat de richtlijn inzake intracommunautaire handel op verschillende punten met EU-verordening 428/2009 voor producten voor tweërlei gebruik overeenstemt, kan het nuttig zijn om de ervaringen met deze verordening mee in de analyse van de richtlijn inzake intracommunautaire handel op te nemen.

Ten eerste is de richtlijn inzake intracommunautaire handel, in vergelijking met verordening 428/2009 voor producten voor tweërlei gebruik, voorzichtiger. De handel in militair materieel binnen de EU is niet vrijgesteld van een vergunningsplicht, terwijl dit voor de meeste goederen voor tweërlei gebruik (behalve dan de meest gevoelige producten, waaronder nucleair materiaal) wel het geval is. De EU heeft in de plaats daarvan een gemeenschappelijk vergunningstelsel ingesteld, met algemene, globale en individuele vergunningen. Alle bedrijven op het grondgebied van een lidstaat kunnen – gesteld dat ze aan bepaalde voorwaarden voldoen – gebruik maken van de door deze lidstaat afgegeven algemene vergunningen. Globale vergunningen worden aan individuele bedrijven verstrekt voor een aantal overdrachten naar (mogelijk) een aantal bestemmingen. De individuele vergunningen blijven behouden, maar zijn enkel bedoeld voor gevoelige overdrachten binnen de EU. De EU-vergunningsprocedure wordt voor intracommunautair verkeer soepeler in vergelijking met de eerdere nationale procedures, maar blijft wel aan officiële controles wordt onderworpen.

Ten tweede valt de reglementering rond de uitvoer van militair materieel naar niet-EU-lidstaten, anders dan voor goederen voor tweërlei gebruik, niet onder de EU-wetgeving. Lidstaten behouden hun volledige bevoegdheid voor dergelijke handel met derde landen. Toen ze voorstellen deed voor richtlijnen over de defensiemarkt, oordeelde de Europese Commissie dat de lidstaten niet klaar waren om bevoegdheden rond wapenuitvoer aan het Europese niveau over te dragen (zie verder). De liberalisering van de wapenhandel in de EU heeft aldus niet tot een gemeenschappelijke regelgeving over de uitvoer naar niet-EU-landen geleid. Lidstaten hebben weliswaar een gemeenschappelijk standpunt over controles op de uitvoer van wapens goedgekeurd (2008/944/GBVB) en ernstige inspanningen geleverd om hun exportcontrolebeleid in het kader van het GBVB af te stemmen, maar de gemeenschappelijke handelspolitiek zegt niets over de uitvoer naar niet-EU-landen.

Ten derde geeft het wetgevend instrument (een richtlijn) dat is gekozen om wapenleveringen binnen de EU te reguleren, meer bewegingsruimte dan een verordening. De juridische basis van de richtlijn is art. 114 VEU (voormalig art. 95 VEG), dat de gemeenschappelijke markt op een meer geharmoniseerde manier wil laten werken. Nationale wetgeving blijft daardoor van kracht, al dient ze binnen de Europese richtlijn te passen.

Dat men hier een verschillend beleid voert, komt doordat goederen voor tweërlei gebruik en militair materieel van nature anders zijn. Goederen voor tweërlei gebruik mogen dan soms zelfs gevaarlijker zijn voor de proliferatie van massavernietigingswapens, toch dient de handel erin meestal civiele doeleinden. Analoog aan de logica om strengere controles toe te passen op een kleiner aandeel van de handel ('building higher walls around a smaller yard') ondersteunden de lidstaten de overdracht van bevoegdheden naar de EU en keurden ze een Europese verordening goed die de vrije handel binnen de EU garandeert voor minder gevoelige producten. De handel in militair materieel is per definitie bedoeld voor militair gebruik, en die handel in de gemeenschappelijke markt integreren is dan ook minder evident.

Analyse van de richtlijn

In deze fase van het wetgevende proces moeten lidstaten de richtlijn in hun nationale wetgeving implementeren (de nationale wetgeving moet tegen eind juni 2011 conform zijn, en per juni 2012 moeten de maatregelen van kracht zijn). Verschillende lidstaten, waaronder België, maken van de gelegenheid gebruik om verouderde wetgeving bij te werken. De richtlijnen van de Europese Unie vormen een extern referentiepunt, creëren externe normen waaraan zich te houden, en leggen van buitenaf een deadline op om nationale exportcontroleregimes te vernieuwen.

De richtlijn zelf is evenwel inhoudelijk een compromis tussen de Commissie en de 27 lidstaten (met enkele amendementen van het Europees Parlement). De lidstaten hebben aanzienlijk wat bewegingsruimte behouden. De richtlijn raakte daardoor vlotter gestemd, maar het maakt de tenuitvoerlegging ervan wel moeilijker en verhoogt het risico dat een geharmoniseerd beleid op bestaande/nieuwe obstakels zal stoten. Verschillende artikels zijn voor lidstaten als optie bedoeld, zoals de mogelijkheid om bepaalde overdrachten vrij te stellen van de vergunningsplicht (artikel 4.2), het soort defensiegerelateerde producten waarvoor algemene/globale vergunningen mogen worden gebruikt, of de uitvoerbeperkingen die kunnen worden opgelegd (art. 10). De speelruimte die lidstaten daardoor krijgen, is niet noodzakelijk een zegen: daardoor ontbreekt het ze soms aan een leidraad om de richtlijn geharmoniseerd te implementeren. Hieronder gaan we in op enkele bepalingen in de richtlijn die reden tot bezorgdheid kunnen geven, met de nadruk op transparantie, controle op het eindgebruik en het gebruik van algemene, globale en individuele overdrachtsvergunningen.

Transparantie

De richtlijn inzake intracommunautaire handel heeft als ernstig nadeel, dat de tenuitvoerlegging ervan de transparantie en de publieke controle op de wapenhandel hindert. De richtlijn zet een verschuiving op touw van ex-ante naar ex-post controles, wat op het nationale niveau mogelijk tot een verlies aan transparantie leidt. Vroeger evalueerden nationale ambtenaren de vergunningsaanvragen alvorens de overdrachten plaatsvonden – in de meeste lidstaten werden vergunningen op individuele basis verstrekt – terwijl ze nu enkel achteraf kunnen controleren wat er van op hun grondgebied naar andere lidstaten is verhandeld in het kader van algemene en globale vergunningen.

Zorgt deze nieuwe aanpak voor problemen? Vanuit bestuursoogpunt niet noodzakelijk. Lidstaten verlaten de controle op wat er wordt verhandeld, maar dit past binnen de doelstelling van de richtlijn om de administratieve last en de controles vanwege te overheid te verlichten. Bovendien moeten leveranciers een overzicht bewaren (gedurende minstens drie jaar) van hun leveringen. Dit overzicht dienen zij op vraag van de bevoegde instanties voor te leggen. Leveranciers dienen minstens informatie bij te houden over de aard van de producten, de hoeveelheid van de overdracht, de naam en het adres van de afnemer, indien bekend het eindgebruik en de eindgebruiker van het defensiegerelateerde product en het bewijs dat de informatie over de voorwaarden die eventueel verbonden zijn aan de overdrachtsvergunning is meegedeeld aan de afnemer. Op die manier kunnen vergunningsdiensten gegevens verzamelen over de intracommunautaire handel in defensie-uitrusting die van op hun grondgebied plaatsvindt, zij het dat dit enkel kan nadat de overdrachten zijn uitgevoerd.

Vanuit parlementair standpunt zijn de bepalingen in de richtlijn zorgwekkender. De richtlijn voorziet niet hoe lidstaten aan hun nationale parlementen moeten rapporteren. De Europese

Commissie beriep zich op het subsidiariteitsbeginsel om zulke maatregelen uit het voorstel te laten. De nationale parlementen moeten zelf wetgeving stemmen waarmee voor hen en het publiek de opvolging is verzekerd. In het Europese exportcontroleregime voor goederen voor tweeërlei gebruik zijn exporteurs ook verplicht om een overzicht van hun uitvoer te bewaren. Maar omdat er voor de wetgevende macht geen rapporteringsmechanismen zijn voorzien, is de transparantie voor de meeste EU-landen ondermaats.

Waarom is transparantie naar het publiek toe belangrijk? Ten eerste omdat de bevolking en het parlement de uitvoerende macht zo kunnen controleren: wapenhandel is een belangrijke bevoegdheid met het oog op conflictpreventie. Regeringen dienen voor dit alles verantwoording af te leggen, dus ook voor hun intracommunautair handelsbeleid (zonder transparantie kan men geen verantwoording afleggen). Ten tweede is transparantie ook een voorwaarde om een kwalitatieve wetgeving te kunnen ontwikkelen. Zonder een solide structuur waarbij er samenhangend en betrouwbaar over de activiteiten van de defensie-industrie en van regeringen wordt gerapporteerd, wordt het parlementair werk bemoeilijkt en berusten pogingen om een wetgeving uit te werken en de tenuitvoerlegging ervan te controleren louter op giswerk.²

Zelfs wanneer nationale parlementen zelf wetten stemmen om de bevolking en het parlement controle te geven, zullen de gegevens heel waarschijnlijk al aan informatiewaarde hebben ingeboet ofwel omwille van de datum van publicatie of omdat er voor de vergunningen/overdrachten minder informatie werd opgevraagd. Net nu veel regeringen en parlementen hard aan transparantie hebben gewerkt, gaat de intracommunautaire handel op dat vlak achteruit. Parlementen kunnen deze stap terug dan ook maar moeilijk aanvaarden.

Hoewel vergunningen voor andere lidstaten momenteel vrijwel nooit worden geweigerd, duiken er soms toch problemen op. Vooral wanneer goederen opnieuw worden uitgevoerd, kunnen intracommunautaire overdrachten ook tot onenigheid leiden (bv. uitvoer België – Frankrijk – Tsjaad). De vrees is gegrond dat dergelijke overdrachten zo goed als ontraceerbaar worden.

Zelfs indien het verlies aan nationale transparantie kon worden goedge maakt door op Europees niveau in de jaarlijkse COARM-rapporten meer duidelijkheid te scheppen over de uitvoer uit Europese lidstaten, zou dit het verantwoordelijkheidsprobleem niet oplossen. De uitvoer naar niet-EU-lidstaten blijft een nationale bevoegdheid. Daarom zijn nationale regeringen enkel aan hun eigen parlement(en) verantwoording verschuldigd voor leveringen en uitvoer naar landen binnen en buiten de EU.

Zou het Europees Parlement hierin een grotere rol hebben kunnen spelen? Het parlement had de Europese Commissie om jaarverslagen kunnen verzoeken over de uitvoering van de richtlijn. Momenteel is er een rapport van de Commissie aan het parlement en de Raad voorzien, maar enkel over de implementatie van de richtlijn in nationale wetgeving (art. 9-12 en 15) in juni 2012, en over de doeltreffendheid ervan tegen juni 2016. De richtlijn voorziet niets voor de rapportering van eigenlijke overdrachten. De Commissie kan pas een gedetailleerde databank over intracommunautaire overdrachten bijhouden als ze daarvoor van alle lidstaten betrouwbare, omvattende en vergelijkbare informatie ontvangt. Een dergelijke databank zou een handig instrument zijn om de werking van de Europese richtlijn te evalueren. Ook zou ze een nuttige aanvulling zijn op de COARM-databank met de Europese uitvoer van militair materieel, en zou ze nationale overheden stimuleren om nationale verslagen over intracommunautaire handel te publiceren.

2 Surry, E. (2006), *Transparency in the Arms Industry*, SIPRI Beleidsnota nr. 12, Stockholm: SIPRI, p 6.

Nu de richtlijn inzake intracommunautaire handel hierover niets bepaalt, dienen nationale wetten over transparantie vergaande voorzieningen te treffen die het publiek de kans geven om het exportbeleid mee op te volgen. Zulke rapporten moeten melding maken van de aard en waarde van defensieproducten die conform de richtlijn inzake intracommunautaire handel worden verhandeld. Ook dienen ze, onder andere door verslaglegging over eventueel eindgebruik en uitvoerbeperkingen op overdrachtsvergunningen, de wederuitvoer naar niet-EU-landen prominent te behandelen.

Eindgebruik, verantwoordelijkheid en het gebruik van uitvoerbeperkingen

Een tweede belangrijk element is de invloed van de richtlijn op de controle op het eindgebruik en op de eindbestemming van militaire goederen. Nationale vergunningsdiensten gaan momenteel bij elke vergunningsaanvraag na hoe de politieke situatie is in de landen van bestemming waar de militaire goederen heen worden gestuurd, en hoe ze uiteindelijk zullen worden gebruikt. Een exporteur dient op het aanvraagformulier zowel het land van de afnemer als het land van eindbestemming te vermelden. Het land van de afnemer of het initiële land van bestemming is het eerste land waarheen de goederen worden verstuurd. De eerste bestemming van de goederen is vaak een defensiebedrijf in een ander land, waar de goederen tot grotere wapensystemen worden geassembleerd. Het defensiebedrijf is vanzelfsprekend niet de finale eindgebruiker van de goederen. Als de afnemer van het afgewerkte product dat uit de goederen is samengesteld gekend is, moet hij dus ook worden vermeld. Lidstaten hebben in het nieuwe exportcontroleregime mogelijk geen zicht meer op de uiteindelijke bestemming en op het gebruik van de defensie-uitrusting die naar andere EU-lidstaten wordt overgebracht en van daaruit naar een definitieve bestemming buiten de gemeenschap wordt uitgevoerd.

Om voor de nationale controles die lidstaten vandaag uitvoeren over een waardig alternatief te beschikken, zou er een waterdicht Europees exportcontrolesysteem voorhanden moeten zijn, dat bij de uitvoer van militaire goederen buiten de EU voor gemeenschappelijke normen en eenzelfde toepassing zou garant staan. Tot dusver bestaat er echter geen gemeenschappelijk Europees exportbeleid. Zelfs de Commissie verklaarde in haar effectbeoordeling over de richtlijn dat het politiek niet haalbaar is om voor militaire goederen een systeem van vrije handel in te richten: “nu het gemeenschappelijk buitenslands beleid nog in zijn kinderschoenen staat en de waterdichtheid van bepaalde buitengrenzen niet op algemeen vertrouwen kan rekenen, zou het in de huidige context politiek onhaalbaar zijn om de oprichting van een van vergunningen vrijgestelde ruimte te bepleiten” (Europese Commissie, SEC (2007) 1593). Ondanks het Europees gemeenschappelijk standpunt inzake wapenuitvoer kunnen beslissingen over de uitvoer van militaire goederen naar bestemmingen zoals Israël, Saudi-Arabië of Tsjad tussen lidstaten nog danig verschillen.

De zoektocht naar een compromis om enerzijds de handelsstromen te versoepelen en anderzijds de nationale controlemechanismen voor uitvoer van defensie-uitrusting naar niet-EU-landen te behouden heeft geleid tot artikel 10 van de richtlijn. Dit is een opzienbarend artikel. Het laat lidstaten de mogelijkheid om overdrachtsvergunningen uitvoerbeperkingen op te leggen: deze zijn niet bindend voor de lidstaat die de goederen opnieuw uitvoert, maar voor het bedrijf dat de wederuitvoer van defensie-uitrusting plant. In eerdere versies stelde het artikel voor een overleg tussen lidstaten te organiseren indien de lidstaat van oorsprong met dergelijke wederuitvoer diende in te stemmen maar daartoe niet bereid was. Deze bepaling is geschrapt, wat suggereert dat bedrijven zich aan de uitvoerbeperkingen hebben te houden en dat lidstaten die de wederuitvoer doen deze niet terzijde kunnen schuiven. De richtlijn zegt echter niets over de aard van

de uitvoerbeperkingen. Lidstaten kunnen een zwarte lijst van ontvangende landen toevoegen, ze kunnen vragen om vóór de wederuitvoer te worden geraadpleegd, ze kunnen uitvoer naar landen buiten de EU verbieden. De lidstaten beslissen zelf hoe zij deze bepaling willen uitvoeren, als ze er tenminste gebruik van maken. Wellicht zullen lidstaten niet geneigd zijn om de concurrentiepositie van hun defensiebedrijven op het spel te zetten. De Europese Commissie is evenmin een voorstander van uitvoerbeperkingen. Daarom benadrukt ze dat deze alleen voor gevoelige producten bedoeld zijn, maar omschrijft ze evenmin hoe zulke uitvoerbeperkingen eruit kunnen zien. Een geharmoniseerde implementatie wordt op die manier moeilijker.

Dit artikel zou ondanks zijn beknopte bewoordingen een enorm debat over de overdracht van verantwoordelijkheden op gang kunnen brengen. De eventuele wederuitvoer zal zeker voor onderdelen moeilijk te controleren zijn. Wederuitvoer uit andere EU-lidstaten en het al of niet overdragen van de verantwoordelijkheid zijn ook vandaag al dankbare gespreksonderwerpen. Wanneer de richtlijn inzake intracommunautaire handel van kracht wordt, is het cruciaal om in de analyse van een vergunningsaanvraag het eindgebruik aan het begin van de productieketen grondig te controleren. Regeringen die over overdrachtsvergunningen aan andere EU-lidstaten moeten beslissen, dienen alle informatie op te vragen, niet enkel over het land van bestemming (een EU-lidstaat) maar ook – indien dit van de eerste bestemming verschilt – over het land van eindbestemming. Zo kunnen ze beide bestemmingen en eindgebruikers in hun analyse opnemen en op basis van het volledige pakket informatie beslissen of een uitvoerbeperking nodig is. Het is aan te bevelen dat lidstaten overwegen om aan gevoelige overdrachten een uitvoerbeperking op te leggen, bij voorkeur door een voorafgaande goedkeuring te vragen of toch minstens vóór de wederuitvoer met de lidstaat van oorsprong te overleggen. Hierdoor zouden lidstaten ten minste op de hoogte zijn van de wederuitvoer en eventueel ook mee kunnen beslissen. Het zou de harmonisering van het exportcontrolebeleid mee ondersteunen. Zonder een grondige controle op het eindgebruik door de lidstaat van oorsprong, en daarbij de optie om aan de uitvoer beperkingen te verbinden, zou de beslissingsmacht over de uitvoer in handen liggen van de lidstaten waar de assemblagebedrijven zijn gevestigd. Daardoor dreigen de landen van oorsprong in te moeten op publieke en parlementaire controle en neemt de economische druk op de exporterende landen toe. Het zal dan moeilijk worden om de vergunningsaanvragen voor uitvoer van het eindproduct op een evenwichtige wijze – rekening houdend met alle criteria in het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer – te beoordelen. Vanuit economisch standpunt mag dit een aantrekkelijke ontwikkeling lijken, maar de risico's voor vrede en veiligheid mogen daarbij niet geminimaliseerd worden. We zijn nog niet zover dat alle lidstaten een wederzijds vertrouwen hebben in elkaars exportcontrolebeleid. Een evenwichtig systeem van checks-and-balances voor aanvragen die worden geweigerd maar ook voor diegene die worden goedgekeurd verdient aanbeveling.

De EU-lijst van militaire goederen en het gebruik van algemene, globale en individuele vergunningen

Het blijft ten slotte onduidelijk hoe lidstaten de algemene, globale en individuele vergunningen gaan gebruiken. Welke goederen worden overdraagbaar onder algemene, globale en individuele vergunningen en wat zijn de gevolgen als lidstaten hierin heel anders te werk zullen gaan? Een geharmoniseerde implementatie wordt gehinderd doordat lidstaten niet over voldoende richtlijnen beschikken. Mogelijk had de Europese Commissie een geleidelijk proces voor ogen waarin lidstaten de introductie van algemene en globale vergunningen op eigen snelheid zouden kunnen doorvoeren. Niettemin doet dit niet-geharmoniseerde systeem afbreuk aan de doelstellingen van de richtlijn om procedures te vereenvoudigen en te laten convergeren. Een systeem van 'commu-

nautaire algemene vergunningen' zoals we dat kennen bij de goederen voor tweëerlei gebruik, is een optie die verder onderzoek verdient.

Conclusie

De richtlijn inzake intracommunautaire handel is een doorbraak in de houding van lidstaten tegenover wapenhandel. Vroeger stond wapenhandel centraal in het nationaal veiligheidsbeleid. Defensie-uitrusting werd als uitzonderlijke handelswaar beschouwd, waarop de werking van de gemeenschappelijke markt krachtens art. 346, voormalig art. 296 van het VEG niet van toepassing was. Lidstaten wendden deze bepaling aan, niet enkel om hun veiligheid te beschermen maar ook vanuit een economische motivatie, om protectionistische maatregelen toe te passen.

Onder invloed van de dalende defensiebudgetten, het steeds meer transnationale karakter van de defensie-industrie en de nood aan een efficiënter productieproces heeft de Europese Commissie het initiatief genomen om een vereenvoudigd Europees vergunningstelsel op te zetten. Ter compensatie van de lagere handelsbarrières op intracommunautaire handel werden echter geen strengere regels in gebruik genomen om destabiliserende wapenleveringen aan niet-EU-landen te verhinderen. Er is een spill-over effect naar het exportcontrolebeleid van lidstaten, maar eerder dan dat de richtlijn de controles aan de Europese buitengrenzen verscherpt, lijkt ze de uitvoer te liberaliseren. Zo overwogen enkele lidstaten bijvoorbeeld om het Europees vergunningstelsel (met globale en algemene vergunningen) ook op de handel met niet-EU-lidstaten toe te passen, om de uitvoer van militaire goederen die niet op de EU-lijst staan niet meer te controleren, of om de verantwoordelijkheid voor de uitvoer aan andere lidstaten over te laten. De richtlijn leidt mogelijk tot onbedoelde situaties die de doelstelling van interne liberalisering overschrijden, wanneer de tendens om voor overdrachten tussen EU landen de kleinste gemene deler te hanteren een proces in gang zet dat de controle op de uitvoer naar derde landen verzwakt.

Het middenveld dat jarenlang had gepleit voor meer Europese samenwerking rond het controlebeleid op de uitvoer van wapens had relatief weinig problemen met de initiatieven van de Commissie om een gemeenschappelijke Europese defensiemarkt op te richten met makkelijker overbrugbare interne handelsbarrières. Enkele ongelukkige dossiers over Europese leveringen aan conflictgevoelige regio's hebben echter duidelijk gemaakt dat lidstaten de efficiëntie van elkaars exportcontrolebeleid kunnen ondermijnen. Een ketting is maar zo sterk als zijn zwakste schakel. Terwijl vrijwel niemand bezwaar had bij de economische efficiëntie die men door deze richtlijn hoopte te bereiken (en de harmonisatie die ze voorstaat), moet meer vrije handel in de EU ook kunnen terugvallen op de gemeenschappelijke controles aan de buitengrenzen. De pogingen om het exportcontrolebeleid onder het GBVB te harmoniseren, zijn verdienstelijk maar worden ingehaald door economische maatregelen om de defensiemarkt te versterken. Aangezien economische overwegingen niet zwaarder mogen doorwegen dan veiligheidskwesties, moet de richtlijn een toepassing krijgen die de risico's en de verantwoordelijkheid inherent aan de wapen-uitvoer ten volle erkent.

Slotopmerkingen: doeltreffend veiligheidsbeleid en verantwoorde handel

Tomas Baum, Vlaams Vredesinstituut

De markt voor defensieproducten is een wereldwijde markt en Europese defensieproducten worden zowat overal ter wereld verkocht. In de SIPRI top 10 van grootste wapenproducenten stonden in 2008 vier Europese bedrijven. Europese lidstaten hebben in 2009 voor een totaal bedrag van 40,3 miljard euro aan defensie-uitrusting uitgevoerd, waarvan drie vierde was bestemd voor klanten buiten de EU.¹ Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk waren van 2005 tot 2009 goed voor 23 % van de totale EU-wapenuitvoer². Discussies over de principes voor een Europese defensiemarkt of een gemeenschappelijk Europees standpunt inzake wapenexportcontrole moeten dus het ruimere, globale plaatje in acht nemen.

Wanneer we kijken naar de onderliggende motivatie voor controleregimes inzake wapenexport zijn strategische aspecten van wapenhandel van belang. Een vaak gehoorde uitspraak daarover luidt als volgt: “Er bestaan geen garanties dat de wapens die wij en onze bondgenoten vandaag aan onze vrienden bezorgen morgen niet tegen ons worden gebruikt.”³ Anderzijds zijn defensiebedrijven traditioneel – en steeds meer – afhankelijk van grensoverschrijdende samenwerking en buitenlandse markten. Wanneer deze economische en veiligheidsaspecten vanuit een Europees standpunt worden bekeken, krijgen we een complex en interessant beeld. Opdat we ons bewust zouden zijn van de onderliggende spanningen in de relatie tussen defensieproductie, wapenhandel en exportcontrole in de EU, dienen we de aandacht te vestigen op een aantal verschillende aspecten.

I.

Een defensiemarkt brengt kopers en verkopers van goederen en diensten samen, zoals elke markt, maar heeft een aantal bijzondere eigenschappen. Verkopers van defensiematerieel leveren overheden producten voor de robuuste aspecten van hun veiligheidsbeleid. De goederen en afnemers zijn specifiek in een defensiemarkt. De defensiemarkt werkt volgens de regels van vraag en aanbod, en nu ze grotendeels is geprivatiseerd, is dit nog meer het geval, maar kopers en verkopers vinden mekaar hier in zeer specifieke omstandigheden terug. Informatie wordt niet in gelijke mate aan alle deelnemers vrijgegeven en nationale veiligheidsoverwegingen wegen vaak zwaarder door dan puur economische argumenten. De defensiemarkt kan in grote mate als model van onvolkomen markten worden omschreven.

Doorheen de geschiedenis hebben staten het altijd belangrijk gevonden om inzake defensiecapaciteit een voorsprong op de concurrentie te nemen. Het strategische belang van militaire uitrus-

1 Duquet, N. (2011), *Jaarrapport Buitenlandse wapenhandel 2010*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.27

2 SIPRI, (2010), *SIPRI yearbook 2010: Armaments, disarmament and international security*, Oxford: Stockholm International Peace Research Institute.

3 Amerikaans Congres, Office of Technology Assessment, (1991), *Global Arms Trade: Commerce in Advanced Military Technology and Weapons OTA-ISC-460*, Washington, DC: Government Printing Office, p. 17.

ting of technologie die inzetbaar is tijdens militaire operaties, werd als vitaal ervaren. Dit maakt dat overheden militaire goederen en diensten aan de marktlogica hebben onttrokken. Tijdens de Koude Oorlog werden in de wapenwedloop tussen Oost en West massale overheidsmiddelen ingezet voor O&O en de aankoop van defensiematerieel. De uitgaven voor defensie waren ook een handig instrument in het werkgelegenheidsbeleid. In deze context was het gebruik van offsets – extra compensaties van een verkoper aan een koper – een courante praktijk bij het onderhandelen van defensiecontracten.

In 1989 veranderden de context en de omstandigheden waarin defensieaankopen plaatsvonden grondig. De politieke steun voor hoge defensie-uitgaven kalfde af. Met het verdwijnen van de oude logica van twee machtsblokken en het verdwijnen van het daarmee samengaan- de bewapeningsbeleid won het kosten-baten argument – goede prestaties en het vermijden van overlapping – aan belang. Militaire aanbestedingen richtten zich meer op het behoud van operationele militaire capaciteit. Tezeldertijd zetten de privatisering en transnationalisering zich door in de defensie-industrie. Met deze ontwikkelingen ontstonden tevens nieuwe uitdagingen om de uitvoer van strategische goederen te controleren.

II.

De nood aan exportcontrole toont zich het meest prominent in het kader van embargo's – het gedeeltelijke of volledige verbod op handel met een bepaald land. Embargo's vormen in tijden van oorlog een economische dimensie van strijd en strategie. Ze willen het de vijand beletten om goederen of materialen te verkrijgen die hun oorlogsinspanningen kracht zouden bijzetten. Dit is exportcontrole in zijn meest pure en eenvoudige vorm: de levering van goederen aan een geïdentificeerde vijand verbieden. Hoewel controle zich in principe op alle goederen kan richten, bestaat er een sterke imperatief tot vrije internationale handel. Meer geraffineerde methodes viseren daarom enkel strategisch gevoelige producten voor militair of tweeërlei gebruik. Ofschoon we wapenexportcontrole makkelijk als een obstakel voor de economische dynamiek van een markt kunnen zien, moeten we ook weten dat exportregelingen tegelijk de handel in strategisch gevoelige goederen vergemakkelijken tussen landen die elkaar vertrouwen.

Het op dit ogenblik belangrijkste multilaterale exportcontroleregime, het Wassenaar Arrangement, is een opvolger van de coördinatiecommissie voor multilaterale exportcontrole (COCOM), die in 1949 is opgericht om te voorkomen dat lidstaten van het westerse NAVO-bondgenootschap strategisch gevoelig materiaal – voor militair en tweeërlei gebruik – zouden leveren aan leden van het Warschaupact. Na het einde van de Koude Oorlog gingen wapenexportcontroles zich steeds meer richten op de proliferatie van kleine en lichte wapens (SALW). Internationaal kwam er toenemend aandacht voor de hoge prijs die veel burgers hadden betaald in door burgeroorlogen geplaagde landen. Met deze verandering in focus van strategisch gevoelige goederen naar kleine en lichte wapens, verschoof ook de aandacht naar een andere categorie van kopers. Vroeger waren staten de protagonisten wat de proliferatie van wapens betrof, maar nu komen niet-staatelijke-actoren steeds meer in het vizier. Door de gebeurtenissen van 11 september 2001 worden niet-staatelijke-actoren vandaag nog altijd als problematische eindgebruikers gezien, waarbij nu ook de vrees bestaat dat zij systemen zouden ontwikkelen met de capaciteit van massavernietigingswapens.

Dit onderstreept dat iedereen, realist of idealist, reden heeft om controles op de uitvoer van strategische goederen belangrijk te vinden. Realisten omdat zij hun eigen veiligheid op prijs stel-

len. Idealisten omdat veiligheid - volgens hen - belangrijk is voor iedereen, waar ook ter wereld. De vraag naar veiligheid klinkt overal ter wereld. Veiligheid is een publiek goed, wat verklaart dat vooral overheden defensieproducten aankopen met publieke middelen. Net doordat veiligheid een publiek goed is, houdt dit in dat regeringen – en dan met name in de wapenexporterende landen – verantwoord moeten omspringen met export van militair materieel.

III.

De geschetste ontwikkelingen leiden tot een interessant spanningsveld en plaatsen ons voor een beleidsdilemma. De internationale wapenindustrie bevat vanuit haar eigen aard twee afgetekende aandachtspunten: enerzijds de proliferatie van wapens en veiligheidstechnologie controleren en anderzijds waarborgen dat de defensiemarkt goed kan functioneren. Pogingen om de proliferatie in de hand te houden, beperken zo goed als zeker de internationale verkoop van de defensiegerelateerde industrie. Omgekeerd geldt ook dat naarmate deze bedrijven hun marktaandeel proberen te vergroten, dit tot proliferatieproblemen zal leiden.⁴ Hoe vertaalt deze spanning zich in een Europese context?

Een overheid neemt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van haar burgers op zich. In de internationale politiek betekent dit vorm geven aan een veiligheidspolitiek en een geloofwaardige defensiecapaciteit onderhouden. Defensie wordt in veel opzichten gezien als een klassieke hoeksteen van soevereiniteit. Vanuit strategische overwegingen gaan staten steeds meer multilateraal met elkaar samenwerken, maar beslissingen aangaande soevereiniteit en defensie blijven principieel het voorrecht van de natiestaten zelf. De samenwerking tussen West-Europese landen is geëvalueerd tot een omvattende veiligheidsgemeenschap die berust op langlopende gedeelde belangen, een zekere culturele affiniteit en degelijke institutionele afspraken. Als een Europese gemeenschap werd de EU een zelfbewuste actor op het internationale politieke toneel. Dit manifesteerde zich eerst en vooral in haar handelsbeleid. Als veiligheidsgemeenschap is ze geëvolueerd tot een punt waar het instandhouden van een geloofwaardige defensiecapaciteit een gemeenschappelijke Europese doelstelling is geworden. Toch is het in deze context belangrijk om te onthouden dat het de NAVO is die de verdediging van het Europese grondgebied blijft waarborgen. Desalniettemin werkt de EU nu aan een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) als een essentieel onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). De militaire activiteiten onder de Europese paraplu zijn gericht op vredeshandhaving en crisisbeheer in derde landen.

De logica van de gemeenschappelijke markt was niet welkom in domeinen waar nationale veiligheidsbelangen primeerden. Artikel 296 van het EG-Verdrag gaf daarbij uiting aan de consensus dat in nationale veiligheidskwesties de soevereiniteit voorrang had op het marktdenken. Defensieopdrachten en controle op de export van strategische goederen bleven met andere woorden een voorrecht van de lidstaten, die deze belangen beschermden tegen markt deregulering voor redenen die hierboven aangehaald werden. Trends als privatisering en de toename van grensoverschrijdende interactie in en tussen transnationale bedrijven zetten de oude prerogatieven en protectionistische reflexen onder druk. Veel betrokkenen beargumenteerden de noodzaak om een geharmoniseerde Europese markt op te bouwen die een industriële defensiebasis voor heel Europa zou doen aantrekken. In haar mededeling van 2007 om de goedkeuring van het

4 Amerikaans Congres, Office of Technology Assessment, (1991), *Global Arms Trade: Commerce in Advanced Military Technology and Weapons OTA-ISC-460*, Washington, DC: Government Printing Office, p. 18-19.

zogenaamde 'defensiepakket' te ondersteunen, was de Europese Commissie heel duidelijk: "De in deze mededeling gepresenteerde strategie zal betere voorwaarden creëren voor de Europese defensie-industrie om zich voor te bereiden op toekomstige uitdagingen, door het concurrentievermogen te verhogen, innovatie te bevorderen, en voort te bouwen op bestaande sterke kanten, waardoor een eerlijker markt zal ontstaan en banen van hoge kwaliteit gehandhaafd en gecreëerd zullen kunnen worden. Het doel van deze strategie is ervoor te zorgen dat de Europese defensie-industrie de best mogelijke capaciteiten voor het EVDB kan leveren."⁵ Ter ondersteuning van de ontwikkeling van een Europese markt voor defensie-uitrusting werden in 2009 twee richtlijnen goedgekeurd: één betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU, en de andere betreffende procedures voor de gunning van bepaalde opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied in de EU.⁶

Het succes van deze onderneming toont dat de Europese Commissie niet enkel een actor is van strategisch belang, maar ook dat ze een strategische actor geworden is. Het is logisch dat een omvattende veiligheidsgemeenschap de handel in strategische goederen binnen de gemeenschap wil bevorderen en de administratieve rompslomp van nationale vergunningsprocedures wil afschaffen. Vanuit het standpunt van de EU – met name de diensten of agentschappen die rond interne aangelegenheden werken – is de openstelling van nationale defensiemarkten een goede zaak om de prestaties van de defensie-industrie in de hele gemeenschap op te drijven. Het defensiepakket voorziet een omvattende Europese werkwijze om *binnen* de EU om te gaan met het spanningsveld tussen de defensiemarkt en exportcontrole. Het is een Europese aanpak waarin de lidstaten een centrale uitvoerende rol krijgen toebedeeld. Maar met één ding is geen rekening gehouden, namelijk het feit dat de markt voor defensie- en veiligheidsgoederen een wereldwijde markt is. En hoewel de Commissie een juiste analyse maakt van de problemen die zich vandaag in de EU voordoen en ook een consequente oplossing voorstelt, laat ze de duidelijk voorzienbare gevolgen van haar voorstellen buiten de Europese grenzen buiten beschouwing. Nogmaals, de markt voor defensieproducten en –diensten is een wereldwijde markt. Vaak gaat men ervan uit dat overheden in de EU de voornaamste afnemers van goederen op een Europese defensiemarkt worden, maar de dalende defensiebudgetten zullen Europese defensiebedrijven nog meer dan nu verplichten om buitenlandse markten op te zoeken. Wellicht zal dit de uitvoer van wapens naar derde landen doen toenemen. Gezien ook eindgebruikers zich in derde landen zullen bevinden dienen we exportcontrole te heroverwegen.

In de jaren '90 ontstond het inzicht dat we voor wapenuitvoer *buiten* de EU nood hadden aan een collectief controleregime voor de proliferatie van wapens. Lidstaten gingen als leden van een gemeenschap aan de slag om hun beleid inzake wapenleveringen aan derde landen op elkaar af te stemmen. Daarvoor ontwikkelden ze gemeenschappelijke normen om over uitvoervergunningen te beslissen en keurden ze in 1998 de EU-gedragscode goed met de bedoeling de maatregelen te harmoniseren en te beletten dat lidstaten elkaars inspanningen zouden ondermijnen. Het toepassingsgebied van de code werd verder gedefinieerd in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen met een omschrijving van relevante producten, onderdelen en technologie. In 2008 werd de gedragscode opgewaardeerd tot een gemeenschappelijk standpunt van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire

5 Commissie van de Europese Gemeenschappen (2007), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een strategie voor een sterkere en meer concurrerende Europese defensie-industrie, COM (2007) 764 def., Brussel, 5.12.2007.

6 Depauw, S. (2010), Het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer in het licht van een ontluikende Europese defensiemarkt Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

goederen en technologie. Dit nieuwe beleidsdocument legt de parameters en het bereik vast om met de externe dimensie van de Europese defensiemarkt om te gaan, en moet dienen om inzake wapenhandel met derde landen geïnformeerd over het uitreiken van vergunningen te beslissen. Zulke beslissingen blijven een prerogatief van de lidstaten maar deze dienen genomen te worden na afweging van de EU-criteria.

Europa werkt dus zowel aan de interne als aan de externe dimensie van haar defensiemarkt, maar het is interessant om te zien dat ze daarvoor verschillende reguleringsmechanismen hanteert: 'harde' voor de handel binnen de EU, en 'zachte' voor die daarbuiten. Deze ietwat omfloerste karakterisering verwijst meer specifiek naar de rechtsinstrumenten die ervoor worden gebruikt. Het gemeenschappelijk beleid inzake de liberalisering van defensieopdrachten en wapenhandel in de EU krijgt vorm via de wettelijk bindende richtlijnen van de EU die tegen eind juni 2012 van kracht zullen zijn.⁷ We kunnen dit als harde wetgeving bestempelen, regels die in de toekomst van rechtswege afdwingbaar zal zijn. Anderzijds is het Europese instrument dat de controle regelt op de wapenuitvoer over de buitengrenzen van de EU heen een GBVB-beslissing met een heel wat minder direct en tastbaar bindend effect.⁸ Dit is een regulering van een veel zachtere aard waarbij lidstaten afspreken om hun positie af te stemmen. De afdwingbaarheid is daarbij wel een ambitie, maar is niet gegarandeerd.

IV.

Het verband tussen de interne en externe aspecten van de Europese defensiemarkt leggen de lidstaten zelf. Hun uitvoerende instanties zullen via hun maatregelen en afzonderlijke beslissingen een brug tussen de binnen- en buitenlandse markten slaan. Als de EU een omvattende veiligheidsgemeenschap wil zijn die met gemeenschappelijke criteria over vergunningsaanvragen voor wapenuitvoer oordeelt, dan dragen ook de lidstaten die er deel van uitmaken een gedeelde verantwoordelijkheid. Zij mogen zich in hun beleid niet langer uitsluitend door nationale veiligheidsprioriteiten of belangen laten leiden. Proliferatie voorkomen vraagt altijd collectieve inspanningen, met een uniforme toepassing van wetten en regels. Daarvoor dienen de handels- en veiligheidsverplichtingen correct te worden omschreven en vergeleken. In deze zoektocht naar een evenwicht tussen efficiëntie en verantwoordelijkheid zijn er voor nationale besluitvormers heel wat uitdagingen weggelegd.

De overdracht van militair materieel binnen de EU houdt geen direct veiligheidsrisico in. De vergunningsvereisten kunnen dus eenvoudiger, en daarom tracht men binnen de EU de meeste transacties met ex-post in plaats van ex-ante controles af te handelen. De handel in defensiematerieel binnen de EU zal ingevolge deze initiatieven wellicht toenemen. Wanneer wapens en geavanceerde wapensystemen buiten de EU worden verkocht, zijn het opnieuw de verschillende lidstaten die de 'grenzen van Europa' moeten bewaken. Het gemeenschappelijk standpunt heeft een reeks criteria vastgelegd om vergunningsaanvragen te beoordelen. Echter, om normen binnen een kader van tegenstrijdige belangen te bepalen, wordt al snel naar de kleinste gemene

7 Art 288., §3, VWEU, "Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.", Publicatieblad van de Europese Unie, 2008, p. C115/172

8 Art 29., VEU, "De Raad stelt besluiten vast waarin de aanpak van de Unie bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationaal beleid met de standpunten van de Unie overeenstemt.", Publicatieblad van de Europese Unie, 2008, p. C115/33

deler teruggerepen. Een geharmoniseerd beleid op basis van gedeelde principes moet inderdaad de ambitie zijn, maar de beoordelingsvrijheid op regeringsniveau blijft grotendeels onaangetaast. Als bepaalde lidstaten een ontoereikend exportcontrolebeleid voeren, kan dit de doelstellingen van het GBVB ernstig in gevaar brengen en de normatieve macht die de EU uitdraagt ernstig ondergraven. Zoals eerder opgemerkt zijn controleregimes voor wapenuitvoer in wezen altijd tweeledig van aard. Enerzijds verhinderen ze de vrije handel in goederen, maar anderzijds stimuleren ze tevens de handel in strategisch gevoelig materieel tussen diegenen die elkaar vertrouwen. Als dit duale karakter wordt erkend, gaat het erom efficiëntie op verantwoorde wijze na te streven en op een efficiënte manier verantwoordelijk te zijn.

Veiligheid is een publiek goed en veiligheid bieden blijft een kerntaak van de overheid, waarop ze ook dient te worden beoordeeld. Vanuit het standpunt van de Europese burgers is de uitdaging voor elke overheid om de burgers de kans te geven hierin controle uit te oefenen. Democratische controle op buitenlandse aangelegenheden en defensiekwesties is niet vanzelfsprekend. Lange tijd zijn deze zaken aan het publieke oog onttrokken, om de nationale veiligheid niet in het gedrang te brengen. De laatste decennia is er via de ontwikkeling van nationale rapporteringsmechanismen aan hun parlementen over wapenuitvoer veel meer transparantie naar burgers toe gekomen. In sommige lidstaten heeft de EU-gedragscode sterk bijgedragen tot een ruimte voor publiek debat over de opportuniteit van bepaalde wapenleveringen aan derde landen. De nieuwe vergunningsregelingen voor intracommunautaire handel zullen veel goederenbewegingen binnen de EU van de publieke radar doen verdwijnen. Nationale parlementen krijgen de opdracht toegewezen om de Europese uitvoer naar derde landen in het oog te houden. Meer nog, door de groeiende Europese dimensie van de defensiemarkt en het exportcontrolebeleid is het gerechtvaardigd dat we nog meer zouden nadenken over de ontwikkeling van formele rapporteringsmechanismen over de bestemmingen en eindgebruikers van Europees militair materieel ten behoeve van het Europees Parlement.

Indien we correct willen analyseren of er een gezond evenwicht tussen efficiëntie en verantwoordelijkheid bestaat, moeten we geïnformeerd kunnen oordelen. “Het publieke debat over bewapening en de reglementering voor bedrijven kan niet plaatsvinden zonder een stevige basis van informatie waarop discussies kunnen terugvallen.”⁹ Oordelen over het evenwicht tussen efficiënte veiligheid en verantwoorde handel is een politieke aangelegenheid, die uiteindelijk in de publieke sfeer thuishoort.

9 Surry, E. (2006), *Transparency in the arms industry*. SIPRI Beleidsnota nr. 12., Zweden: Ingeniörskopia, Bromma, p. 39

Nawoord: wat nu?

Alyson JK Bailes, Universiteit van IJsland

Als langdurige partner van het Vlaams Vredesinstituut en nieuwe voorzitter van de Wetenschappelijke Raad wil ik om te beginnen mijn waardering uitspreken voor het instituut, niet enkel omdat het in november 2010 de conferentie heeft georganiseerd waarop deze tekst is gebaseerd, maar ook omdat het het Vlaamse en Europese industriële defensieregime in zijn meerjarige onderzoeksprojecten centraal heeft gesteld. In de Europese defensie-industrie is er, zoals Tomas Baum in zijn conclusies zonet nog aangaf, steeds meer sprake van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en ook echt van gedeeld profijt, omdat zoniet alle dan toch veel van haar belangrijkste systemen in samenwerking worden geproduceerd. En ondanks dat er nationaal en samen met anderen toenemend onderzoek wordt gevoerd naar de talrijke problemen die opduiken, lijken deze inspanningen toch nog achterop te hinken op de dynamiek van de markt en de uitvoerende beleidsontwikkelingen.

Dat vertrouwelijkheid zowel voor bedrijven als overheden hier altijd belangrijk was, is samen met de beperkte voorzieningen voor democratische controle beslist al een deel van de verklaring. Een bijkomende factor is echter de algemene tendens, zeker na het einde van de Koude Oorlog, om het onderzoek naar wapengerelateerde veiligheid vooral toe te spitsen op ofwel massavernietigingswapens (MVW) ofwel op kleine en onmenselijke wapens. Beide zijn uiterst belangrijke en zeker ethisch beladen kwesties. Ze gaan evenwel niet over wapens die in een oorlog meestal doorslaggevend zijn, en evenmin zijn het de bedrijfstakken waaraan de privé-industrie veel verdient of waar het leeuwendeel van het nationale defensiebudget heen gaat. Vanuit veiligheids- en economisch standpunt lijkt het toch ook aangewezen om aandacht te besteden aan wat we eerder ironisch ‘conventionele’ wapens noemen, met inbegrip van die wapens die voor binnenlandse veiligheid en buitenlandse defensie worden gebruikt, en aan de daaraan verbonden technologische ontwikkelingen.

Verder is het onderwerp er een dat zich leent tot onderzoek op subnationaal niveau en naar de theorie en praktijk van niet-overheidsactoren. Hun betrokkenheid heeft sinds de gebeurtenissen in september 2001 echt opgang gemaakt maar is nog niet aan zijn eindpunt gekomen. De wapenproductie in de OESO-lidstaten is grotendeels geprivatiseerd, veel belangrijk O&O-werk gebeurt door privaat gefinancierde deskundigen en de verkoop door en aan niet-overheidsactoren wordt een almaar belangrijker stuk van de puzzel. Defensieproductie is een sector met economische gevolgen op lokaal, regionaal maar ook nationaal vlak. De verschillen binnen één land vallen daarbij soms op, met het contrast tussen Vlaanderen en Wallonië als een goed voorbeeld. Instellingen en deskundigen met een regionale opdracht kunnen dus, zoals we merken aan de werkzaamheden van het Vlaams Vredesinstituut zelf, beslist nuttige en zelfs belangrijke onderzoeksresultaten boeken.

De titel en het onderwerp van dit rapport duiden erop dat we nog een kloof moeten dichten, die tussen expertise inzake wapenproductie en expertise om bewapening en proliferatie binnen de perken te houden. Hier kijken we naar handelsbeperkingen in defensiegerelateerd materieel en in het bijzonder naar leveringen buiten de EU. Maar, niet te vergeten, wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie (voor MVW en goederen voor tweërlei gebruik) vormen de derde driehoekszijde die ook op de productiedynamiek doorweegt. Het is duidelijk hoe internationale

inspanningen om de verspreiding van MVW-gerelateerde objecten en kennis aan banden te leggen hun aandacht terug naar de civiele industrie hebben verlegd en met name hebben opgeroepen om de 'brandmuren' tussen legitieme zakelijke activiteiten en opzettelijke of onvoorziene lekken naar proliferatoren te verstevigen. Wapenbeheersing en ontwapening beïnvloeden echter eveneens het bedrijfsklimaat van de 'conventionele' defensieproducten indien men hele categorieën producten (die onmenselijk worden geacht) als gevolg daarvan gaat verbieden, of gaat kiezen voor uitrusting die eenvoudig en veilig kan worden vernietigd. Deze invloed laat zich nog cynischer voelen wanneer verouderde producten die strijdkrachten niet meer willen zoals afgesproken worden verwijderd, waardoor er ruimte vrijkomt om nieuwe technieken voor dezelfde doeleinden te gaan adverteren.

Een poging om volledig in kaart te brengen wat 'verantwoordelijkheid' in relatie met de defensie-industrie betekent, zou ons nog veel verder leiden. Bij corruptiebestrijding en eerlijke handel komen heel wat zaken kijken, denken we maar aan de frequentie waarmee de kostprijs voor defensieproducten zwaar wordt overschreden en aan hoe we dit kunnen vermijden. De uitdaging om de proliferatie van MVW tegen te houden brengt ons tot de vraag tot op welke hoogte de sector moet beslissen (en daartoe moet gedwongen worden) om geen verder onderzoek te doen naar andere nieuwe technologieën met mogelijk uiterst vernietigende, onmenselijke en onnauwkeurige gevolgen. (Dit is een onderwerp dat in de Europese setting rijkelijk te laat aan bod komt, nu de Commissie zulke aanzienlijke bedragen investeert om het onderzoek en de innovatie op aanverwante domeinen vooruit te helpen). Last but not least heeft de VS het voortouw genomen – en de Europeanen zijn met wat vertraging beginnen volgen – om de defensieactiviteit te koppelen aan de noodzaak om de klimaatverandering tegen te houden, zodoende dat ze nu naar productie- en gebruiksmethoden zoeken die de niet-hernieuwbare, natuurlijke hulpbronnen minder belasten en ook minder schade berokkenen. Het argument om hier meer onafhankelijk, kritisch onderzoek te voeren weegt zwaar door aangezien deze domeinen standaard nog geen deel uitmaken van de omschrijving die het bedrijfsleven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen geeft.

Verskillende bijdragen aan deze publicatie benadrukken de behoefte aan transparantie en democratische controle voor alles wat de wapenhandel betreft. Ze bespreken daarbij de uitdaging om het huidige niveau van publieke verslaglegging te behouden en te verbeteren in de nieuwe omgeving die door de EU-wetgeving over de defensiemarkt is gecreëerd, waarbij de wetgeving zal worden toegepast op trends van globalisering en transnationalisering die reeds langer aan de gang zijn. Verder kunnen we stellen dat het hele domein van interne veiligheids-uitrusting en multifunctionele technologieën, dat in de bijdrage van Jocelyn Mawdsley hierboven wordt besproken, in de media, bij ngo's en in controles door het parlement zo goed als niet aan bod komt. Goed onderzoek is ook hier heel belangrijk, aangezien het geen zin heeft dat een parlement zou proberen om het werk van de regering als beheerder van de hele wapencyclus op te volgen en te beoordelen als het enkel op het woord van die regering zou moeten afgaan. De rol die het Vlaams Vredesinstituut langsheen het Vlaams Parlement speelt, is in dit verband een interessant en productief model.

Wel dienen we te benadrukken dat echte Europese transparantie hier pas mogelijk is als we van volgende twee elementen over minstens één en bij voorkeur twee kunnen beschikken: een overzicht voor een collectief vertegenwoordigingsorgaan en/of overlegnetwerken tussen nationale en regionale parlementen en tussen de deskundigen die het toezicht mogelijk maken. Hoe hard individuele regeringen en producenten ook mogen proberen hun werking af te schermen, om zo wat nog rest van hun soevereiniteit niet te verliezen en speciale nationale belangen (zowel door liberaliserende als restrictieve acties) te beschermen, kan en moet toch alle informatie die

ergens in Europa beschikbaar wordt onmiddellijk met de hele gemeenschap worden gedeeld. Zulke transnationale transparantie hebben al hun nut bewezen voor diegenen die ervoor pleiten dat landen die er minder dan het Europese gemiddelde in slagen om hun uitvoer te controleren meer verantwoording afleggen en hun informatie openbaar maken. Dit ligt ook in de lijn van de wens van zij die zich zorgen maakt over de onzekerheid, de ruime variatiemogelijkheden en de eventuele achterpoortjes voor misbruik die met de tenuitvoerlegging vanaf 2012 van de nieuwe EU-maatregelen voor de defensiemarkt gepaard gaan.

Voor de toekomst is dit een logische aanbeveling, maar andere aanbevelingen liggen niet voor de hand op een ogenblik waarop alle factoren *par excellence* variabel lijken, en externe elementen ook zo machtig zijn. Herbert Wulf omschrijft heel duidelijk dat we de impact van een gemeenschappelijk Europees wapenbeleid op het GBVB en/of GVDB vrijwel niet kunnen definiëren wanneer het nog maar de vraag is in welke mate deze dingen echt bestaan. Verder is niet alleen het eigen bestuur van de EU op zo een manier opgebouwd dat het zo goed als onmogelijk is om beide zaken in onze beleidsevaluatie te *combineren* (en kritiek erop verzandt al te gemakkelijk in gemopper over lidstaten). Het is bovendien allesbehalve zeker dat er iemand zou rondlopen die die twee elementen, wanneer hij nadenkt over het belang of de 'waardeboodschap' van Europa, subjectief integreert. Hoeveel regio's zouden er bestaan waar de leidende landen voor hun overleven niet onaanzienlijk vertrouwen op van Europa aangekochte wapens en ondersteunende producten, maar Europa maar al te graag als een militaire dwerg afdoen? Als ze nog maar het minste zicht hebben op de Europese inspanningen om beperkingen op te leggen, kijken ze dan niet vooral naar het lobbywerk van de EU om bij de VN een verdrag over de wapenhandel te bepleiten en hebben ze dus geen te idealistisch beeld van de Europese lijn? Het punt hier is dat 1) Europese producten voor defensie en tweërlei gebruik bepaalde regio's bereiken en daar een rol spelen, 2) GVDB-missies en andere EU-pogingen om de veiligheidssituatie te doen evolueren meestal op andere delen van de wereld gericht zijn, en 3) dat de Europese houding rond verschillende aspecten van wapenbeheersing zich in een gespecialiseerde dimensie van 'controlebestuur' vertaalt, waarbij landen zich opstellen naargelang hun steeds veranderende lidmaatschappen en nationale posities. De globale setting is, zoals Tomas Baum aangaf, beslist doorslaggevend om hierover een voldragen beeld te krijgen, maar daar horen we voortdurend meerdere stemmen.

Per slot van rekening moeten Europeanen de impact en coherentie van hun eigen instrumenten eerst bij zichzelf eens bekijken; en het is hen aangeraden dat ze daarbij over de muren van hun eigen regels en instellingen heen kijken. In deze verzameling delen de meer kritische bijdragen de bezorgdheid dat de wetgeving op de defensiemarkt die een snellere overdracht van goederen toelaat het exportcontrolebeleid al achter zich heeft gelaten. Dat is immers een beleid dat controles op de uitvoer over EU-grenzen heen nog nationaal en wellicht niet uniform laat uitvoeren. Dit is een hypothese die ook op twee andere, ruimere manieren formuleerbaar is: ten eerste, dat de markttrichtlijnen van de Commissie het juridische/financiële klimaat voor bedrijven rechtstreeks beïnvloeden, en dat ze door hen vrijwel niet kunnen worden genegeerd. Exportcontroles binnen het GBVB en de activiteiten van het EDA gaan op hun beurt 'enkel' uit van een nationale uitvoering op regeringsniveau en staan erom bekend dat ze in de sector onverholven op scepisis stoten. Ten tweede, dat economische winsten in tijden van crisis voorrang krijgen op de bezorgdheid over de (externe) veiligheid – wat amper verbaast, indien we erkennen dat economische welvaart en leefbaarheid in een hedendaagse omschrijving ook een veiligheidsdimensie is, die bovendien cruciaal is voor de status van Europa tegenover andere wereldspelers.

Al deze interpretaties snijden wellicht wel hout, maar ze lopen naast de concrete dynamiek die in nog meer richtingen wijst. Tijdens de conferentie van het Vlaams Vredesinstituut in november

2010 gingen alle deelnemers druk aan het speculeren over het zopas ondertekende Frans-Britse defensieverdrag – wees dit op de (bilaterale) renationalisering van defensieplanning of zou het een meer praktisch gerichte en duidelijkere weg kunnen vrijmaken naar ‘echte’ Europese samenwerking door specialisatie? Hoe we dit ook uitlegden, interessant voor het onderwerp dat we hier behandelen, is dat het verdrag liet zien hoe regeringen het strijdtoneel terug betraden en hun bedrijven een richting deden inslaan die in essentie door publieke imperatieven, financiële net zoveel als strategische, waren ingegeven. Dit deed vermoeden dat wanneer de budgetten beperkt zijn en de bevolking oorlogsmoe is de private markt waarschijnlijk geen vrijbrief krijgt om te doen wat ze maar wil, onder haar eigen voorwaarden. Wereldwijd is zo goed als iedereen het erover eens dat wat er sinds de herfst van 2008 is gebeurd, de balans heeft doen terugslaan naar een toestand van actieve overheidsinterventie in, en tot een aanpassing/uitbreiding heeft geleid van het internationale beheer van de vrije markt. De eigen eurocrisis die de EU vandaag in haar greep heeft, is daarvan in veel opzichten een goed voorbeeld. Waar regeringen de economische machten met de ene hand vrij spel kunnen geven, kunnen ze dit met de andere kortom nog altijd – rechtstreeks of onrechtstreeks – terugnemen. En met hoe de geschiedenis zich vooral op ons continent ontwikkelt, lijken ze op zoek naar collectieve manieren om hun greep ondanks de felle opstoot van tegendraads nationalisme te bewaren.

In dit verband doet dit er echter niet toe, want de vraag is waarvoor de EU-regeringen hun zwaar versterkte publieke macht afzonderlijk en samen gaan gebruiken: bij voorkeur om de productie en uitvoer van defensiematerieel op te drijven, of om een gemeenschappelijk ethisch buitenlands en veiligheidsbeleid te verstevigen en toch minstens sommige tegenstellingen erin uit de wereld te helpen? Het enige eerlijke antwoord is dat we dit niet kunnen weten. Als we dit voor onszelf hebben uitgemaakt, kunnen en moeten we echter alle relevante spelers onder druk zetten en uitkijken naar belangrijke gebeurtenissen (of olifanten in de porseleinwinkel) die uiteindelijk meer kunnen doen dan talloze procedures om in de werking van overheid en bedrijfs wereld een ommezwai te realiseren. De zich nog ontpinnende fall-out van de algemene economische crisis is er een, de letterlijk fall-out van Fukushima een andere (met zijn gevolgen voor de hele nucleaire en dus ook dual-use sector), de veelvuldige lessen in defensie door het geweld in Noord-Afrika en de hele Arabische Lente een derde, en er zijn zonder twijfel nog meer en grotere ‘zwarte zwanen’ in aantocht. Tegen deze achtergrond kan onderhavige publicatie enkel maar de bovenlaag van dit hele thema/verband raken, maar ze doet dit tenminste professioneel, omzichtig en grondig. Ik hoop dat het helpt om het debat en het onderzoek aan te zwengelen, door het Vlaams Vredesinstituut zelf, zijn partners in dit avontuur, en iedereen die geeft om defensie, de EU, goed bestuur en vrede.



Vlaams Vredesinstituut

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel. +32 2 552 45 91

vredesinstituut@vlaamsparlement.be

www.vlaamsvredesinstituut.eu

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.