

13 december 2016

## Advies over bestaande goede praktijken inzake de regelgeving en het vergunningsbeleid voor handel in militair materieel vanuit EU-lidstaten



## Samenvatting van het advies

Op basis van de vergelijkende studie *Vlaamse Wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering* die het exportcontrolesysteem in zeven Europese lidstaten en Vlaanderen en het analyseert, adviseert het Vlaams Vredesinstituut:

1. Zet in op een betere samenwerking tussen de dienst Controle Strategische Goederen en andere overheidsdiensten. Deze samenwerking dient de uitwisseling van informatie te verbeteren en kan ook uitgebreid worden tot het inwinnen van adviezen. Het Vredesinstituut bepleit om de uitwisseling van informatie binnen het kader van het bestaande samenwerkingsprotocol met de Federale Overheid te intensifiëren. Op Vlaams niveau lijkt het aangewezen om ook het advies van andere diensten van de Vlaamse administratie te betrekken in de vergunningsprocedure.
2. Hanteer een 'zuivere' toepassing van de catch-allbepaling en werk bij het systematisch opleggen van vergunningen met een bijkomende Vlaamse lijst van producten.
3. Verfijn de huidige toetsingscriteria verder en heb meer aandacht voor het potentieel misbruik van producten.
4. Maak zoals in andere lidstaten een eindgebruikscertificaat formeel verplicht voor alle vergunningen.
5. Behoud meer en doelgerichter toezicht op de uit Vlaanderen overgebrachte of uitgevoerde goederen.
6. Behoud de huidige toepassingsgebieden van de algemene- en globale vergunningen – zowel geografische als materieel.
7. Neem ook gegevens over de effectieve uitvoer in de rapportage aan het Vlaams Parlement op.
8. Rapporteer over de werking van de dienst en de behandelingstermijn van vergunningsdossiers.

## 1 Introductie en situering

De Commissie Buitenlands Beleid, Europese aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed van het Vlaams Parlement heeft in november 2015 het Vlaams Vredesinstituut gevraagd een advies te formuleren over bestaande goede praktijken inzake de regelgeving en het vergunningsbeleid voor handel in militair materieel vanuit EU-lidstaten en hiertoe voorafgaand een Europese benchmarkstudie voor wapenexportcontrole in Vlaanderen uit te voeren.

Omdat Europese regulerende instrumenten vanwege hun bindend karakter het wapenexportcontrolesysteem en -beleid van de lidstaten in belangrijke mate beïnvloeden, is het relevant na te gaan hoe andere lidstaten dit Europese regulerende kader op nationaal niveau implementeren. De twee relevante Europese instrumenten in dit beleidsdomein – Richtlijn 2009/43 en Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 - hebben immers geen rechtstreekse werking op nationaal niveau, maar moeten door lidstaten in eigen wetgeving en/of beleid worden geïmplementeerd.

De studie *Vlaamse Wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering* heeft het exportcontrolesysteem in zeven Europese lidstaten geanalyseerd en vergeleken met het huidige Vlaamse systeem. Vier buurlanden – Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk – en drie landen met een enigszins gelijkaardige defensie-industrie – Zweden, Portugal en Hongarije – zijn in deze analyses opgenomen. De bestaande Europese praktijken die uit deze vergelijking naar boven zijn gekomen, zijn vervolgens met Vlaamse stakeholders besproken in functie van de haalbaarheid en wenselijkheid ervan voor de Vlaamse context. Intussen keurde de Vlaamse regering op 18 november 2016 reeds een ontwerp van wijzigend Wapenhandeldecreet goed. De onderhavige adviestekst bij de Europese vergelijkende studie is relevant voor de bespreking hiervan.

In deze adviesnota formuleert het Vlaams Vredesinstituut, op basis van de bevindingen uit deze Europese benchmarkstudie, concrete adviezen voor het huidige Vlaamse wapenexportcontrolesysteem. Onderstaande adviezen hebben daarom betrekking op het wetgevend kader, het vergunningsbeleid en de uitvoering van dit beleid in Vlaanderen.

## 2 De identificatie van bestaande goede praktijken: expliciete uitgangspunten als noodzakelijke voorwaarde

Alvorens over te gaan tot de bespreking van de geïdentificeerde Europese praktijken en de goede praktijken in deze context, is het nodig stil te staan bij de algemene uitgangspunten die de beoordeling van wapenexportcontrole sturen. Bestaande praktijken als ‘goed’ omschrijven is immers een evaluatief en interpretatief proces. Afhankelijk van de visie op wat een goed exportcontrolesysteem is, worden bestaande praktijken al dan niet als ‘goed’ omschreven.

Op basis van deze uitgangspunten is het mogelijk om in de complexe Europese praktijk van wapenexportcontrole ‘goede’ praktijken voor de Vlaamse context te identificeren. Welke in Europa bestaande praktijken als goed te omschrijven zijn, is immers afhankelijk van de gehanteerde doelstellingen en uitgangspunten.

Op vlak van de inhoudelijke uitgangspunten verschillen de visies van de vertegenwoordigers van de vredesorganisaties en die van de defensie-gerelateerde industrie. Vertegenwoordigers van de vredesorganisaties leggen vooral de nadruk op het naleven van *hoge gemeenschappelijke standaarden* – de ethische voorzorgsprincipes – en het belang van een *effectieve en kwaliteitsvolle controle* op de buitenlandse handel in militair materieel. De vertegenwoordigers van de defensiegerelateerde industrie benadrukken op hun beurt dat *economische belangen, strategische- en veiligheidsdimensies* een meer expliciete plaats mogen innemen in het Vlaamse wapenexportcontrolebeleid, naast deze ethische uitgangspunten.

*Efficiëntie en behoorlijk bestuur* vormen voor alle belanghebbenden belangrijk uitgangspunten voor een goed wapenexportcontrolebeleid. Dat vertaalt zich ook in een sterk belang van *transparantie over de uitvoering van het wapenexportcontrolebeleid*, bijvoorbeeld op vlak van het functioneren van de bevoegde dienst.

Meer algemeen onderkennen de verschillende Vlaamse stakeholders de noodzaak om een expliciet Vlaams wapenexportcontrolebeleid te voeren. Het is aan de Vlaamse overheid om uitgangspunten af te bakenen, rekening houdend met de verschillende perspectieven inherent verbonden aan wapenexportcontrole: economische belangen, veiligheidsbelangen en ethische overwegingen. In de uitwerking van een eigen buitenlands beleid is het vinden van een zeker evenwicht tussen deze perspectieven van controlebeleid cruciaal. Vlaanderen dient bewust keuzes te maken en kan eigen accenten te leggen in haar wapenexportcontrolebeleid. Duidelijkheid over de inhoudelijke uitgangspunten in het Vlaamse buitenlandse beleid en, als logisch gevolg, in het wapenexportcontrolebeleid is daarom nodig.

In de rest van dit advies bespreken we achtereenvolgens het institutioneel kader (2.1.1), het materieel toepassingsgebied (2.1.2), de vergunningen (2.1.3), de controle op het eindgebruik (2.1.4) en transparantie en parlementaire controle (2.1.5). Voor elk thema schetsen we kort de

bestaande Europese praktijk (voor zover we van een gehomogeniseerde Europese praktijk kunnen spreken) en verantwoorden we vervolgens vanuit welke uitgangspunten het Vredesinstituut een advies formuleert over een bestaande goede praktijk.

## **2.1 Goede praktijken inzake de regelgeving en vergunningsbeleid op vlak van uitvoer en overbrenging van militair materieel vanuit de EU**

### **2.1.1 Institutioneel kader**

Wat betreft de institutionele inbedding van het wapenexportcontrolesysteem neemt Vlaanderen een unieke positie in. Het voorziet als enige overheid in dit onderzoek geen formele betrokkenheid van andere diensten in de vergunningsprocedure. Op dit vlak komt de uitzonderlijke positie van het Vlaams Gewest als subnationale overheid heel concreet naar voren. Vanwege deze unieke politieke context is de samenwerking tussen verschillende diensten met relevante expertise, die bij andere Europese overheden bestaat, niet vanzelfsprekend. Het neveneffect is dat de posities vanuit andere beleidsdomeinen die meer een strategisch, veiligheids-, diplomatiek en economisch perspectief hanteren minder of niet aanwezig zijn in het beoordelingsproces in Vlaanderen.

Een sterkere samenwerking met andere relevante diensten en instellingen, naar analogie van de situatie in de andere Europese stelsels, kan bijdragen aan zowel een meer kwaliteitsvolle als een meer efficiënte beoordelingsprocedure.

*Het Vredesinstituut adviseert daarom om in te zetten op een betere samenwerking tussen de dienst Controle Strategische Goederen en andere overheidsdiensten. Deze samenwerking dient de uitwisseling van informatie te verbeteren en kan ook uitgebreid worden tot het inwinnen van adviezen. Het Vredesinstituut bepleit om de uitwisseling van informatie binnen het kader van het bestaande samenwerkingsprotocol met de Federale Overheid te intensifiëren. Op Vlaams niveau lijkt het aangewezen om ook het advies van andere diensten van de Vlaamse administratie te betrekken in de vergunningsprocedure.*

### **2.1.2 Materieel toepassingsgebied**

Wat betreft het materieel toepassingsgebied is Vlaanderen in belangrijke mate overgegaan tot de overname van Richtlijn 2009/43 door rechtstreeks naar de EU Gemeenschappelijke Militaire Lijst te verwijzen. Ook de andere Europese overheden hanteren deze Lijst als uitgangspunt, al lijken in de praktijk wel verschillen te bestaan in de wijze van interpretatie van deze Lijst. Een meerderheid van de bevoegde overheden plaatst bovendien ook bijkomende goederen onder vergunningsplicht, via een nationale lijst. Vlaanderen voorziet in die mogelijkheid via de catch-all clause, waarmee goederen dienstig voor militair gebruik ad-hoc onder vergunningsplicht worden geplaatst. Het feit dat in Vlaanderen ook goederen die niet op de EU Militaire Lijst staan

---

<sup>i</sup> Zie ook Vlaams Vredesinstituut. (2007) Adviesnota – Nauwere samenwerking om exportcontrole te verbeteren, p.9. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

vergunningplichtig kunnen zijn, is bijgevolg niet uitzonderlijk, wel de manier waarop dat gebeurt.

Bij de voorbereiding van de opmaak van het huidige decreet in 2011 adviseerde het Vredesinstituut voor bijkomende producten die de overheid systematisch onder vergunningplicht wil plaatsen een lijst vast te stellen van ‘ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel’ waarvan de uit- en doorvoer naar landen buiten de EU eveneens een vergunning behoeft: *“Op die manier is een ‘zuivere’ toepassing van de catch-allbepaling mogelijk, dit wil zeggen ad hoc, wanneer dit nodig is vanuit specifieke veiligheidsoverwegingen”*.<sup>ii</sup> De bevindingen van de Europese benchmarkstudie ondersteunen de keuze om bijkomende goederen onder controle te brengen door een lijst toe van additionele producten die onder controle vallen toe te voegen. Dit laat toe het belang van een effectief controlesysteem en de mogelijkheid voldoende flexibel te zijn ingeval van potentieel gevoelige uitvoer meer te verzoenen met de nood aan meer rechtszekerheid.

*Het Vredesinstituut adviseert daarom een ‘zuivere’ toepassing van de catch-allbepaling te hanteren en bij het systematisch opleggen van vergunningen met een bijkomende Vlaamse lijst van producten te werken.*

### 2.1.3 Vergunningen

Op het vlak van de beschikbare vergunningen sluit Vlaanderen aan bij de geharmoniseerde Europese praktijk, waarbij alle overheden algemene, globale en individuele vergunningen voor de buitenlandse handel in militair materieel kennen.

Wat betreft de precieze invulling – het materiële en geografische toepassingsgebied – combineert Vlaanderen in vergelijking met de andere overheden enerzijds een maximalistische en anderzijds een minimalistische invulling voor de algemene en globale vergunningen. Het materieel toepassingsgebied vult Vlaanderen maximaal in door alle goederen op de EU-Militaire Lijst onder het toepassingsgebied van de algemene (en globale) vergunningen te plaatsen. Met name voor de algemene vergunningen gaat het Vlaamse systeem daarmee verder dan de andere Europese overheden. Het geografisch toepassingsgebied – de bestemmingslanden van de goederen via deze types vergunningen – vult Vlaanderen dan weer restrictief in, door met algemene en globale vergunningen enkel intra-EU overbrengingen mogelijk te maken. Zeker wat betreft de globale vergunningen laten de meeste andere lidstaten een bredere geografische invulling toe; de helft van de onderzochte stelsels hanteert op dit vlak geen geografische beperkingen.

De koppeling van beide keuzes is coherent: de handel binnen de EU faciliteren waarbij Vlaanderen voor zoveel mogelijk productcategorieën algemene vergunningen gebruikt omdat

---

<sup>ii</sup> Vlaams Vredesinstituut. (2011). Adviesnota – Advies bij het voorontwerp voor een Vlaams wapenhandeldecreet, p.13-14. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

de bestemmingen zich binnen de EU bevinden. De Vlaamse case kan hier gelden als een goede praktijk voor de andere EU-lidstaten, vanuit de wens tot vereenvoudiging van de intra-EU-handel en het primaire belang van de ethische voorzorgsprincipes, waarbij in het geval van uitvoer naar niet-EU-landen een striktere controle op het eindgebruik en de legitimiteit van de uitvoer blijft bestaan.

*Het Vredesinstituut adviseert daarom de huidige toepassingsgebieden van de algemene en globale vergunningen – zowel geografische als materieel – te behouden.*

#### **2.1.4 Controle op eindgebruik**

De controle op het eindgebruik van de overgebrachte of uitgevoerde defensiegerelateerde goederen vormt de hoeksteen van een effectief exportcontrolesysteem. Onder dit aspect vallen zowel de toetsingscriteria voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag, de benodigde documenten om het eindgebruik te staven en de controle die een overheid wenst te behouden op een eventuele wederuitvoer van de goederen.

Wat betreft de *toetsingscriteria* hanteren alle in de studie besproken lidstaten de Gemeenschappelijke Criteria. De nationale implementatie van deze Criteria verschilt echter sterk. Vlaanderen integreert als enige deze Criteria in de eigen wetgeving en voegt eveneens bijkomende weigeringsgronden toe. Ook andere landen voorzien in bijkomende verstrengingen, hetzij via de integratie van bijkomende weigeringsgronden gelijkaardig aan de Vlaamse, hetzij door het causale verband op te heffen en de situatie in het land van eindgebruik als uitgangspunt te hanteren.

Voor de *formeel benodigde documenten* voorziet Vlaanderen in vergelijking met andere Europese stelsels decretaal in een soepeler regime. Voor individuele vergunningen is het een van de weinige systemen die een officieel eindgebruikerscertificaat niet verplichten. Samen met Nederland en Hongarije mogen in Vlaanderen ook een Internationaal Invoercertificaat (IIC) of een kopie van de invoervergunning als bewijs van eindgebruik gebruikt worden. Deze documenten vormen een bewijs dat het ontvangende land kennis neemt van de ingevoerde goederen. Toch geven ook deze lidstaten in principe de voorkeur aan een eindgebruikerscertificaat.

Bovendien keurde de Vlaamse regering op 18 november 2016 het ontwerp van wijzigend Wapenhandeldecreet goed, waarin de voorkeur voor een EUC wordt benadrukt. Voor globale en algemene vergunningen vereist Vlaanderen formeel geen bijkomende documenten. Dit is in tegenstelling tot de meeste andere Europese overheden. Zeker voor buitenlandse handel via globale vergunningen zijn vaak formele documenten ter staving van het eindgebruik nodig. De beperkte geografische toepassing van beide types van vergunningen in Vlaanderen vormt wellicht een verklaring voor deze afwijking.



Wat betreft *wederuitvoerbeperkingen* maakt Vlaanderen in vergelijking met de andere stelsels beperkt gebruik van de mogelijkheid de schriftelijke toestemming van de Vlaamse overheid te vragen ingeval van wederuitvoer. De aard van de Vlaamse defensie-industrie kan dit mogelijk verklaren. De meeste landen voorzien systematisch in zo'n verplichting en heffen die dan op voor bepaalde bestemmingen en/of producten.

Vanuit de ethisch georiënteerde voorzorgsprincipes is het essentieel een zeer goed zicht te hebben en te behouden op het effectieve eindgebruik. Tegelijkertijd speelt de realiteit van de vereenvoudiging van de Europese handel en samenwerking hier ook een niet te negeren rol. Vanuit deze overwegingen adviseert het Vredesinstituut met betrekking tot de controle op eindgebruik daarom de volgende zaken:

*Het Vredesinstituut adviseert om de huidige toetsingscriteria verder te verfijnen en meer aandacht te hebben voor het potentieel misbruik van producten*

*Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan om zoals in andere lidstaten een eindgebruikerscertificaat formeel verplicht te maken voor alle vergunningen. Dit komt neer op de formalisering van een reeds bestaande Vlaamse praktijk voor de individuele vergunningen.*

*Het Vredesinstituut adviseert aan de Vlaamse overheid om meer en doelgerichter toezicht te behouden op de uit Vlaanderen overgebrachte of uitgevoerde goederen.*

### **2.1.5 Transparantie en parlementaire controle**

Op vlak van transparantie (en parlementaire betrokkenheid) scoort Vlaanderen, in vergelijking met de andere Europese lidstaten, hoog. Alle Europese overheden voorzien minstens jaarlijkse in rapportagemomenten met een sterke vergelijkbaarheid, maar Vlaanderen kent een hoge frequentie van – maandelijkse - rapportage en rapporteert zeer gedetailleerd door op niveau van de vergunning gegevens te publiceren.

De Vlaamse case geldt dus als een goede praktijk voor de andere Europese lidstaten gezien het uitgebouwde niveau van transparantie en de mogelijkheid tot effectieve parlementaire controle op het wapenexportcontrolebeleid.

Uitzondering hierop is het ontbreken van gegevens over de effectieve uitvoer van defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen, wat in tegenstelling staat tot verschillende andere lidstaten. Dat heeft ook gevolgen voor de Belgische bijdrage aan de geconsolideerde Europese jaarverslagen van COARM. In die rapporten zijn voor België enkel gegevens over de vergunde uitvoer beschikbaar. Wallonië rapporteert wel over de effectieve uitvoer, maar zolang de andere Gewesten, waaronder Vlaanderen, dat niet doen, kan hiervoor ook geen gecombineerde Belgische rapportage gebeuren.

*In navolging van eerdere adviezen<sup>iii</sup> raadt het Vredesinstituut de Vlaamse overheid daarom aan om ook gegevens over de effectieve uitvoer in de rapportage aan het Vlaams Parlement op te nemen.*

### **2.1.6 Praktische uitvoering van het beleid door de Vlaamse administratie**

Een laatste aspect is de uitvoering van het wapenexportcontrolebeleid. De dienst Controle Strategische Goederen staat in voor de controle op de in-, uit- en doorvoer en overbrenging van militair materieel. Informatie over het proces van de behandeling van de aanvragen, de concrete opvolging van de dossiers en het beheer van de dienst is niet beschikbaar in het publieke domein. De betrokken Vlaamse stakeholders ervaren de huidige situatie als onvoldoende transparant. Dat kan het draagvlak voor beslissingen van de dienst ondermijnen. Vanuit overwegingen met betrekking tot efficiëntie, rechtszekerheid en kwaliteit van de controle is een grotere transparantie over de werking van de dienst mogelijk – zowel op het vlak van de gehanteerde interpretaties en gegevens als van de behandelingsprocedure. Meer transparantie over de procedurele aspecten van de beoordeling van vergunningsaanvragen laat immers niet enkel meer publieke en parlementaire controle op deze procedure toe, het biedt ook belangrijke aanknopingspunten voor de aanvragers van de vergunningen, i.e. de defensie-gerelateerde industrie.

*Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom de Vlaamse overheid te rapporteren over de werking van de dienst en de behandelingstermijn van vergunningsdossiers.*

---

<sup>iii</sup> Vlaams Vredesinstituut. (2006). Adviesnota – Transparantie in de rapportage over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel, p.9. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.