

5 maart 2015

Advies bij het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Periode van 1 januari 2013 tot 31 december 2013

Aansluitend op het jaarverslag wapenhandel 2013 van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement, stelt het Vlaams Vredesinstituut volgende ontwikkelingen vast in het controlebeleid inzake de handel in wapens en militair materieel:

- De implementatie van het Wapenhandeldecreet leidde in 2013 tot verregaande versoepeling van de handel in militair materieel, zowel met landen binnen als buiten de EU.
- In 2013 werd geen enkele vergunning op basis van de catch-all clausule uitgereikt.
- Het gebruik van algemene en globale vergunningen voor de overbrenging van defensieproducten naar andere EU-landen was in 2013 beperkt.
- Voor meer dan de helft van de Vlaamse export van militair materieel naar landen buiten de EU was de uiteindelijke eindgebruiker niet gekend op het moment dat de export in 2013 werd toegestaan.
- De Vlaamse Regering verantwoordt haar beleid uitvoeriger en op een meer toegankelijke manier dan voorheen.
- De bevoegde diensten houden een consultatieronde over een mogelijke bijsturing van het Wapenhandeldecreet.

Om het Vlaamse wapenhandelbeleid te optimaliseren en om de parlementaire controle op dat beleid te versterken, adviseert het Vlaams Vredesinstituut aan het Vlaams Parlement:

1. **om de Vlaamse Regering te vragen de transparantie van de verslaggeving over vergunningen verder te verhogen door 1) gevoelige vergunningsdossiers tijdig te rapporteren aan het parlement, 2) te rapporteren over het gebruik van alle vergunningen, en 3) motivering van weigeringen te publiceren;**
2. **om een omvattende evaluatie van het Wapenhandeldecreet te laten uitvoeren - door een onafhankelijke organisatie met voldoende expertise - alvorens tot wijzigingen aan het Wapenhandeldecreet te beslissen;**
3. **bij een evaluatie van het Wapenhandeldecreet aandacht te hebben voor het beleid van andere EU-lidstaten, compliance met Europese regelgeving, het toepassingsgebied van wapenhandelcontrole, de administratieve praktijk en mogelijkheden voor toezicht op het beleid.**

1 Vernieuwde aanpak van het jaarverslag wapenhandel 2013 van de Vlaamse Regering

Het decreet dat de werking van het Vlaams Vredesinstituut omschrijft, stipuleert dat het instituut verplicht advies uitbrengt aan het Vlaams Parlement over het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Op 21 januari 2015 werd de indiening van het tiende jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering meegedeeld aan het Vlaams Parlement.¹

Het jaarverslag wapenhandel 2013 van de Vlaamse Regering is het tweede jaarverslag sinds de inwerkingtreding van het nieuwe Wapenhandeldecreet op 30 juni 2012. De vorm van het verslag is vernieuwd en voorziet in een uitgebreidere verantwoording dan voorgaande verslagen. Het verslag behandelt in vijf hoofdstukken: 1) het juridische en administratieve kader van de Vlaamse controle op de internationale wapenhandel; 2) een uitgebreide bespreking van outreach-activiteiten ten aanzien van de betrokken actoren; 3) de globale en Europese context van de Vlaamse internationale wapenhandel; 4) methodologische toelichting bij de rapportering; en 5) een interpretatie van de cijfergegevens. De bijlagen bevatten naast de gebruikelijke overzichtstabellen voor het eerst gedetailleerde overzichten van het feitelijk gebruik van algemene en globale vergunningen voor overbrenging van defensiegerelateerde producten binnen de Europese Unie.

De nieuwe rapporteringswijze is een gunstige ontwikkeling. Zo is de leesbaarheid van het rapport aanzienlijk verbeterd ten aanzien van vorige verslagen. Bij de interpretatie van de cijfergegevens gaat het verslag bovendien uitgebreid in op enkele aandachtspunten die het Vredesinstituut in het verleden heeft aangekaart: aandacht voor de handel naar het Midden-Oosten, de status van de buitenlandse industrie als eindgebruiker en de toepassing van de catch-all bepaling.

Met het voorliggende advies wil het Vredesinstituut het beleid van de Vlaamse Regering inzake buitenlandse wapenhandel tegen het licht houden, en de parlementaire controle op dat beleid ondersteunen en versterken. Deze adviesnota omvat een samenvatting van de gegevens, een aantal aandachtspunten met betrekking tot het controlebeleid en een aanzet tot een omvattende evaluatie van het Wapenhandeldecreet door een onafhankelijke instantie.ⁱ

ⁱ Het onderzoeksrapport 'Vlaamse Buitenlandse Wapenhandel 2013' (raadpleegbaar op www.vlaamsvredesinstituut.eu) bevat een meer gedetailleerde analyse van het Vlaamse controlebeleid inzake wapenhandel.

2 Samenvatting van de gegevens van 2013

In 2013 verleende de Vlaamse Regering in totaal 506 vergunningen voor de **overbrenging** (intra EU) of **invoer** (extra EU) van defensieproducten naar het Vlaams Gewest. Het gaat daarbij om 450 vergunningen voor overbrenging vanuit andere EU-lidstaten van producten ter waarde van €19,6 miljoen en 56 invoervergunningen voor import van landen buiten de EU ter waarde van €4,9 miljoen. Meestal gaat het om invoer of overbrenging van vuurwapens en munitie. Er werden eveneens vergunningen uitgereikt voor de invoer/overbrenging van vuurgeleidingssystemen, ordehandhavingsapparatuur, toebehoren voor vuurwapens en stoffen voor oproerbeheersing bestemd voor de overheid. Controle op invoer heeft betrekking op een beperkter gamma producten dan controle op uitvoer.

Voor de **overbrenging** van militair materieel **naar andere EU-lidstaten** werden in 2013 in totaal 100 individuele en globale vergunningen uitgereikt. Deze vergunde transacties hebben een gezamenlijke waarde van €84,9 miljoen. Het betreft voornamelijk de overbrenging van producten zoals militaire elektronica en militair oefenmateriaal naar Duitsland. Verder werden ook vergunningen uitgereikt voor de overbrenging van militair materieel naar het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Zweden. De Vlaamse Regering heeft in haar jaarlijks verslag van 2013 voor het eerst over het gebruik van de algemene vergunningen gerapporteerd. De volgende transacties werden in 2013 op basis van algemene vergunningen gerealiseerd: ter waarde van €816.610 voor overbrenging van militair materieel naar de krijgsmachten van Duitsland (elektronica) en Italië (kogelvrije en beschermende kleding); ter waarde van €131.115 voor de tijdelijke overbrenging met het oog op onderhoud of herstelling van onderdelen voor gevechtsvliegtuigen (naar Frankrijk) en elektronica (naar Duitsland en Frankrijk); ter waarde van €8,5 miljoen voor overbrenging van onderdelen van gevechtsvliegtuigen naar Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in het kader van een intergouvernementeel samenwerkingsprogramma. Ook over het effectief gebruik van de uitgereikte globale vergunningen werd voor het eerst gerapporteerd: het gaat om vier vergunningen voor onderdelen van vliegtuigmotoren bestemd voor de defensiegerelateerde industrie in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk ter waarde van €1,1 miljoen en voor militaire technologie bestemd voor de industrie in Duitsland ter waarde van €2.896.²

De Vlaamse overheid reikte 50 vergunningen uit voor de **export** van militair materieel **naar landen buiten de EU**. Deze hadden samen een waarde van €36,4 miljoen. Deze export is vooral bestemd voor de buitenlandse defensiegerelateerde industrie. Verder werden ook vergunningen uitgereikt voor *intangible technology* transfers: het gaat hier om controle van gevoelige informatieoverdracht, bijvoorbeeld langs elektronische weg.

In 2013 reikte de Vlaamse Regering 25 vergunningen uit voor de **doorvoer** van militair materieel. Deze vergunningen hebben betrekking op producten ter waarde van €45,8 miljoen. Omdat enkel doorvoer mét overlading onderworpen is aan een systematische vergunningsplicht zijn de controlemogelijkheden echter relatief beperkt.

In de loop van 2013 werden vijf vergunningsaanvragen voor uitvoer **geweigerd** voor transacties ter waarde van €2,4 miljoen met als eindgebruikers de krijgsmachten van Algerije, Bahrein, Pakistan, Thailand en Saoedi-Arabië. Ook drie doorvoervergunningen - met bestemmingen in de Verenigde Arabische Emiraten, Kameroen en Angola - werden geweigerd. Opvallend aan deze weigeringen is dat het driemaal gaat om het weigeren van transacties die eerder werden goedgekeurd door andere EU-lidstaten. Voor de invoer werden geen vergunningsaanvragen geweigerd.

3 **Aandachtspunten bij het controlebeleid voor handel in militair materieel van de Vlaamse Regering in 2013**

De impact van het nieuwe Wapenhandeldecreet, Wapenhandelbesluit en de bijhorende administratieve praktijk is significant. Het Wapenhandeldecreet en het beleid dat er vorm aan geeft is een specifieke Vlaamse vertaalslag van Europese regelgeving.ⁱ Een zekere versoepeling van controle op wapens en militair materieel bij transacties binnen de EU werd verplicht. Toch gaat het Vlaamse beleid verder dan wat de EU oplegt door ook de controle voor export naar landen buiten de EU te versoepelen.

Aandachtspunten bij het controlebeleid voor handel in militair materieel van de Vlaamse Regering zijn: 1) dat voor export naar landen buiten de EU het gebruik van vergunningen op basis van de catch-all clause de facto is weggefallen; 2) dat voor export naar landen buiten de EU in meer dan de helft van de gevallen het uiteindelijke eindgebruik ongekend blijft; 3) het eerste gebruik van globale en algemene vergunningen voor overbrenging naar EU lidstaten in 2013 werd gerapporteerd; en 4) de uitdagingen voor de parlementaire controle op het gevoerde beleid.

De helft van de voorheen gecontroleerde export wordt niet langer gecontroleerd

Al sinds de regionalisering van de bevoegdheid voor wapenhandel in 2003 bestond de Vlaamse vergunde wapenexport voor een groot stuk uit de export van producten die onder de zogenoemde 'catch-all clause' werden geplaatst. Die clause had betrekking op de export van producten die niet op de Europese lijst van te controleren militaire producten staan, maar wel onder vergunning vielen wegens een militair eindgebruik. Traditioneel ging het daarbij vooral om beeldschermen, maar ook bijvoorbeeld om producten voor militaire luchthavens of bepaalde elektronica of software. De praktijk om dergelijke export te controleren was dermate

ⁱ Het decreet zorgt voor de omzetting van drie Europese richtlijnen (Richtlijn 91/477/EEG over vuurwapens, Richtlijn 93/15/EEG over explosieven en Richtlijn 2009/43/EG betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten).

ingeburgerd dat er in de rapportage aan het parlement zelfs specifieke productcategorieën (ML 24 en ML 25) bestonden om ze in onder te brengen.

De Europese regelgeving legt vast dat voor transacties binnen de EU geen catch-all clause meer mag worden ingeroepen. In het nieuwe Wapenhandeldecreet werd opnieuw een catch-all clause opgenomen voor export buiten de EU, maar werd de definitie aangepast en de toepassing vernauwd.ⁱ Uit de cijfers blijkt dat in 2013 geen enkele vergunning werd uitgereikt op basis van de nieuwe catch-all bepaling. De controle én het zicht op de export van producten die vroeger gemiddeld 50% van de Vlaamse wapenexport uitmaakte, is met de toepassing van het nieuwe Wapenhandeldecreet grotendeels verdwenen.

Export naar landen buiten de EU wordt systematisch vooraf vergund, maar in meer dan de helft van de gevallen blijft het uiteindelijke eindgebruik ongekend

Voor de Vlaamse export van wapens en militair materieel die op de EU-lijst staan naar landen buiten de EU wordt, ook in het nieuwe regelgevende kader, nog voorafgaand aan de export een vergunning uitgereikt. Het gaat onder meer over militaire elektronica, onderdelen van militaire voertuigen, beeldcamera's, vliegtuigonderdelen en vuurgeleidingssystemen. Deze export is vooral bestemd voor de defensie-industrie van de VS, maar ook die van landen zoals Indonesië, Turkije en Israël.

Het ongekende daadwerkelijke eindgebruik van de geëxporteerde producten is de achilleshiel van de controle op de Vlaamse wapenexport. Gezien Vlaanderen vooral hoogtechnologische componenten voor wapensystemen exporteert naar de buitenlandse defensie-industrie, is de laatst gekende eindgebruiker vaak de industrie. Voor meer dan de helft (54%) van de Vlaamse extra-EU export van militair materieel in 2013 was de uiteindelijke eindgebruiker niet gekend op het moment dat de export werd toegestaan.

Eerste gebruik van globale en algemene vergunningen voor overbrenging van militair materieel in de EU in 2013

Overbrenging van wapens en militair materieel naar andere EU-landen, was in Vlaanderen jaarlijks goed voor ongeveer 30% van de totale waarde van alle uitgaande transacties. Op basis van nieuwe Europese regelgeving werd in het Wapenhandeldecreet de mogelijkheid voorzien om die transacties binnen de EU verregaand te liberaliseren.

ⁱ De formulering van de catch-all werd herzien. De formulering van de Wet van 1991 "andere uitrustingen en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties" werd in het Wapenhandeldecreet van 2012 "goederen die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld".

Er werden 'algemene vergunningen' in het leven geroepen die exporteurs toelaten om te exporteren naar gecertificeerde klanten zonder voorafgaand een procedure te moeten doorlopen.ⁱ Enkel achteraf moet over de gedane transacties worden gerapporteerd door de bedrijven. Cruciaal is voor welke producten deze 'algemene vergunningen' gelden. De Vlaamse Regering heeft via een uitvoeringsbesluit veel transacties van een breed gamma aan militaire producten onder algemene vergunning geplaatst. De enige uitzondering betreft de overbrenging van militair materieel naar niet-gecertificeerde buitenlandse klanten en van 'gevoelige goederen' naar gecertificeerde bedrijven.

Voor transacties binnen de EU waarvoor geen algemene vergunning werd gepubliceerd, kan voor de overbrenging van één of meerdere specifieke producten naar (meerdere) lidstaten van de EU een 'globale vergunning' worden aangevraagd waarbij transacties tot een bepaalde plafondwaarde door de vergunning gedekt zijn. Een globale vergunning wordt dan wel vooraf aangevraagd, pas post factum weet de overheid op basis van informatie van de bedrijven voor welke bestemming de transactie effectief bestemd was en kan ze daarover rapporteren.

Het gebruik van globale en algemene vergunningen voor de overbrenging van defensieproducten naar andere EU landen bleef in 2013 beperkt. In dat jaar gebeurde de meeste overbrengingen naar andere EU-lidstaten nog met individuele vergunningen. De logica van de Europese ontwikkelingen doet veronderstellen dat het gebruik van globale en algemene vergunningen zal toenemen en dat controle op transacties van Vlaams militair materieel binnen de EU in de toekomst vooral achteraf plaats zal vinden.

Parlementaire controle wordt uitgedaagd

Parlementaire controle op het beleid inzake buitenlandse wapenhandel was altijd al een uitdaging, maar de wijzigingen in het vergunnings- en controlebeleid maakt dit nu moeilijker. Het komt er op aan toe te zien dat het vernieuwde exportcontrolebeleid nog steeds voor effectieve controle garant staat.

Doordat veel relevante informatie post factum gedeeld zal worden, dient de parlementaire controle later te gebeuren. Bijkomende initiatieven kunnen evenwel bijdragen tot een correct inzicht in het exportcontrolebeleid: onder meer versnelde rapportage bij gevoelige dossiers en dit voorafgaand aan de rapportage in de jaarlijkse en halfjaarlijks verslagen, rapportage over het gebruik van vergunningen en daadwerkelijke handelsstromen, en standaardopname van de motivering van geweigerde vergunningsaanvragen.

ⁱ Een gecertificeerde klant is een klant die van een daartoe bevoegde autoriteit in een lidstaat van de EU een certificaat heeft ontvangen dat verklaart dat die klant betrouwbaar is en onder meer in staat is om uitvoerbeperkingen na te komen van defensieproducten die hij of zij in het kader van een vergunning vanuit een andere lidstaat overbrengt.

4 Naar een omvattende evaluatie van het Wapenhandeldecreet door een onafhankelijke instantie

In het licht van de voorgaande vaststellingen en twee jaar na de invoering van het Wapenhandeldecreet is een evaluatie aangewezen. De beleidsnota “Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking” voor de periode 2014-2019 stelt onderzoek in het vooruitzicht voor een mogelijke bijsturing van het Wapenhandeldecreet.³ Deze beleidsintentie werd intussen omgezet in een online consultatieronde over de optimalisatie van het Wapenhandeldecreet door de dienst Controle Strategische Goederen die op 1 april 2015 zal worden afgesloten.⁴ Men zoomt zodoende in op concrete verwachtingen van betrokkenen.

Het is goed dat de bevoegde diensten voorstellen tot bijsturing verzamelen bij de betrokken stakeholders, maar een grondige evaluatie vergt meer studiewerk. De geloofwaardigheid en kwaliteit van een evaluatie is bovendien niet alleen afhankelijk van expertise die wordt ingezet, maar tevens van de onafhankelijke status van de evaluator. De onafhankelijkheid is niet gewaarborgd wanneer de evaluatie enkel en alleen door de betrokken dienst wordt gemaakt.

Een evaluatie van het Wapenhandeldecreet dient voldoende context mee te nemen. Ze dient enerzijds voldoende omvattend te zijn en de Europese dimensie af te dekken en anderzijds dient ze ook rekening te houden met details van de praktische implementatie.

De praktische implementatie van het Wapenhandeldecreet verdient voldoende aandacht. Hoe ervaren de betrokken bedrijven de nieuwe situatie? Wat is de impact op hun activiteiten? Hoe hebben de nieuwe regels het dagelijkse werk van de bevoegde diensten beïnvloed? De praktische omzetting van het wettelijk kader is ook sterk afhankelijk van het uitvoeringsbesluit dat door de Vlaamse regering opgemaakt en gepubliceerd werd. De vraag of ook hier een bijsturing vereist is, dient niet ontweken. Voorafgaand aan een eventuele decreetwijziging is een evaluatie van de administratieve praktijk van het vergunningsbeleid aangewezen.

Gezien de aanleiding voor de herziening van de wetgeving een Europese (de)reguleringsinitiatief is, dient een geloofwaardige evaluatie-oefening met het oog op een decreetwijziging minstens benchmarks op Europese schaal te bevatten. Drie aspecten verdienen hierbij bijzondere aandacht:

- compliance met de Europese verplichtingen doorheen de EU;
- de praktijk van het controlebeleid in verschillende EU lidstaten;
- transparantie van de verschillende Europese regeringen ten aanzien van hun respectieve parlementen.

Een omvattende evaluatie van het Wapenhandeldecreet is gebaat bij een onafhankelijke uitvoering door een organisatie met de nodige expertise. Voldoende aandacht voor de Europese context is hierbij noodzakelijk. Het betrokken bedrijfsleven streeft immers een goede concurrentiepositie na en de overkoepelende doelstellingen van het Gemeenschappelijk

Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie veronderstellen een geharmoniseerd beleid van de bevoegde overheden in de verschillende EU lidstaten.

Eindnoten

- ¹ Tiende jaarverslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen voor de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie; <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g60-15.pdf>
- ² Tiende jaarverslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen voor de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie; <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g60-15.pdf>
- ³ Beleidsnota “Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking”, p.51; <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-buitenlands-beleid-internationaal-ondernemen-en-ontwikkelingssamenwerking>
- ⁴ Zie <http://www.vlaanderen.be/int/controle-strategische-goederen>, geconsulteerd op 1 maart 2015

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.

www.vlaamsvredesinstituut.eu