



*Het gemeenschappelijk standpunt over
wapenuitvoer in het licht van een ontluikende
Europese defensiemarkt*

Achtergrondnota

25 januari 2010

COLOFON

Auteur:

Sara Depauw

Eindredactie

Tomas Baum

Wies De Graeve

Lay-out

Wendy Guns, Gramma nv

Brussel, 25 januari 2010

ISBN 9789078864271

Op 8 december 2008 kondigden de Europese ministers van buitenlandse zaken de aanname van het gemeenschappelijk standpunt over controle op uitvoer van militaire goederen en technologie aan. Dit gemeenschappelijk standpunt vervangt de Europese gedragscode inzake wapenuitvoer van 1998. Beide teksten bevatten standaarden die EU-lidstaten gebruiken bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor de uitvoer van militair materieel. Er staan ook procedures beschreven die de uitwisseling van informatie bevorderen en het exportcontrolebeleid in lidstaten moeten stroomlijnen. De bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het toezicht op wapenexport ligt bij de lidstaten. De instrumenten die in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) uitgewerkt werden, berusten op vrijwillige samenwerking door nationale overheden. De tekst van de gedragscode werd geherformuleerd maar verschilt niet substantieel van het oorspronkelijke document. Het statuut van het document werd wel opgewaardeerd. De omzetting van een 'verklaring' naar een juridisch bindend 'gemeenschappelijk standpunt' sleepte jarenlang aan. In een gevoelig domein als wapenhandel bleek het niet voor alle lidstaten vanzelfsprekend om hun nationaal beleid te onderwerpen aan bindende Europese afspraken.

De omzetting van de Europese gedragscode naar een gemeenschappelijk standpunt over de uitvoer van militaire goederen en technologie was een aanzienlijke verwezenlijking voor NGO's die jarenlang ijverden voor een opwaardering van het document. De aanname van het gemeenschappelijk standpunt was van groot belang om het engagement van lidstaten inzake wapenexport te bestendigen. Desalniettemin zijn de verschillen tussen beide documenten eigenlijk klein. Een blik op het politieke debat dat aan de omzetting vooraf ging, onthult welke andere politieke factoren meespeelden in de jarenlange politieke impasse over een document waar op zich weinig weerstand tegen bestond. De plotse vaart waarmee het gemeenschappelijk standpunt onder impuls van ontwikkelingen in de voormalige eerste pijler uiteindelijk aangenomen werd, getuigt van een krachtmeting tussen het economisch beleid en het buitenlands beleid van de EU, waarbij het gemeenschappelijk standpunt als zoenoffer diende.

Het verband tussen het gemeenschappelijk standpunt en de richtlijn over intracommunautaire handel in defensiematerieel blijft vaak onderbelicht. In de eerste plaats heeft de richtlijn een cruciale rol gespeeld in de omzetting van de gedragscode naar een gemeenschappelijk standpunt. Daarnaast wint een gelijke implementatie van het gemeenschappelijk standpunt in het licht van de richtlijn en de ontwikkeling van een ééngemaakte Europese defensiemarkt aan belang. Lidstaten zullen in de toekomst minder controle behouden over de eindbestemming van defensiematerieel dat via andere lidstaten de EU verlaat. Zowel met het oog op economische efficiëntie als vanuit een zorg voor de preventie van destabiliserende wapenexporten vanuit de EU, is een gelijke implementatie van het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer nodig.

In deze achtergrondnota analyseren we de politieke context waarin het gemeenschappelijk standpunt tot stand kwam, de inhoud van het document, en het belang van een gelijkvormige implementatie in het licht van de Europese defensiemarkt.

1 Overzicht van het politieke debat over de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt over de uitvoer van militaire goederen en technologie

1.1

Ontstaan van een Europees beleid over wapenuitvoer

Vanuit de overtuiging dat de bestrijding van illegale wapenhandel pas doeltreffend kan zijn wanneer staten tot internationale samenwerking komen, werden reeds tijdens de Koude Oorlog multilaterale verdragen afgesloten en internationale controleregimes opgericht.¹ Malafide wapenhandelaars kunnen immers handig gebruik maken van ‘zwakke schakels’ in het controlebeleid om de goederen tot hun bestemming te brengen. Samenwerking op het niveau van de Europese Unie kon niet uitblijven. De eerste initiatieven om het controlebeleid van lidstaten op EU-niveau te stroomlijnen, werden genomen op de Europese Raden van Luxemburg en Lissabon in 1991 en 1992.¹ In de nasleep van de Golfoorlog in 1990-1991 werd pijnlijk duidelijk dat de weigering van exportvergunningen voor Irak door sommige lidstaten weinig doeltreffend zijn, wanneer dezelfde wapens hun weg vinden via andere lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland of Italië.² Als reactie hierop nam de Europese Raad een verklaring³ aan waarin de EU haar bezorgdheid uitte over de verspreiding van conventionele- en massavernietigingswapens naar onstabiele regio's. De lidstaten zagen in dat exportcontroles

¹ Parallel aan de initiatieven tot harmonisering van de controle op handel in conventionele wapens, werkte de Commissie aan een voorstel voor een gemeenschappelijk exportbeleid in producten voor tweëerlei gebruik of dual-use producten. Dit zijn producten die zowel een civiel als een militair eindgebruik kunnen hebben. Controle op dual-use producten krijgt voornamelijk aandacht in de strijd tegen proliferatie van massavernietigingswapens (heel wat nucleaire, biologische en chemische producten, elektronica, navigatiesystemen e.a. behoren tot de lijst van dual-use producten). In juli 2000 werd het dual-use beleid als één verordening onder het gemeenschappelijk handelsbeleid (de voormalige eerste pijler) gebracht. De betreffende verordening stelt dat intracommunautaire handel in dual-use producten – mits een aantal uitzonderingen – niet vergunningplichtig is, en onderwerpt een gemeenschappelijke lijst van producten aan een gemeenschappelijk stelsel van vergunningen voor handel met niet-EU lidstaten. In augustus 2009 werd verordening 1334/2000 gewijzigd en vervangen door verordening 428/2009. In deze achtergrondnota wordt het controlebeleid op handel in goederen voor tweëerlei gebruik niet verder besproken, maar het is belangrijk te weten dat het Europees beleid inzake wapenhandel een onderscheid maakt tussen controle op dual-use producten en controle op handel in conventionele wapens.

consistent en op multilaterale basis moeten worden toegepast. Staatshoofden en regeringsleiders hebben daarom acht criteria op papier gezet die blijk gaven van een gemeenschappelijke visie op wapenexportcontrole. Op basis van deze criteria werkte COARM – de werkgroep van de Raad inzake conventionele wapens – een Europese gedragscode voor wapenuitvoer uit die in 1998 door de Raad aangenomen werd onder het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Het document bevatte minimumstandaarden voor wapenexporten die alle Europese overheden dienden te toetsen in hun vergunningsprocedure. Tevens maakte men een aantal praktische afspraken om de samenwerking tussen lidstaten te bevorderen en transparantie te vergroten.⁴

Onder impuls van NGO's werden in 2004 de eerste voorstellen geformuleerd om de gedragscode te herzien en haar status op te waarderen tot een gemeenschappelijk standpunt. De neerslag van debatten in het Europees Parlement, in de Raad van ministers en in de Europese Raad bieden een verhelderend beeld op de redenen waarom er jarenlang geen consensus gevonden werd voor de opwaardering, en hoe de kaarten in 2008 anders lagen waardoor de omzetting naar een gemeenschappelijk standpunt een feit werd.

1.2

Politieke obstakels: het wapenembargo tegen China & de toolbox

De belangrijkste reden voor de impasse in de onderhandelingen over het gemeenschappelijk standpunt was het feit dat het dossier gekoppeld werd aan de discussie over de opheffing van het Europese wapenembargo tegen China. De Europese Unie besliste in 1989 na de gebeurtenissen op Tiananmen tot een wapenembargo.⁵ Het embargo nam de vorm aan van een 'verklaring' onder de Europese Akte (1987), die bij consensus aangenomen werd door de toenmalige leden van de Europese Gemeenschap^{II}, evenwel zonder juridisch bindend karakter. In tegenstelling tot andere Europese wapenembargo's is dit embargo niet duidelijk omschreven. Er werd geen lijst van wapens opgesteld waarop het embargo van toepassing is, wat veel ruimte voor interpretatie laat aan lidstaten. Het embargo wordt door vriend en vijand bekritiseerd omwille van de onduidelijke formulering die aanleiding geeft tot ongelijke implementatie en dus ongelijke concurrentie. Het Verenigd Koninkrijk en Italië bijvoorbeeld, maakten publiek dat ze ervan uitgaan dat het embargo louter van toepassing is op wapens die gebruikt zouden kunnen worden voor interne repressie. Frankrijk lijkt het meest liberaal om te springen met het embargo.

II België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk.

Zowel in termen van waarde van het uitgevoerde materieel als aan variatie in het type van militair materieel, gaande van munitie, explosieven, chemische en biologische gassen tot elektronisch materieel en componenten voor militaire vliegtuigen, e.a. is Frankrijk veruit koploper.

Tijdens bezoeken aan China eind 2003 en begin 2004 verklaarden zowel de Duitse kanselier Schröder als de Franse president Chirac voorstander te zijn van een opheffing van het wapenembargo. De veranderde politieke omstandigheden in China en de ontwikkeling van een strategisch partnerschap tussen de EU en China zouden een afschaffing van het embargo rechtvaardigen.⁶ Een vaak aangehaald argument uit Britse parlementaire discussies over het embargo is dat een strikte toepassing van de gedragscode met strenge voorwaarden op vlak van mensenrechten, stabiliteit, interne repressie en risico op afleiding het wapenembargo op China in feite overbodig maakt. Voortgaande op deze logica, zou de gedragscode eigenlijk elk Europees wapenembargo overbodig maken.^{III} Zo groot bleek het vertrouwen in de gedragscode echter niet.⁷ Lidstaten waaronder Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk bleven voorstander van het behoud van het embargo.

De meest vurige verdediger van het embargo is de regering van de Verenigde Staten, die haar Europese partners duidelijk liet voelen niet gediend te zijn met een opheffing van het embargo. Het aandringen van de VS op het behoud heeft niet zozeer te maken met de gebeurtenissen op Tiananmen of de mensenrechtensituatie in China, maar wel met de inhaalbeweging van China op vlak van defensiegerelateerde technologie en zijn politiek ten aanzien van Taiwan. De Amerikaanse bezorgdheid heeft vooral te maken met de overdracht van technologie. De uitvoer vanuit de EU biedt perspectief op een substantiële verbetering van technologische capaciteit van China die het land niet elders kan verkrijgen.⁸ De Europese Unie wist niet goed welke kant op: zuurstof geven aan haar relaties met China en daarbij haar belangrijkste bondgenoot voor het hoofd stoten, of vasthouden aan haar embargo en daarbij het verwijt krijgen discriminerend op te treden tegenover China en geen eigen rol van betekenis te spelen in de internationale politiek. De EU koos ervoor om niet te kiezen. Tot op vandaag blijft het wapenembargo behouden. Maar aangezien de EU soepel omspringt met de implementatie van het embargo heeft China daar niet al te veel onder te lijden. Jaarverslagen van COARM geven aan dat militair materiaal naar China vertrekt vanuit Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en in mindere mate ook vanuit Tsjechië, Oostenrijk, Slovakije, Slovenië en Letland.⁹

Gelijktijdig aan de discussie over de opheffing van het embargo werd in 2004 onder Nederlands voorzitterschap de herziening van de gedragscode voor het eerst op de agenda gezet. Uit de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad (16 en 17 december 2004) wordt duidelijk dat het dossier van bij het begin gekoppeld werd aan de opheffing van het Europees wapenembargo op China. *“In deze context [verbeterde betrekkingen tussen de EU en China] bevestigde de Europese Raad de politieke wil om verder werk te maken van een opheffing van het wapenembargo. Hij verzocht het komende voorzitterschap de reeds vergevorderde werkzaamheden af te ronden, zodat een besluit kan worden genomen. Hij onderstreepte dat een*

III Er zijn negen EU wapenembargo's van kracht: China, DRC, Iran, Irak, Ivoorkust, Libanon, Liberia, Myanmar, Noord-Korea, Sierra Leone, Soedan, Somalië, Oezbekistan en Zimbabwe, zie http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/docs/asures_en.pdf

*besluit, van welke aard dan ook, geen toename van de wapenuitvoer van EU-lidstaten naar China tot gevolg mag hebben, in kwantitatief noch in kwalitatief opzicht. De Europese Raad herinnerde dienaangaande aan het belang van de criteria van de Gedragscode betreffende wapenuitvoer, en met name van de criteria op het gebied van mensenrechten, stabiliteit en veiligheid in de regio en de nationale veiligheid van bevriende en geallieerde staten. De Europese Raad beklemtoonde in dit verband tevens het belang van een snelle aanneming van de herziene Gedragscode en van het nieuwe instrument inzake maatregelen met betrekking tot wapenuitvoer naar post-embargolanden (de zogenoemde 'toolbox').*¹⁰ In haar jaarlijks rapport over het Nederlandse wapenexportbeleid stelde de Nederlandse regering dat de herziening van de EU-gedragscode onder Nederlands voorzitterschap nagenoeg afgerond werd.¹¹ Op ambtelijk niveau, in de werkgroep van de Raad die zich over wapenhandel buigt (COARM), werd inderdaad reeds in 2005 een akkoord bereikt over de vorm en inhoud van een opgewaardeerde gedragscode. Hoewel de inhoud van het gemeenschappelijk standpunt sindsdien nauwelijks veranderd is, is de inschatting van het Nederlands voorzitterschap te optimistisch gebleken. Sommige lidstaten stonden weigerachtig tegenover juridisch bindende criteria voor wapenexport en de koppeling aan het wapenembargo op China heeft de omzetting van de gedragscode aanzienlijk bemoeilijkt. De gedragscode raakte verstrikt in een politieke discussie die weinig met de inhoud of de status van het document te maken had.

Een diplomatiek initiatief om uit de impasse te geraken was de zogenaamde 'toolbox'. De toolbox moest tegemoet komen aan bezorgdheden van bepaalde EU lidstaten en de Verenigde Staten, en voorkomen dat wapenexporten naar China aanzienlijk zouden stijgen na de opheffing van het embargo. Er was al sprake van een dergelijke toolbox na de opheffing van het embargo op Libië in 2004. Na de opheffing van embargo's zou export van militair materieel naar die landen nog enkele jaren onder strenger toezicht worden geplaatst. Informatie-uitwisseling over exporten naar voormalige embargo landen gedurende vijf jaar, elk kwartaal een uitwisseling van details over vergunde export naar deze bestemmingslanden, en intensievere consultatie tussen lidstaten over politieke posities ten aanzien van deze bestemmingslanden maken voorwerp uit van de toolbox.¹²

De toolbox verdween samen met het de discussie over de opheffing van het embargo van het politieke toneel. In het gemeenschappelijk standpunt zijn bepalingen uit de toolbox niet mee opgenomen. Een gemiste kans, aangezien deze bepalingen ook los van het wapenembargo op China waardevol zijn. In het licht van recente Europese exporten naar Libië bijvoorbeeld, hadden maatregelen uit de toolbox tot intensiever Europees overleg en een meer uniform exportbeleid kunnen leiden.

1.3

Politieke impuls: het Europees defensiepakket als sleuteldossier voor de aanname van het gemeenschappelijk standpunt

Na vier jaar en acht voorzitterschappen volgde onder het Frans voorzitterschap de doorbraak. Frankrijk had als belangrijkste tegenstander van het gemeenschappelijk standpunt dan ook grotendeels zelf de timing van de goedkeuring in handen. Bovendien waren op dat moment de politieke omstandigheden op verschillende fronten gewijzigd. Ten eerste verdween het pleidooi voor de opheffing van het wapenembargo op China van het politieke toneel. De secessiewet van 2005 waarbij China zichzelf het recht toe-eigende “*non-peaceful means*” te gebruiken om zijn territoriale integriteit te beschermen met betrekking tot Taiwan, een nieuwe Duitse regering onder Angela Merkel die een andere houding aannam dan Gerhard Schröder t.a.v. het embargo, en opstanden in Tibet en Xinjiang Uighur die in het licht van de Olympische Spelen (2008) veel media-aandacht kregen, maakten een consensus over de opheffing van het embargo moeilijk, zo niet onmogelijk. Het wapenembargo op China verdween van de onderhandelingstafel en stond niet langer de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt in de weg. Ten tweede kreeg in 2006 het Internationaal Wapenhandelsverdrag (Arms Trade Treaty of ATT) binnen de VN meer vorm. De EU is een vurige voorstander van een wereldwijd bindend wapenhandelsverdrag, maar verliest aan geloofwaardigheid indien ze er niet in slaagt haar eigen standaarden een bindend karakter te geven. Het Europees Parlement en NGO's lieten niet na de Europese regeringsleiders hier geregeld op te wijzen.

De belangrijkste reden voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt had echter te maken met de totstandkoming van een ééngemaakte Europese defensiemarkt. Eind 2007 lanceerde de Europese Commissie het ‘Europees defensiepakket’ dat twee richtlijnen en een mededeling omvat die bedoeld zijn om de defensiemarkten in de EU die op nationale leest geschoeid zijn, om te vormen tot een gemeenschappelijke Europese defensiemarkt. De Raad van Ministers en de Commissie hadden omwille van de codecisieprocedure de steun nodig van het Europees Parlement, waardoor deze laatste een wapen in handen had om een doorbraak te forceren over het gemeenschappelijk standpunt.

1.3.1 Naar een ééngemaakte defensiemarkt

Handel in militair materieel is in de ontwikkeling van de Europese Unie altijd een nationale bevoegdheid gebleven. Wapenhandel werd uitgesloten van de werking van de interne markt en bleef door nationale wetgeving gereguleerd. De defensiemarkt is dan ook een bijzondere

markt die omwille van haar strategisch belang cruciaal geacht wordt voor de autonomie van de staat, verweven is met het nationaal buitenlands beleid, en jarenlang beschouwd werd als motor voor tewerkstelling en innovatie. Lidstaten waren niet bereid om soevereiniteit over wapenhandel af te staan aan het Europese beleidsniveau. Economische imperatieven beslist er echter anders over. In een tijdperk waarin Westerse landen hun concurrentieel voordeel vinden in de productie van duur hoogtechnologisch defensiematerieel, zijn nationale Europese markten te klein om te wedijveren met grote defensiemarkten zoals die van de VS. Gezamenlijke aankoop van defensiematerieel, minder handelsbarrières tussen EU-lidstaten en een meer vrije markt moeten de nodige ademruimte geven aan de Europese defensie-industrie. Na verschillende initiatieven om tot Europese samenwerking te komen los van de EU (WEU, OCCAR, LoI, NAVO) en na de oprichting van het Europees defensieagentschap (EDA) – een agentschap van de EU dat ertoe dient om de bestaande capaciteit en de vraag naar defensiematerieel in de EU in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen – volgden twee voorstellen van richtlijn van de Commissie die wetgeving op defensiegerelateerde overheidsopdrachten en wetgeving op intracommunautaire wapenhandel onder het communautair recht brengen. Met een uitgebalanceerd voorstel dat in nauw overleg met de industrie tot stand kwam en waarin de gevoeligheden van lidstaten in rekening genomen werden, slaagde de Commissie erin lidstaten te overtuigen om nationale soevereiniteit over procedures voor de aankoop van defensiematerieel en wapenhandel binnen de EU gedeeltelijk af te staan.

Kort gesteld worden overheidsaankopen van en intracommunautaire handel in militair materieel en technologie niet langer uitgesloten van de werking van de interne markt. Europese richtlijnen om overheidsopdrachten op vlak van defensie te reguleren en om intracommunautaire handel aan een gemeenschappelijk vergunningsstelsel te onderwerpen, vormen nu een gemeenschappelijk wetgevend kader voor alle lidstaten. Voor het eerst zal de EU niet meer louter op intergouvernementele basis als deel van haar GBVB tot harmonisering van wapenhandel en -productie komen, maar onderwerpt ze het veld aan het gemeenschapsrecht. Bedoeling van dit alles is om handelsbarrières (vergunningplicht voor handel van militair materieel tussen lidstaten) af te bouwen en meer gelijke concurrentie toe te laten door procedures voor overheidsopdrachten toegankelijk te maken voor bedrijven uit andere lidstaten.

1.3.2 Externe grenzen versus interne grenzen: soft law versus hard law

Aan de harmonisering van wapenexport naar landen buiten de EU wordt niet geraakt. De richtlijn over wapenhandel uit het defensiepakket maakt een duidelijk onderscheid tussen de *export of uitvoer* van wapens naar derde landen (landen buiten de EU), en *overdracht* van wapens, d.w.z. het overbrengen van militair materieel (en technologie) tussen EU-lidstaten. De bevoegdheid voor wapenuitvoer blijft een exclusief nationale bevoegdheid, terwijl overdracht Europees gereguleerd wordt. Deze opsplitsing is allerm minst evident. Exportcontrole op

goederen voor tweeërlei gebruik (producten die zowel een civiel als een militair eindgebruik kunnen kennen) werd enkele jaren geleden wel in haar geheel onder de interne markt thuisgebracht, zowel het intracommunautaire verkeer als export. Hoewel er heel wat juridische argumenten bestaan om ook wapenexport aan Europese wetgeving te onderwerpen, is de weerstand bij lidstaten groot. De meeste EU-lidstaten willen hun nationale bevoegdheid over wapenexport nog niet opgeven. Ook de Commissie gaf aan dat de tijd hiervoor nog niet rijp is.¹³ Terwijl het beleid binnen de grenzen van de EU via EU wetgeving (hard law) vorm krijgt, is het gemeenschappelijk standpunt (soft law) het enige Europese instrument dat de buitengrenzen bewaakt.

Het onderscheid tussen uitvoer (naar niet-EU landen) en overdracht (handel binnen de EU) werd echter niet gemaakt op het moment dat de gedragscode voor wapenuitvoer geschreven werd, en ook het gemeenschappelijk standpunt van 2008 neemt dit onderscheid niet expliciet op. De standaarden voor uitvoer zoals geformuleerd in de gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt zijn steeds van toepassing geweest op zowel uitvoer als overdracht naar andere EU lidstaten. Artikel 1 van het gemeenschappelijk standpunt stelt: “Elke lidstaat toetst per geval de bij hem ingediende aanvragen inzake uitvoervergunningen voor goederen die worden vermeld in de in artikel 12 bedoelde gemeenschappelijke lijst van militaire goederen, aan de criteria van artikel 2.”¹⁴ In de gids bij het gemeenschappelijk standpunt wordt verder gepreciseerd wat onder uitvoervergunning verstaan wordt: “formele toestemming van de nationale voor vergunningverlening bevoegde instantie om militair materieel tijdelijk of definitief uit te voeren of over te dragen.”¹⁵ In zoverre de gebruikersgids dezelfde invulling geeft aan ‘overdracht’ als de richtlijn, is het gemeenschappelijk standpunt nog steeds van toepassing op vergunningsaanvragen voor intracommunautaire handel in militair materieel. In de praktijk is de uitkomst van deze toetsing vrijwel altijd positief, en eerder een formaliteit. De risico’s op destabiliserende overdrachten zijn inderdaad beperkt, maar sommige criteria en uitvoeringsbepalingen blijven relevant. Zo kunnen malafide wapenhandelaars ook vanuit de EU optreden (criterium 7) of zijn bepalingen over controle op eindgebruik (artikel 5) ook van nut voor overdrachten.

De richtlijn over intracommunautaire handel echter, legt geen criteria vast waaraan overdrachtsvergunningen getoetst moeten worden. De richtlijn maakt de toetsing aan de criteria van het gemeenschappelijk standpunt dus niet verplicht. Enkel in verband met uitvoer van wapens (waarop de richtlijn niet van toepassing is) wordt naar het gemeenschappelijk standpunt verwezen. Het is nuttig uit te klaren of het gemeenschappelijk standpunt al dan niet van toepassing blijft op intracommunautaire overdrachten in defensiematerieel. Indien intracommunautaire handel niet langer onder het toepassingsgebied van het gemeenschappelijk standpunt valt, zal dit onder meer belangrijke gevolgen hebben voor de transparantie inzake wapenhandel vanuit de EU. Momenteel maken overdrachten aan andere lidstaten deel uit van de jaarverslagen van de Europese Unie. De aard van intracommunautaire vergunningen wijzigt ook de manier waarop vergunningen getoetst kunnen worden. Individuele vergunningen zullen in belangrijke mate vervangen worden door algemene en globale vergunningen, waarbij een individuele beoordeling van de eindbestemming en het eindgebruik van de goederen niet meer mogelijk is. Het is aangewezen dat de Raad van de EU in het licht van de nieuwe richtlijn de onduidelijkheden in de toepassing van het gemeenschappelijk standpunt wegwerkt.

Een verwacht gevolg van de richtlijn over intracommunautaire handel in militair materieel is dat er in de toekomst veel minder vergunningen vereist zullen zijn voor wapenhandel binnen de EU, en dan voornamelijk voor overdracht van componenten. Lidstaten die componenten van militair materieel produceren, zullen de verantwoordelijkheid over de uitvoer van deze componenten naar derde landen – behalve voor uitzonderlijk gevoelige gevallen – overdragen aan andere lidstaten. Voor sommige lidstaten is dit vandaag reeds het geval, andere lidstaten houden nog wel rekening met de eindbestemming van een product, ook al is de eerste bestemming een EU-lidstaat. Zowel vanuit politiek opzicht (overdracht van verantwoordelijkheid tussen lidstaten over wapenexport), als vanuit economisch perspectief (rechtszekerheid en gelijke concurrentieposities voor bedrijven in de EU), en het perspectief van conflictpreventie (voorkomen van zwakke schakels in de EU), is een gelijk Europees exportbeleid belangrijk. Rekening houdend met het uitzonderlijk karakter van handel in militair materieel dient men erop toe te zien dat een gelijk Europees exportbeleid niet afglijdt naar de laagste gemeenschappelijke deler, en dat de politieke beoordelingen niet ondergeschikt worden aan de behartiging van economische belangen (zie infra).

1.3.3 Parlementair debat over het gemeenschappelijk standpunt

Het Europees Parlement heeft sinds 2005 aangedrongen op de opwaardering van de gedragscode naar een gemeenschappelijk standpunt. Verschillende parlementaire vragen en resoluties werden uitgevaardigd die ervoor pleitten om de gedragscode een bindend karakter te geven. Voornamelijk het Sloveens en Frans voorzitterschap kregen het hard te verduren. Onder beide voorzitterschappen stemde het Parlement resoluties waarin het de omzetting van de gedragscode naar een gemeenschappelijk standpunt vroeg. Ondanks ernstige pogingen slaagde Slovenië er niet in de impasse te doorbreken. Frankrijk was als lidstaat met een belangrijke defensie-industrie echter voorstander van de liberalisering van de defensie-markt. Half juli 2008, wanneer het Frans voorzitterschap zijn prioriteiten voorstelde in de Commissies van het Parlement, antwoordde minister Kouchner op een vraag van parlementslid Ana Gomez over Frankrijks intenties om de gedragscode juridisch bindend te maken het volgende: *“although [my] government is a bit resistant about that issue, it is very much in favour of establishing a common defence market”*.¹⁶

In tegenstelling tot het wapenembargo op China – waar het Europees Parlement geen stem had in de beslissing over het behoud of de opheffing ervan en bovendien gekant was tegen de opheffing – was het Europees defensiepakket een instrument dat het Parlement kon gebruiken om een doorbraak te forceren in de omzetting naar een gemeenschappelijk standpunt. De richtlijnen van het defensiepakket vallen immers onder de consultatieprocedure en vergen de goedkeuring van het Europees Parlement. De opwaardering van de gedragscode werd niet langer aan het embargo, maar aan de aanneming van het defensiepakket gekoppeld.

De volgende vraag van parlementsleden uit drie verschillende fracties aan de Raad was in die zin tekenend: *“Despite the fact that the draft common position to make the EU Code of Conduct on Arms Exports legally binding has been ready for adoption by the European Council since 2005 (...), owing to French political resistance, no progress has been made by the beginning of the French Presidency. However the French Presidency promised to change its attitude during its period in office and to complete the process. Nevertheless, at the end of September 2008 this progress seems not to be a reality. In the meantime Parliament has been asked to make up its mind on two directives on intra-Community trade in defence-related products, one of them proposing ‘simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community’.*

- 1 *Will the French Presidency put this item on the agenda for the General Affairs Council for adoption? If not, why not?*
- 2 *Does the Council agree that no progress can be made with the establishment of the above mentioned directives as long as the EU Code of Conduct has not become a legally binding instrument, as foreseen by the draft Common Position?*¹⁷

In een debat in de plenaire vergadering over de gedragscode op 3 december 2008 heeft het Frans voorzitterschap het geweer van schouder veranderd. Het voorzitterschap verklaarde een legale basis voor convergentie in het wapenexportbeleid van lidstaten een belangrijke doelstelling te vinden voor het Frans voorzitterschap. Op de valreep maakte Frankrijk er werk van om het gemeenschappelijk standpunt goedgekeurd te krijgen.¹⁸ Om de goede voornemens van het Frans voorzitterschap kracht bij te zetten keurde het parlement de dag daarop opnieuw een resolutie goed. Ook in deze resolutie wordt verwezen naar de dringendheid van de adoptie van het gemeenschappelijk standpunt in het licht van de richtlijn over intracommunautaire wapenhandel.¹⁹ Op 8 december werd het gemeenschappelijk standpunt aangenomen. Op 16 december ging het parlement akkoord over het voorstel van richtlijn betreffende intracommunautaire handel in defensiematerieel. De aanneming van het gemeenschappelijk standpunt kan dus niet los gezien worden van de richtlijn op intracommunautaire wapenhandel.

2 De bepalingen van het gemeenschappelijk standpunt inzake wapenuitvoer

In deze sectie lichten we kort de inhoud van het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer toe en wordt overlopen waar het document verschilt van de voorgaande gedragscode betreffende wapenuitvoer. Vervolgens wordt de juridische status van het document beschreven en bekijken we wat de implementatie van de gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt hebben teweeggebracht. De vraag stelt zich in hoeverre deze documenten tot harmonisering van het exportbeleid van lidstaten hebben geleid?

De spil van het Europese beleid inzake wapenuitvoer wordt gevormd door acht criteria uit het gemeenschappelijk standpunt die dienen als gemeenschappelijke standaarden voor de beoordeling van vergunningsaanvragen voor export van militair materieel. Samengevat dienen lidstaten de volgende thema's in overweging te nemen:

- 1 Criterium 1: een uitvoervergunning wordt geweigerd indien de verlening ervan in strijd is met internationale verbintenissen van lidstaten
- 2 Criterium 2: de lidstaten evalueren de houding van het ontvangende land ten opzichte van de eerbiediging van de rechten van de mens
- 3 Criterium 3: lidstaten staan geen uitvoer toe van militair materieel waardoor gewapend conflict wordt uitgelokt of verergerd.
- 4 Criterium 4: lidstaten verlenen geen uitvoervergunning wanneer er een duidelijk risico bestaat dat het ontvangende land het materieel voor agressie tegen een ander land zou inzetten of er kracht mee wil bijzetten voor territoriale aanspraken.
- 5 Criterium 5: de lidstaten nemen de defensie- en veiligheidsbelangen van EU-lidstaten en andere bondgenoten mee in rekening.
- 6 Criterium 6: lidstaten houden rekening met het gedrag van het aankopende land tegenover de internationale gemeenschap, met name de houding van dat land tegenover terrorisme, het gebruik van geweld, en non-proliferatie.
- 7 Criterium 7: lidstaten onderzoeken het risico dat de goederen via interne ontduiking of het ongewenst opnieuw uitvoeren van wapens een ongewenst eindgebruik krijgen.
- 8 Criterium 8: lidstaten beoordelen de comptabiliteit van de wapenuitvoer met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, en de hoogte van de militaire uitgaven ten opzichte van de sociale uitgaven.²⁰

Daarnaast bevat het gemeenschappelijk standpunt uitvoeringsbepalingen die voorschrijven hoe lidstaten de gemeenschappelijke standaarden moeten omzetten in hun nationaal beleid. Eén daarvan stelt dat lidstaten uitvoervergunningen individueel moeten beoordelen en dat de criteria slechts als minimumnorm dienen. Belangrijk voor het proces van harmonisatie zijn de uitvoeringsbepalingen die uitwisseling van informatie tussen lidstaten nastreven. Het gemeenschappelijk standpunt richt een consultatiemechanisme op waarin lidstaten elkaar vertrouwelijk consulteren over geweigerde vergunningen. Wanneer een lidstaat bij een aanvraag van een vergunning die gelijkaardig is aan een door een andere lidstaat geweigerde vergun-

ning en overweegt om deze export wel toe te staan, consulteert ze de lidstaat die de gelijkwaardige vergunning weigerde. Dit moet zogenaamde ‘undercuts’ voorkomen, exporten die het controlebeleid van lidstaten ondergraven, doordat ze na een weigering door de ene lidstaat door een andere lidstaat toch goedgekeurd worden. Er werd ook afgesproken om een Europese lijst van militair materieel op te stellen van producten die alle lidstaten onderwerpen aan uitvoercontrole. Op vlak van transparantie vraagt het document dat lidstaten een jaarverslag overmaken op basis waarvan een geconsolideerd Europees jaarverslag wordt voorgelegd aan de Raad.²¹

De tekst van het gemeenschappelijk standpunt verschilt niet wezenlijk ten aanzien van de gedragscode. Het gemeenschappelijk standpunt wordt nu ingeleid door een uitgebreide preambule met onder meer verwijzingen naar andere relevante initiatieven sinds 1998.^{IV} Artikel 1 beschrijft het toepassingsgebied van het gemeenschappelijk standpunt. Dit is een belangrijke verbetering ten aanzien van de gedragscode. Voor de eerste keer wordt precies omschreven op welke handelsactiviteiten het gemeenschappelijk standpunt moet worden toegepast. Niet alleen vergunningsaanvragen voor uitvoer, maar ook voor doorvoer, tussenhandel, overzeese productie en vergunningen voor de immateriële overdracht van software en technologie dienen aan de criteria getoetst te worden. Artikel 2 omvat de acht criteria die licht geherformuleerd werden. De belangrijkste wijzigingen zijn te vinden in criterium 2 en 7. In criterium 2 werd de weigering van exportvergunningen opgenomen wanneer er een duidelijk risico bestaat dat de producten gebruikt zullen worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Het risico op “reverse engineering” of onbedoelde overdracht van technologie werd ondergebracht onder criterium 7 dat over het risico gaat dat de producten bij een ongewenste eindgebruiker terecht zullen komen. Het risico op ongewenste wederuitvoer en het respect van ontvangende landen voor wederuitvoerbepalingen werden ook toegevoegd.²²

In de uitvoerbepalingen wordt bevestigd dat het nog steeds om minimumcriteria gaat en dat lidstaten vrij zijn om strengere standaarden te hanteren. De consultatieprocedure uit de gedragscode blijft gehandhaafd. Met een nieuw artikel (artikel 5) wordt extra aandacht besteed aan de controle op het eindgebruik van de goederen. Exportvergunningen zullen enkel afgegeven worden mits grondige controle van het eindgebruik van de producten. Eindgebruikcertificaten of gelijkaardige documenten dienen het eindgebruik te staven. Er ligt ook meer nadruk ook op de transparantie van het exportbeleid. Artikel 8 legt aan lidstaten op om een nationaal jaarrapport te publiceren over de uitvoer van militaire goederen en technologie. Het vertrouwelijk jaarverslag aan de Raad en het geconsolideerde Europese jaarverslag blijven behouden, met dit verschil dat opgenomen werd dat het Europese jaarverslag in het Publicatieblad van de Europese Unie zal verschijnen. Tot slot worden de gemeenschappelijke Europese lijst van militaire goederen en technologie en de gebruikersgids (zie infra) – die intussen belangrijke referentiedocumenten zijn geworden – verankerd in het gemeenschappelijk standpunt.

IV Het EU programma ter bestrijding van illegale handel in conventionele wapens, het gemeenschappelijk standpunt inzake tussenhandel, de strategie tegen verspreiding van massavernietigingswapens, en tegen illegale opslag van en handel in handvuurwapens en lichte wapens en hun ammunitie.

2.1.1 Juridische status

Er bestaat geregeld onduidelijkheid over het juridisch statuut van een gemeenschappelijk standpunt. Wat is de meerwaarde van een gemeenschappelijk standpunt tegenover een gedragscode, in welke mate is het gemeenschappelijk standpunt juridisch bindend, en wat betekent dit in de praktijk.

De Europese gedragscode werd in 1998 aangenomen als een verklaring onder het GBVB, een politiek akkoord zonder juridische grondslag. Alle lidstaten stemden in met het document, en verbonden zich politiek tot de bepalingen van de gedragscode, maar verder waren er geen juridische gevolgen verbonden aan de goedkeuring van de gedragscode. Het gemeenschappelijk standpunt uit 2008 heeft wel een juridische basis. Het document werd aangenomen onder artikel 15 van het toenmalige Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Artikel 15 VEU legt lidstaten op om hun nationaal beleid in overeenstemming te brengen met gemeenschappelijke standpunten.^v

Sinds 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden. Artikel 25 van het geconsolideerde VEU (oud artikel 12 VEU) bepaalt dat de Unie het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid uitvoert door a) de vaststelling van algemene richtsnoeren en b) de vaststelling van besluiten (ter bepaling van optredens en standpunten, en de wijze van uitvoering daarvan) en c) de systematische samenwerking tussen lidstaten te versterken. Artikel 29 vervangt artikel 15 (VEU).^{vi} De inhoud is exact dezelfde, alleen is de verwijzing naar “gemeenschappelijk standpunt” als instrument onder de tweede pijler weggefallen en wordt er nu gesproken van een “besluit”. Besluiten die voortaan verwijzen naar art. 29 VEU zullen dezelfde juridische waarde hebben als de gemeenschappelijke standpunten onder de vorige versie van het Verdrag.

Het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer beperkt de beleidsmarge van lidstaten. Er lijkt weinig ruimte te zijn voor directe werking in de nationale rechtsorde, dit wil zeggen dat gemeenschappelijke standpunten niet voor de nationale rechter kunnen ingeroepen worden. Rechten en vooral verplichtingen voor particulieren lijken slechts te kunnen ontstaan na uitvoering van de EU-besluiten door de nationale overheid. Betwistingen over de mogelijke directe werking van de tweedepijlerinstrumenten kunnen aan de nationale rechter worden voorgelegd, die hier zelf over dient te beslissen op grond van zijn eigen constitutionele regels ter zake.²³ Indien Belgische rechters geconfronteerd worden met rechtsinstrumenten uit de tweede pijler, zullen deze dus zelf moeten bepalen wat de status is van het tweede pijlerrecht in de Belgische rechtsorde. Nationale rechters moeten kunnen nagaan of de nationale wetgever bij de uitoefening van de hem gelaten vrijheid binnen de beoordelingsgrenzen is gebleven

V Art. 15 (VEU): “De Raad neemt gemeenschappelijk standpunten aan. In de gemeenschappelijke standpunten wordt 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 gemeenschappelijke standpunten overeenstemt.”

VI Art 29 (VEU): “De Raad stelt besluiten vast waarin de aanpak van de Unie bepaald [wordt] 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.”

ten aanzien van de vorm en middelen die deze EU-instrumenten ter uitvoering ervan aan de nationale overheden laten.²⁴ Los van de juridische discussie over de waarde van de instrumenten uit het GBVB is de beleidsmarge voor lidstaten door de formulering van het gemeenschappelijk standpunt zo groot dat het moeilijk lijkt om uitspraken over vergunningsaanvragen voor de rechter te betwisten op basis van het gemeenschappelijk standpunt.

2.1.2 Implementatie van de gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt

De impact van gedragscode is doorheen de jaren gegroeid. Het document heeft aanleiding gegeven tot groeiend overleg en samenwerking tussen lidstaten. COARM, de werkgroep van de Raad, heeft hier een sturende rol in gespeeld. Nadat de Europese regeringsleiders een akkoord bereikten over de inhoud van het document, werd COARM belast met de opvolging, rapportering en evaluatie ervan. Op geregelde tijdstippen (ongeveer tweemaandelijks) belegt het secretariaat van COARM een vergadering met haar leden. Vertegenwoordigers van vergunningsverstreckende overheden komen bijeen om het Europees beleid op wapenuitvoer te bespreken inclusief de nationale implementatie daarvan. Het jaarverslag van COARM over wapenexport heeft de transparantie in belangrijke mate vergroot. Hoewel het een moeilijke taak is om gegevens over wapenexport uit 27 verschillende lidstaten in vergelijkbare tabellen te gieten, en er dan ook nog heel wat onvolkomenheden zijn, geeft het verslag een beeld van wat er uit de EU jaarlijks uitgevoerd wordt, naar welke bestemmingen en vanuit welke lidstaten. Een ander initiatief van COARM is de gebruikersgids. De gebruikersgids is een handleiding bij de gedragscode die dient om vergunningsverstreckende administraties van de lidstaten te ondersteunen. De finaliteit van dit document is om tot een gelijke interpretatie te komen van de criteria en de uitvoeringsbepalingen. De gebruikersgids is een levend document waarin geregeld nieuwe 'best practices' worden opgenomen en begrippen worden uitgelegd. De eerste versie van de gebruikersgids dateert van 2003. Intussen zijn er al 10 bijgewerkte versies verschenen.

Verschiedende lidstaten hebben het gemeenschappelijk standpunt reeds in nationale wetgeving omgezet of hun administratieve procedures aangepast. Deze 'formele' harmonisering is belangrijk, maar het succes van de harmonisering staat of valt met de mate waarin lidstaten bij de uitvoering van hun exportcontrolebeleid tot gelijkaardige conclusies komen na de beoordeling van gelijkaardige vergunningsaanvragen aan dezelfde Europese standaarden. Het consultatiemechanisme is daarom een belangrijke toetssteen voor het succes van de gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt. COARM beheert een databank waarin lidstaten informatie uitwisselen over de geweigerde vergunningen. Wanneer een lidstaat overweegt om een vergunning toe te kennen die voorheen door een andere lidstaat geweigerd werd, dient ze deze laatste te consulteren met als doel om tot overeenstemming te komen. Niet alleen met het oog op een gemeenschappelijk buitenlands beleid, maar ook om de

concurrentieposities van Europese bedrijven gelijk te schakelen is dit belangrijk. Het aantal consultaties tussen lidstaten wordt sinds 2002 opgenomen in het jaarrapport van de Europese Unie. Sinds 2006 wordt ook bekend gemaakt over welke landen van bestemming consultaties geïnitieerd werden. Dit zijn interessante gegevens, al is het moeilijk om aan de hand van deze cijfers de mate van harmonisering in te schatten. Ten eerste gaat het enkel om dossiers die geweigerd werden. Er zijn ongetwijfeld veel vergunde dossiers waar mogelijk onenigheid over zou bestaan. Goedgekeurde dossiers maken evenwel geen deel uit van de databank. Ten tweede maakt niet iedereen even consequent gebruik van het systeem. De formulering van de raadplegingsprocedure voor 'in wezen identieke transacties' doet de vraag rijzen welke vergunningen lidstaten als in wezen identiek kwalificeren. Tot slot is de uitkomst van de consultatie vertrouwelijk. Het is dus onduidelijk in welke mate de consultaties tot overeenstemming tussen lidstaten leiden over de wenselijkheid van de export.

De gedragscode is allerm minst dode letter gebleven, de inspanningen om tot een harmonisering te komen, werpen tot op zekere hoogte hun vruchten af. Er zijn echter grenzen aan de harmonisering die de gedragscode – en ook het gemeenschappelijk standpunt – kan realiseren. Het persbericht van het Frans voorzitterschap ter gelegenheid van de adoptie van het gemeenschappelijk standpunt is illustrerend: *“It [the adoption of the common position] illustrates the feasibility of an agreement on the establishment of a legally binding instrument without taking away from their states their prerogative to authorize or prohibit individual exports.”*²⁵ Vermits de bevoegdheid voor wapenexport bij de lidstaten ligt, zal dit beleid vooral door nationale belangen en inzichten geïnformeerd worden. Het is moeilijk in te schatten in welke mate de gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt een harmoniserend effect hebben gehad. Onderzoek wijst uit dat er weinig concrete bewijzen zijn die aantonen dat de Europese gedragscode tot harmonisering van beslissingen over uitvoervergunningen heeft geleid.²⁶ De gedragscode en het gemeenschappelijk standpunt hebben wel tot harmonisering van procedures en meer overleg geleid, maar niet noodzakelijk tot meer overeenstemming over de uiteindelijke beslissingen over wapenuitvoer.

3 *Belang van een geharmoniseerd exportbeleid in het licht van een ééngemaakte Europese defensiemarkt*

3.1

Interactie tussen de richtlijn voor intracom-munautaire handel en het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer

De inspanningen die lidstaten hebben geleverd om tot harmonisering van de procedures en uitwisseling van informatie te komen, zijn aanzienlijk. Het is niet vanzelfsprekend dat EU-lidstaten zich vrijwillig onderwerpen aan 'peer pressure' van andere lidstaten op een domein dat zo nauw verbonden is met economische belangen, defensie en buitenlandse politiek. Het succes van het gemeenschappelijk standpunt zal op de proef gesteld worden bij de inwerkingtreding van de richtlijn op intracommunautaire handel. De richtlijn is bedoeld om handel in defensiematerieel te stimuleren. Een Europees georganiseerde defensiemarkt brengt specialisatie en concentratie met zich mee, waarbij toeleveranciers componenten zullen aanreiken voor systeemintegratoren in andere lidstaten. Zolang militaire goederen en technologie de Unie niet verlaten is de relatie tussen een ééngemaakte defensiemarkt en het gemeenschappelijk standpunt weinig problematisch. Hoewel het enigszins onduidelijk is of intracommunautaire vergunningen nog aan een beoordeling op basis van de criteria onderworpen zullen worden (zie sectie 2.2.2), valt te verwachten dat een eventuele toetsing – er vanuit gaande dat deze overdrachten de vrede en stabiliteit in Europa niet in het gevaar brengen – geen probleem zal opleveren. Toch blijven de criteria relevant. Malafide wapenhandelaars kunnen ook vanuit de EU opereren (waardoor criterium 7 belangrijk blijft) en de politieke situatie kan ook hier veranderen.

Wanneer componenten en afgewerkte producten met componenten van Europese bodem de Europese Unie verlaten wordt de relatie tussen de richtlijn en het gemeenschappelijk standpunt belangrijker. In principe ligt de beslissing over de uitvoer van het product bij de lidstaat van waaruit de uitvoer vertrekt. Het vertrouwen tussen lidstaten was echter nog niet groot genoeg om deze verantwoordelijkheid helemaal over te dragen. Hoewel alle lidstaten dezelfde criteria uit het gemeenschappelijk standpunt gebruiken bij vergunningsaanvragen voor export, is de uitkomst van de beoordeling geregeld verschillend. Voor gevoelige transacties voorziet de richtlijn daarom in de mogelijkheid voor lidstaten om uitvoerbeperkingen op te leggen aan overdrachtsvergunningen. Lidstaten van oorsprong kunnen aan welbepaalde licenties beper-

kingen opleggen voor wederuitvoer. De vorm waarin dit gebeurt, is niet vastgelegd. Lidstaten kunnen bijvoorbeeld vragen om geconsulteerd te worden bij wederuitvoer, of een lijst van bestemmingslanden opgeven waarnaar de goederen niet uitgevoerd mogen worden. De richtlijn verwijst in overweging 35 wel uitdrukkelijk naar het overlegmechanisme van het gemeenschappelijk standpunt. Momenteel wordt de consultatieprocedure louter gebruikt voor overleg in het kader van de consultatieprocedure uit het gemeenschappelijk standpunt, maar de contacten tussen de vergunningsverstreckende overheden bestaan en kunnen inderdaad ook gebruikt worden voor overleg over uitvoerbepalingen.

Volgens de consultatieprocedure van het gemeenschappelijk standpunt ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid en beslissing echter bij de lidstaat van waar het product de Unie verlaat. Lidstaten kunnen dus tegen de wil van andere lidstaten in de uitvoer laten doorgaan. De richtlijn is in deze niet duidelijk. Wanneer een lidstaat een uitvoerbepaling oplegt die toestemming voor wederuitvoer vereist, dient het bedrijf dat een uitvoervergunning aanvraagt voor te leggen of het voldaan heeft aan alle uitvoerbepalingen, en of het dus eventueel de toestemming van de lidstaat in kwestie verkregen heeft. Indien het land van oorsprong deze toestemming niet geeft, rijst er een probleem voor de uitvoerder, die eventueel met uitvoerbepalingen uit verschillende lidstaten te maken kan krijgen. De Commissie is zich terdege bewust van de risico's van uitvoerbepalingen en raadt lidstaten aan zoveel mogelijk af te zien van uitvoerbepalingen voor componenten. Dit lost het probleem ten gronde echter niet op. Ook voor afgewerkte producten bevinden bedrijven zich in een impasse indien er geen toestemming voor wederuitvoer verkregen wordt vanuit het land van oorsprong. Hoe de lidstaat die het product eventueel wel wenst te exporteren hierop kan reageren, is onduidelijk. Mogelijk kunnen lidstaten dan gebruik maken van de consultatieprocedure uit het gemeenschappelijk standpunt, maar indien geen overeenstemming bereikt wordt, moet de exporteur zich houden aan de uitvoerbepalingen van de lidstaat van oorsprong. Gebrek aan politieke overeenstemming over het eindgebruik en de bestemmingslanden voor wapenuitvoer zal in een Europese defensiemarkt – in een latere fase van het productieproces – economische obstakels opwerpen die de doelstellingen van het Europese defensiepakket zullen ondermijnen.

3.2 Mogelijkheden voor een verbeterd Europees exportcontrolebeleid

Lidstaten dienen tegen uiterlijk 30 juni 2011 de nodige wettelijke bepalingen aan te nemen om aan de bepalingen van de richtlijn betreffende intracommunautaire handel te voldoen. Zij passen deze bepalingen toe vanaf 30 juni 2012. Het is te verwachten dat een onvoltooide harmonisering van het wapenexportcontrolebeleid de uitvoering van de richtlijn parten zal spelen. Door de mogelijkheid om uitvoerbepalingen te verbinden aan overdrachtsvergunningen kan

dit tot procedurele en economische obstakels leiden.

Los van deze praktische bekommernissen dient de Europese Unie zich ook de vraag te stellen of het exportcontrolebeleid niet een wezenlijk deel uitmaakt van de ontwikkeling van een Europese defensiemarkt. Momenteel behoort wapenuitvoer tot het buitenlands beleid van de Unie (GBVB), terwijl de ontwikkeling van de defensiemarkt als deel van het economisch beleid van de EU vorm krijgt. Inhoudelijk is dit absoluut verdedigbaar. Een exportcontrolebeleid legt voorwaarden op voor handel in militair materieel omwille van risico's voor vrede en veiligheid en staat op die manier tussen het economisch beleid en het buitenlands beleid van overheden. Het is wenselijk om wapenhandel niet alleen vanuit een economische logica, maar ook vanuit het GBVB te benaderen. Alleen hebben instrumenten onder het GBVB van de Unie een veel minder dwingend karakter. Daar waar economische barrières via EU wetgeving (hard law) afgebouwd worden, krijgen veiligheidscriteria voor wapenuitvoer vorm in niet-wetgevende documenten (soft law). Een mogelijke piste zou daarom zijn om – net zoals controle op dual-use producten – ook controle op wapenhandel in haar geheel te onderwerpen aan Europese wetgeving, zowel het intracommunautaire verkeer als wapenuitvoer. Op die manier wordt er een gemeenschappelijk wettelijk kader gecreëerd. Dit biedt echter nog geen garantie op een consistente implementatie. Ook het Europees controlebeleid op handel in dual-use wordt – ondanks haar neerslag in een verordening – bekritiseerd omwille van de uiteenlopende toepassing door nationale bevoegde instanties.²⁷ Eenzelfde wetgevend kader niet garant staat dus voor een eenvormig exportcontrolebeleid.

De procedures en criteria voor wapenuitvoer bieden zoals ze vandaag beschreven staan in het gemeenschappelijk standpunt veel ruimte voor interpretatie. Zonder een Europese vergunningsautoriteit, een gedeelde interpretatie van gemeenschappelijke standaarden of een gezamenlijke beoordeling van bestemmingslanden zal een versterkte juridische basis geen harmonisering teweeg brengen.

Het lijkt daarom aangewezen om alvast als deel van het GBVB de samenwerking tussen lidstaten verder uit te diepen en harmonisatie te stimuleren. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn transparantie, de gebruikersgids en de consultatieprocedure. Op vlak van transparantie is het aan te bevelen de jaarlijkse rapportage verder op punt te stellen en aan te passen aan de gevolgen van de richtlijn over intracommunautaire handel in militair materieel. Net zoals het jaarrapport wordt de gebruikersgids vandaag reeds voortdurend verbeterd. Dit zal de harmonisering van de procedures inzake wapenuitvoer ten goede komen. De consultatieprocedure biedt mogelijkheden om ook de uitkomsten van de beoordeling van vergunningsaanvragen dichter bij elkaar te brengen. Momenteel is de consultatieprocedure een bilaterale aangelegenheid met een relatief vrijblijvende uitkomst. Pistes om de EU een raadgevende stem te geven bij uiteenlopende beoordelingen van gelijkaardige vergunningsaanvragen dienen onderzocht te worden. Zonder afbreuk te doen aan de autonome bevoegdheden van de lidstaten kan de Unie op die manier actief toewerken naar een gemeenschappelijke visie op (in)stabiliteit in derde landen en de wenselijkheid van wapenuitvoer, kortom naar een gemeenschappelijk exportbeleid. Een dergelijke beoordeling van moeilijke vergunningsaanvragen biedt de kans om afstand nemen van particuliere belangen en draagt het potentieel in zich om in het licht van een ontluikende Europese defensiemarkt het buitenlands beleid van de EU vorm te geven.

4 Besluit

Het EU gemeenschappelijk standpunt over wapenexport is geen geïsoleerd dossier. De aanname van het gemeenschappelijk standpunt werd gekoppeld aan de opheffing van het wapenembargo op China en de zogenaamde ‘toolbox’ die eventuele negatieve effecten van deze opheffing zou moeten verzachten. Parallel aan de onderhandelingen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid was echter een stille (r)evolutie aan de gang in de voormalige eerste pijler rond de vorming van een Europese defensiemarkt. De initiatieven van de Commissie – die gestalte kregen in het Europees defensiepakket – hebben de politieke controverse rond het gemeenschappelijk standpunt overschaduwd. Onder impuls van het defensiepakket nam de opwaardering van de Europese gedragscode een vlucht vooruit en werd ze omgezet in een gemeenschappelijk standpunt. De actuele ontwikkelingen op de defensiemarkt zijn erop gericht om interne handelsbarrières weg te nemen. Terwijl interne grenzen voor wapenhandel afgebouwd worden is het gemeenschappelijk standpunt het enige Europese instrument dat de buitengrenzen van de EU bewaakt. Meer nog dan de juridische opwaardering van het document, lijken ontwikkelingen in de interne markt het belang van het gemeenschappelijk standpunt voor wapenuitvoer te versterken.

Onvoldoende overeenstemming over beslissingen met betrekking tot wapenuitvoer leidt in het huidige systeem hoogstens tot een politieke blamage. Staten consulteren elkaar wel, maar de verantwoordelijkheid ligt bij de uitvoerende lidstaat. Wanneer een Europese defensiemarkt tot stand komt zal de controle van lidstaten over de eindbestemming van hun defensiematerieel – vooral voor componenten – afnemen. Toch is het voor gevoelige overdrachten mogelijk om uitvoerbeperkingen te koppelen aan bepaalde producten. Dit kan ertoe leiden dat overeenstemming tussen lidstaten over welbepaalde exporten niet louter een wenselijke optie, maar een noodzaak wordt. De onvoltooide harmonisering van het Europese wapenexportbeleid zou in een ééngemaakte defensiemarkt tot nieuwe economische barrières kunnen leiden. Mogelijk zullen lidstaten – om dergelijke obstakels te voorkomen – minder strenge eisen op vlak van vrede en veiligheid stellen, en de beslissing overlaten aan andere lidstaten. Dit is enkel wenselijk indien de EU voldoende waarborgen kan bieden op een strenge en gelijke implementatie van hoge Europese standaarden voor wapenexport waarin particuliere belangen niet primeren op de bestrijding van proliferatie van wapens. Zoniet, dreigen zwakke schakels in het systeem de voornaamste doelstelling van het Europees exportcontrolebeleid – namelijk de preventie van gewapende conflicten – te ondergraven. In de opbouw van een Europese defensiemarkt is het daarom belangrijk om de bestaande instrumenten uit het gemeenschappelijk standpunt verder te ontwikkelen en de rol van de EU te versterken met het oog op een doeltreffende Europese controle op wapenuitvoer als complement van de ééngemaakte Europese defensiemarkt.

Eindnoten

- 1 Voorbeelden zijn het Non-Proliferatieverdrag, het Verdrag Chemische Wapens, het Verdrag Biologische Wapens en tal van wapenembargo's. Daarnaast zijn er ook informele internationale controleregimes opgericht, waarin deelnemende landen informatie uitwisselen en beleidsafspraken maken zoals Wassenaar Arrangement, Australia Group, Zangger Committee en Nuclear Supplier Group.
- 2 Davis, I. (2001), Regulation of European arms and dual-use exports in a transnational defence industrial environment: the EU Code of Conduct on arms exports, in: Serfati, C. (red.), The restructuring of the European defence industry. Dynamics of change, Luxembourg: European Communities, COST Action A10, p 90.
- 3 European Council, Conclusions of the presidency: Declaration on non-proliferation and arms exports, European Council Luxembourg 28-29 June 1991.
European Council, Conclusions of the presidency: Non-proliferation and arms exports, European Council Lisbon, 26-27 June 1992.
- 4 Depauw, S. (2009), Het Europees beleid inzake wapenhandel: de EU als voorvechter van vrede en veiligheid of als katalysator voor economische groei?, *Internationale Spectator*, 63:11, p 578-582.
- 5 "In the present circumstances, the European Council thinks it necessary to adopt the following measures: ... interruption by the Member States of the Community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China". Declaration of European Council, Madrid, 27.6.1989, DOC/89/1. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/89/1&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- 6 CRS report for Congress, *European Union's arms embargo on China: implications and options for U.S. policy*, January 26 2006, geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL32870.pdf>
- 7 Bromley, M., Wezeman, S.T. (2005), Chapter 10. International arms transfers, in: SIPRI 2005 *Armaments, disarmaments and international security*, Oxford, Oxford University Press, p 439 en House of Commons, Defence, Foreign Affairs, International Development and Trade and Industry Committees, Strategic Export Controls, Annual report for 2002, licensing policy and parliamentary scrutiny, first joint report of session 2003-4, geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmfa/390/390.pdf>
- 8 CRS report for Congress, *European Union's arms embargo on China: implications and options for U.S. policy*, January 26 2006, geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL32870.pdf>
- 9 Jaarrapporten van de Raad inzake wapenuitvoer kunnen geconsulteerd worden via <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=en>
- 10 Raad van de Europese Unie, *Europese Raad in Brussel, 16/17 december 2004, conclusies van het voorzitterschap*, Brussel, 1 februari 2005. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/83211.pdf
- 11 Het Nederlands wapenexportbeleid in 2004. Rapportage over de uitvoer van militaire goederen van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, augustus 2005 p 13.
- 12 Bromley, M., Wezeman, S.T. (2005), Chapter 10. International arms transfers, in: SIPRI yearbook 2005. *Armaments, disarmaments and international security*, Oxford: Oxford University Press, p 718 en Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2004*, (augustus 2005), p 13. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via http://www.ez.nl/pv_obj_cache/pv_obj_id_28E54FB41E96395DBB7D97624D77672B674Co200
- 13 Commission of the European Communities, Commission staff working document, *Impact assessment on a Commission proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on intra-community transfers of defence related products*, Brussels SEC (2007) p 24.
- 14 Raad van de Europese Unie (2008), *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 335/99, 13.12.2008.

- 15 Raad van de Europese Unie (2009), *Gids voor de gebruiker bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie* p 23. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/09/sto9/sto9241.nl09.pdf>.
- 16 European Parliament, press release: *French presidency presents its priorities to parliament's committees*, 17.07.2008. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=NL&type=IM-PRESS&reference=20080717IPR34792>
- 17 Romeva, R., Beer A., Pflüger, T., Kristoskis, G., Brok, e. Vraag aan de Raad met verzoek om mondeling antwoord met debat (volgens art 115 van het reglement van het Europees Parlement), *Subject: EU Code of Conduct on arms exports; a common position must be adopted*, 0-0109/08, 15 oktober 2008. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+0-2008-0109+0+DOC+XML+Vo//EN&language=EN>
- 18 European Parliament, Minutes debate Wednesday 3 December 2008, CRE 03/12/2008 – 17. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20081203+ITEM-017+DOC+XML+Vo//EN>
- 19 European Parliament resolution 4 December 2008 on the EU Code of Conduct on Arms Exports, PA_TA(2008)0580.
- 20 Voor de volledige tekst van het gemeenschappelijk standpunt, zie Raad van de Europese Unie (2008), *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 335/99, 13.12.2008.
- 21 Raad van de Europese Unie (2008), *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 335/99, 13.12.2008.
- 22 Raad van de Europese Unie (2008), *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 335/99, 13.12.2008.
- Anthony, I., Bauer, S. (2009), Chapter 12. Controls on security-related international transfers in: SIPRI yearbook 2009, *Armaments, disarmaments and international security*, Oxford: Oxford University Press p 472-481.
- 23 Kapteyn P.J.G, Verloren van Themaat, P. (2003), *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Kluwer – Deventer p 251.
- 24 Corthout T. (2006), Doorwerking van het tweede pijlerrecht van de EU in de Belgische rechtsorde – de Belgische rechter als doe-het-zelver in GBVB-aangelegenheden?, in: Wouters, J., Van Eeckhoutte, D. (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Intersentia, p 377-406.
- 25 Ministère des Affaires Etrangères, *An EU code of conduct on arms exports adopted (December 8, 2008)*, persbericht geconsulteerd op 20 januari 2010 via http://www.diplomatie.gouv.fr/en/european-union_157/european-policies_2190/defence_2644/eu-code-of-conduct-on-arms-exports-adopted-an-important-advance-08.12.08_12322.html
- 26 Bromley, M., Brzoska, M. (2008), 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* 13:333-356, 2008.
- 27 Schmitt, B. (2001), A common European export policy for defence and dual-use items?, Paris: The Institute for Security Studies Western European Union, occasional paper 25. Geconsulteerd op 20 januari 2010 via <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occo25.pdf>.

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 over vredesvraagstukken.