

Advies bij het voorstel van resolutie met het oog
op de herziening van het Belgische
buitenlandbeleid ten aanzien van het Koninkrijk
Saoedi-Arabië

Advies bij het voorstel van resolutie van de Kamer met het oog op de herziening van het Belgische buitenlandbeleid ten aanzien van het Koninkrijk Saoedi-Arabië

Met betrekking tot **de resolutie over een herziening van het buitenlandbeleid ten aanzien van het Koninkrijk Saoedi-Arabië** en het toepassingsgebied van de resolutie zoals bedoeld in de amendementen 63 en 64, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende aandachtspunten:

- Sinds 2003 zijn de gewesten bevoegd voor de controle op de in-, uit- en doorvoer van conventionele militaire goederen en goederen voor tweërlei gebruik. De federale overheid heeft nog enkele restbevoegden.
- De Commissie Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft een resolutie goedgekeurd met een oproep aan de gewesten om een wapenembargo ten aanzien van Saoedi-Arabië in te stellen.
- Er bestaat onduidelijkheid over het materieel toepassingsgebied van dit wapenembargo. Deze onduidelijkheid heeft directe gevolgen voor het beleid van de regionale overheden, en dus ook voor de Vlaamse overheid en het Vlaams Parlement.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert de volksvertegenwoordigers van de Kamer om de huidige onduidelijkheid in de voorliggende resolutie over het materieel toepassingsgebied van het wapenembargo weg te nemen door, afhankelijk van de door hen nagestreefde doelstellingen, één van de volgende aanpassingen door te voeren:

- Neem, indien het voorstel van resolutie enkel betrekking heeft op conventionele militaire goederen, een expliciete verwijzing op naar de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen.
- Verwijs, indien het voorstel van resolutie zowel conventionele militaire goederen als dual-use producten omvat, rechtstreeks naar de Gemeenschappelijke EU lijst van militaire goederen en naar Bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 1334/2000.
- Verwijs, indien het voorstel van resolutie zowel conventionele militaire goederen als dual-use producten met vermoedelijk militair eindgebruik wil omvatten, expliciet naar de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en naar Bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 428/2009, met de expliciete beperking bij deze laatste lijst “wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de eindgebruikers van dergelijke goederen en technologie de strijdkrachten, de binnenlandse veiligheidsdienst of vergelijkbare eenheden zijn”.

Op 24 mei 2017 besliste de Voorzitter van het Vlaams Parlement het advies van het Vlaams Vredesinstituut in te winnen met betrekking tot amendementen bij een resolutie die in behandeling is in de Kamer. De resolutie beoogt een herziening van het buitenlandbeleid ten aanzien van het Koninkrijk Saoedi-Arabië. Gezien het voorwerp van deze resolutie – buitenlandse wapenhandel – is het ook voor het Vlaams Parlement relevant te weten wat de reikwijdte van deze resolutie is. De Voorzitter verwacht het advies tegen 31 mei 2017.

De specifieke adviesvraag betreft de goedgekeurde amendementen 63 en 64 van Jean-Jacques Flahaux, Vincent Van Peteghem, Rita Bellens en Tim Vandenput op de in de Kamer voorliggende resolutie. De tekst van deze amendementen is niet volledig duidelijk over de afbakening van het materieel toepassingsgebied van het voorgestelde wapenembargo. Omdat de gewestelijke overheden bevoegd zijn voor de controle op de buitenlandse handel in militaire goederen en technologie, is een duidelijke afbakening van deze term van direct belang voor het Vlaams Parlement en de Vlaamse overheid. Meer bepaald is de vraag aan het Vlaams Vredesinstituut een advies te formuleren over de vraag ‘of dual use goederen of goederen voor tweërlei gebruik al dan niet inbegrepen zijn?’

Met dit advies komt het Vredesinstituut tegemoet aan deze vraag. Het advies behandelt de technische kwestie van de precieze reikwijdte van amendementen 63 en 64, maar niet de keuze van het toepassingsgebied.

1 Naar een ander buitenlandbeleid ten aanzien van Saoedi-Arabië

De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers bespreekt momenteel een voorstel tot resolutie ‘om het buitenlandbeleid ten aanzien van het Koninkrijk Saoedi-Arabië te herzien’. Dit voorstel van resolutie werd op 27 september 2016 ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers en roept de federale regering onder andere op ‘een einde te stellen aan het leveren van wapens, munitie en technologie aan het Koninkrijk Saoedi-Arabië en artikel 7 van het samenwerkingsakkoord met de gewesten van 17 juli 2007 omtrent de in- en uitvoer van wapens in te roepen om via een informatievergadering de gewesten formeel te vragen en te adviseren hetzelfde te doen’.

Saoedi-Arabië is een belangrijke klant voor de Belgische defensie-industrie, maar er bestaan significante verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië. De grote meerderheid van deze uitvoer gebeurt vanuit het Waals Gewest. In 2015 werden vergunningen voor de uitvoer van vuurwapens, munitie en (onderdelen van) pantservoertuigen ter waarde van ongeveer €600 miljoen naar dit land afgeleverd, dit op een totale waarde van vergunde Waalse wapenexport van €955 miljoen. De Vlaamse uitvoer van militair materieel – met een totale waarde van €88 miljoen in 2015 – is beperkter dan de Waalse en betreft vooral hoogtechnologische onderdelen, die in eerste instantie veelal bestemd zijn voor de defensie-industrie in andere Westerse landen zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Vlaanderen kent nauwelijks aanvragen voor de uitvoer van militair materieel naar Saoedi-Arabië. In 2016 werden twee aanvragen behandeld. Een hiervan, voor de uitvoer van beschermingskledij tegen nucleaire, biologische of chemische aanvallen ter waarde van €2.2 miljoen werd geweigerd. De tweede aanvraag, voor de uitvoer van wapenvizieren voor civiele vuurwapens ter waarde van €179.300, werd goedgekeurd.

De bevoegdheid over de controle op de buitenlandse wapenhandel is sinds de Bijzondere Wet van 12 augustus 2003 een gewestelijke bevoegdheid. De gewesten zijn bevoegd voor de controle op de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik. De federale overheid behoudt enkele restbevoegdheden, zoals de controle op in- en uitvoer door het Belgisch leger en politie, controle op tussenhandel in militaire goederen en de bestrijding van de illegale wapenhandel. De Kamer van Volksvertegenwoordigers bezit bijgevolg geen directe bevoegdheid om een omvattend Belgisch wapenembargo op te leggen, maar kan enkel de verschillende gewesten vragen een einde te stellen aan leveringen.

Vanwege de directe betrokkenheid van de regionale parlementen besliste de Commissie Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers om aan de deelstaatparlementen te vragen advies uit te brengen over het voorstel van resolutie. Het Vlaams Parlement is ingegaan op deze vraag. Op 3 mei 2017 is de resolutie *'betreffende een advies over het in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediende voorstel van resolutie om het buitenlandbeleid ten aanzien van het Koninkrijk Saoedi-Arabië te herzien'* goedgekeurd door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.¹ Daarin staat onder andere dat het Vlaams Parlement de andere gewesten vraagt om dezelfde houding tegenover wapenhandel in het algemeen en tegenover Saoedi-Arabië in het bijzonder aan te nemen.

Op 16 mei 2017 keurde de Commissie Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het voorstel tot resolutie goed. Tijdens de bespreking werden nog diverse amendementen toegevoegd aan de oorspronkelijke tekst. Zo is met name verzoek nr. 7 aan de gewesten tot het instellen van een wapenembargo gewijzigd. Het oorspronkelijke verzoek nr. 7 vroeg de federale regering *"een einde te stellen aan het leveren van wapens, munitie en technologie aan het Koninkrijk Saoedi-Arabië en artikel 7 van het samenwerkingsakkoord met de gewesten van 17 juli 2007 omtrent de in- en uitvoer van wapens in te roepen om via een informatievergadering de gewesten formeel te vragen en te adviseren hetzelfde te doen."*

Via amendement nr. 48 van de heer De Roover is verzoek nr. 7 vervangen door *"aan de deelstaten te vragen een einde te stellen aan de in-, uit- en doorvoer van militaire goederen en voor militair gebruik dienstig materieel aan het Koninkrijk Saoedi-Arabië"*. **Amendementen 63 en 64** trachten vervolgens het materieel toepassingsgebied van deze oproep tot het instellen van een wapenembargo ten aanzien van Saoedi-Arabië door de gewestelijke overheden verder te verduidelijken. Amendement 63 vervangt de woorden 'militaire goederen en voor militair gebruik dienstig materiaal' door 'militaire goederen en technologie'. Via amendement 64 (subamendement op amendement nr. 63) van de heer Flahaux c.s. wordt vervolgens verder verduidelijkt wat onder deze goederen dient te worden verstaan. Meer bepaald zijn dit goederen *"als bedoeld in de lijst waarnaar wordt verwezen in de artikelen 6 en 12 van emeenschappelijk standpunt nr. 2008/944/GBVB van 8 december 2008"*.

In het voorstel van resolutie dat de Commissie Buitenlandse Betrekkingen heeft goedgekeurd is bijgevolg verzoek nr. 7 gewijzigd in: *"aan de deelstaten te vragen een einde te stellen aan de in-, uit- en doorvoer van militaire goederen en technologie aan het Koninkrijk Saoedi-Arabië, als*

¹ Het Waals Parlement is niet ingegaan op deze vraag tot advies door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

bedoeld in de lijst waarnaar wordt verwezen in de artikelen 6 en 12 van gemeenschappelijk standpunt nr. 2008/944/GBVB van 8 december 2008.”¹

De tekst van deze amendementen is echter ongelukkig verwoord. Er bestaat enige onduidelijkheid over de reikwijdte die deze amendementen hebben.

2 Verschillende interpretatiemogelijkheden inzake het toepassingsgebied

2.1 Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB

Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB werd op 8 december 2008 door de Europese Raad aangenomen. Het meest substantiële gedeelte van dit Gemeenschappelijk Standpunt zijn de acht gemeenschappelijke toetsingscriteria voor de beoordeling van vergunningsaanvragen voor de uitvoer van militair materieel en technologie naar niet-EU-lidstaten. Elke lidstaat verbindt zich ertoe deze criteria toe te passen.

Verder specificeert dit Gemeenschappelijk Standpunt voor de uitvoer van welke goederen deze criteria moeten worden toegepast. Concreet zijn de principes van het standpunt van toepassing op militaire goederen en technologie. Artikels 12 en 6 bepalen meer concreet welke goederen hier specifiek onder verstaan worden.

- Artikel 12 van het Gemeenschappelijk Standpunt verwijst naar het feit dat lidstaten ertoe gebonden zijn de eigen nationale militaire lijst in overeenstemming te brengen met de **Gemeenschappelijke EU-militaire lijst**. Deze lijst werd aangenomen door de Europese Raad op 13 juni 2000 en wordt elk jaar geüpdatet.
- Naast deze afbakening van het toepassingsgebied van het Gemeenschappelijk Standpunt, voegt artikel 6 een bijkomende lijst van goederen en technologie toe aan het materieel toepassingsgebied: *“onverminderd Verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad gelden de criteria in artikel 2 van dit gemeenschappelijk standpunt en de raadplegingsprocedure van artikel 4 ook voor lidstaten met betrekking tot goederen en technologie voor tweërlei gebruik als vermeld in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1334/2000 wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de eindgebruikers van dergelijke goederen en technologie de strijdkrachten, de binnenlandse veiligheidsdienst of vergelijkbare eenheden in het ontvangende land zijn. Referenties in dit gemeenschappelijk standpunt naar militaire goederen of technologie worden geacht ook betrekking te hebben op dergelijke goederen en technologie.”*

Artikel 6 heeft dus een tweeledig karakter:

¹ De amendementen 63 en 64 passen het materieel toepassingsgebied ook aan in verzoek 7/1 om op basis van een akkoord tussen de gewesten naar een embargo op EU en VN-niveau te streven en in verzoek 2/1 om Delcredere/Ducreire te gelasten niet langer verzekeringsproducten aan te bieden voor exportdossiers van militaire goederen en technologie vanuit België naar Saoedi-Arabië.

- het verwijst enerzijds naar Bijlage 1 bij Verordening 1334/2000 (later vervangen door Verordening 428/2009/EG¹) die de lijst met vergunningsplichtige producten voor tweërlei gebruik omvat,
- **maar het brengt hier tegelijkertijd een belangrijke afbakening in aan:** enkel wanneer het eindgebruik van de betreffende goederen met grote waarschijnlijkheid militair van aard is, vallen deze goederen onder het toepassingsgebied van het concept 'militaire goederen en technologie'.

Op dit vlak schuilt er dus een **onduidelijkheid over de precieze reikwijdte** van de verwijzing in amendement 64 naar 'de lijst waarnaar wordt verwezen in de artikelen 6 en 12 van het Gemeenschappelijk Standpunt'. Met name bij de verwijzing naar de lijst in artikel 6 is, gezien de inhoud van dit artikel, niet duidelijk welke afbakening hiermee precies wordt bedoeld.

Deze huidige formulering kan immers twee betekenissen hebben:

- Het kan ten eerste verwijzen naar de volledige lijst in Bijlage 1 bij Verordening 1334/2000. Dit zou betekenen dat alle goederen voor tweërlei gebruik op deze lijst onder de oproep tot wapenembargo zouden vallen, ongeacht de concrete eindgebruiker van deze producten.
- Een tweede mogelijkheid is dat amendement 64 ernaar streeft de omschrijving van het begrip 'militaire goederen en technologie' uit te breiden met die goederen voor tweërlei gebruik waarvan het eindgebruik vermoedelijk militair van aard is. Dit is een belangrijke beperking in vergelijking met de eerste mogelijkheid.

Het is bovendien niet helemaal duidelijk of de uitbreiding van het materieel toepassingsgebied met de goederen van tweërlei gebruik de expliciete bedoeling van de Belgische volksvertegenwoordigers is.

2.2 Nood aan een verdere verduidelijking

Er bestaat dus enige onduidelijkheid over welk toepassingsgebied amendementen 63 en 64 nastreven. Gezien de directe implicaties voor de verschillende gewestelijke overheden die exclusief bevoegd zijn voor de beoordeling van de buitenlandse handel in zowel militair materieel als goederen voor tweërlei gebruik, is een verdere verduidelijking van de reikwijdte van deze amendementen wenselijk.

In wat volgt bespreken we de **drie mogelijkheden** op dit vlak en formuleren we voor elk van deze mogelijkheden een meer eenduidige afbakening van het nagestreefde toepassingsgebied van deze resolutie.

- 1 Het voorstel van resolutie slaat enkel op militaire goederen en technologie zoals gedefinieerd in artikel 12. Wanneer het de bedoeling van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers is de oproep tot wapenembargo te richten op conventioneel militair materieel, is het juridisch gezien duidelijker rechtstreeks te verwijzen naar de Gemeenschappelijke EU-militaire lijst.

¹ Verordening (EG) Nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik, Publicatieblad van de Europese Unie, L134, 1-269. De bepalingen van deze verordening werden voor het laatst geactualiseerd op 31 januari 2017.

Het amendement kan dan de volgende inhoud aannemen: *“als bedoeld de producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die opgenomen zijn in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, waarnaar wordt verwezen in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008”*.

- 2 Het voorstel van resolutie omvat zowel *conventionele militaire goederen en alle dual-use goederen*. Dit zou betekenen dat het amendement zou gelezen worden als een verwijzing naar de lijsten die vermeld worden in artikels 12 en 6 van het Gemeenschappelijk Standpunt, maar dat voor artikel 6 de bijhorende afbakening van het militaire eindgebruik niet wordt mee opgenomen.

Indien deze optie de voorkeur wegdraagt van de Belgische volksvertegenwoordigers, biedt een directe verwijzing naar beide lijsten in het betreffende amendement meer duidelijkheid. In dat geval kan het amendement de volgende inhoud hebben: *“als bedoeld de producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die opgenomen zijn in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, en de producten opgenomen in Bijlage 1 bij Verordening (EG) nr. 428/2009”*.

- 3 Het voorstel van resolutie omvat naast conventionele militaire goederen ook dual-use goederen voor zover deze strijdkrachten of veiligheidsdiensten als eindgebruiker hebben.

Indien deze optie de voorkeur wegdraagt van de Belgische volksvertegenwoordigers, is het omwille van de duidelijkheid wenselijk deze afbakening expliciet op te nemen in de tekst van het amendement. In dit geval kan het amendement de volgende vorm aannemen: *“als bedoeld de producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die opgenomen zijn in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, waarnaar wordt verwezen in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008, en de producten opgenomen in Bijlage 1 bij Verordening (EG) nr. 428/2009, wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de eindgebruikers van dergelijke goederen en technologie de strijdkrachten, de binnenlandse veiligheidsdienst of vergelijkbare eenheden in het ontvangende land zijn, zoals omschreven in artikel 6 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008”*.