

4 juli 2016

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 2015 tot 31 december 2015

Aansluitend op het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering over de buitenlandse wapenhandel in 2015, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende **aandachtspunten** in het controlebeleid van de handel in wapens en militair materieel:

- het aandeel ongekend eindgebruik in de Vlaamse export en overbrenging van militair materieel bedraagt respectievelijk 61 % en 69 %;
- de verschuiving van een ex ante naar een ex post controle op overbrengingen met algemene en globale vergunningen vanuit het Vlaams Gewest vormt een belangrijke uitdaging voor de controlediensten
- de verificatie van het eindgebruik van individuele vergunningen die ex ante verleend werden blijft een belangrijk aspect van het exportcontrolebeleid
- de informatieverplichtingen die decretaal vastgelegd zijn bieden mogelijkheden om het effectieve eindgebruik beter op te volgen en ook het handhavingsbeleid te versterken

Om het Vlaamse wapenhandelbeleid te optimaliseren en dat beleid te versterken, **adviseert het Vlaams Vredesinstituut om :**

- het ongekend eindgebruik zoveel mogelijk te beperken door in te zetten op een gedegen informatie-uitwisseling tussen de overheid en het bedrijfsleven;
- voldoende middelen vrij te maken voor een performant controlebeleid;
- de a-posteriori controle op de naleving van de in het wapenhandeldecreet vastgelegde verplichtingen voldoende uit te bouwen;
- voldoende aandacht te hebben voor het handhavingsbeleid;
- aan het Vlaams Parlement uitgebreid te rapporteren over controle op eindgebruik.

1 Het jaarverslag Wapenhandel 2015 van de Vlaamse Regering

Het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut schrijft voor dat het instituut een advies uitbrengt aan het Vlaams Parlement over het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Op 3 juni 2016 werd het twaalfde jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Dit is sneller dan de voorbije jaren. In het advies van het Vredesinstituut bij het jaarverslag 2014 werd gewezen op de laattijdige indiening van dit jaarverslag. Deze indiening gebeurde pas op 5 november 2015; het jaarverslag 2013 werd zelfs pas op 21 januari 2015 meegedeeld. Het spreekt voor zich dat een tijdige indiening van het verslag de mogelijkheden voor effectieve controle aanzienlijk verbetert. De snellere mededeling van het jaarverslag 2015 vormt vanuit dit perspectief dan ook een meerwaarde.

Met dit advies streeft het Vredesinstituut ernaar het beleid van de Vlaamse regering op vlak van de buitenlandse wapenhandel tegen het licht te houden en op die manier bij te dragen aan een sterkere en meer onderbouwde parlementaire controle op dat beleid. Naast een samenvatting van de belangrijkste bevindingen omtrent de buitenlandse wapenhandel naar en vanuit het Vlaams Gewest in 2015, bevat dit advies een aandachtspunt met betrekking tot controle op het eindgebruik voor alle types van vergunningen.

2 Samenvatting van de gegevens van 2015¹

In 2015 verleende de Vlaamse Regering in totaal 746 vergunningen voor de invoer, uitvoer, doorvoer en overbrenging van defensieproducten naar en vanuit het Vlaams Gewest.

Een groot gedeelte van deze vergunningen heeft betrekking op de **overbrenging of invoer** naar het Vlaams Gewest, met respectievelijk 538 en 73 vergunningen. Deze 611 vergunningen hebben een vergunde waarde van €30,4 miljoen, waarvan het grootste gedeelte van deze waarde (€24 miljoen) overbrengingen vanuit andere EU-lidstaten betreft. Meestal gaat het om vuurwapens en munitie voor vuurwapens. Daarnaast zijn nog enkele vergunningen voor beperktere bedragen uitgereikt voor ordehandhavingsmateriaal en chemisch of biologisch toxisch materiaal.

Voor de **overbrenging** van militaire goederen **naar andere EU-lidstaten** zijn in 2015 79 individuele en globale vergunningen afgeleverd.² De vergunde waarde van deze overbrengingen

¹ Voor een meer omvattende analyse zie: Cops, D. & Duquet, N. (2016). Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2015, Brussel, Vlaams Vredesinstituut.

bedraagt €20,6 miljoen. Dit is meer dan in 2014, maar nog steeds lager dan in de voorgaande jaren, vooral in vergelijking met de jaren voor 2012. Het gaat vooral om de overbrenging van (onderdelen van) voertuigen, elektronica en militair oefenmaterieel.

De Vlaamse Regering rapporteert in haar jaarlijks verslag ook over het effectieve gebruik van de globale en algemene vergunningen. De overbrenging van militair materieel via dit eerste type vergunningen bleef in 2015 met een effectieve waarde van €1,1 miljoen relatief stabiel. Het effectieve gebruik van de algemene vergunningen lag in 2015 met een waarde van €37,8 miljoen daarentegen opvallend hoger dan in de jaren voordien. Ten eerste nam in 2015 het gebruik van algemene vergunning nr. 1 toe, waarmee goederen naar EU-krijgsmachten kunnen worden overgebracht. In totaal werden goederen met een waarde van € 18,8 miljoen overgebracht naar Europese krijgsmachten. Ook algemene vergunning nr. 5 is in 2015 opvallend meer gebruikt dan in de voorbije jaren, voor een totale waarde van € 18,3 miljoen. Dat bedrag is toe te schrijven aan drie overbrengingen van onderdelen van vliegtuigen naar de defensiegerelateerde industrie in respectievelijk Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Voor de **uitvoer** van militair materieel **naar landen buiten de EU** werden in 2015 36 vergunningen uitgereikt, ter waarde van €67,1 miljoen. Dit is hoger dan in 2014, wat in belangrijke mate toe te schrijven is aan een grote vergunning met een waarde van €39,8 miljoen voor de uitvoer van militair oefenmaterieel naar de Verenigde Staten. Daarnaast zijn vergunningen uitgereikt voor de uitvoer van (onderdelen van) voertuigen, wapenvizieren en (onderdelen van) (onbemande) vliegtuigen naar Chili, Indonesië, de Verenigde Staten en de Verenigde Arabische Emiraten. Deze producten zijn veelal bestemd voor de defensiegerelateerde industrie.

In 2015 reikte de Vlaamse Regering 20 vergunningen uit voor de **doorvoer** van militaire goederen. Deze vergunningen vertegenwoordigen een waarde van €4,5 miljoen. Hoewel het aantal uitgereikte vergunningen niet lager is dan de voorbije jaren, ligt de vergunde waarde hiervan wel opmerkelijk lager dan in 2013 (€16.4 miljoen) en 2014 (€30.7 miljoen).

In 2015 werd één vergunningsaanvraag voor uitvoer **geweigerd**. Het betreft een weigering voor de uitvoer van onderdelen van voertuigen naar de krijgsmacht van Turkije met een vergunde waarde van €20.250. Als reden voor deze weigering wordt verwezen naar het mogelijke gebruik van deze goederen bij het begaan of faciliteren van ernstige schendingen van mensenrechten of in het internationaal humanitair recht (criterium 2). Daarnaast is een vergunningsaanvraag geweigerd voor de doorvoer van militair materieel van Israël naar de krijgsmacht van Pakistan, ter waarde van €770.000. De betrokkenheid van de beoogde eindgebruiker in een intern en regionaal gewapend conflict (criteria 3 en 4) vormde hiervoor de motivatie. Aansluitend werden ook vijf negatieve adviezen afgeleverd voor eventuele uitvoer naar respectievelijk Venezuela

² De Europese context voor wapenexportcontrole is voorwerp van een lopend onderzoek. Op 17 november 2015 kreeg het Vlaams Vredesinstituut van de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed van het Vlaams Parlement de opdracht om een 'Europese benchmarkstudie voor wapenexportcontrole in Vlaanderen' uit te voeren. Het onderzoeksrapport wordt eind 2016 opgeleverd.

(2), Saoedi-Arabië (2) en Oekraïne. De adviesvragen voor Venezuela werden als negatief beoordeeld op basis van criteria 2, 3 en 7 (risico op afwending); voor Saoedi-Arabië waren criteria 2, 3 en 4 doorslaggevend. Het advies voor Oekraïne was negatief omwille van criterium 1 (naleven internationale verbintenissen).

Uit de weigeringsgronden die door de Vlaamse regering worden aangehaald, blijkt dat vooral criteria 2, 3 en 4 van belang zijn in de beslissing om (potentiële) vergunningsaanvragen niet goed te keuren. Schendingen van internationaal humanitair recht en mensenrechtenschendingen, interne en regionale conflicten zijn met andere woorden de belangrijkste overwegingen voor de Vlaamse regering om vergunningsaanvragen te weigeren of negatieve adviezen af te leveren.

3 Aandachtspunt: de controle op eindgebruik

Bij het beoordelen van vergunningsaanvragen inzake de buitenlandse handel in militair materieel wordt de aard van de producten, het land van bestemming, de eindgebruiker en het voorziene eindgebruik van de goederen in overweging genomen. De Vlaamse defensiegerelateerde industrie is een specifieke sector waarbij de meeste bedrijven geen afgewerkte wapensystemen produceren, maar zich veelal toeleggen op de productie van componenten voor grotere wapensystemen. Deze componenten worden verkocht aan de defensiegerelateerde industrie in verschillende bestemmingslanden. Dit profiel verschilt in belangrijke mate met dat van de wapenindustrie in het Waalse landsgedeelte, waar naast componenten ook afgewerkte wapens of munitie geproduceerd en uitgevoerd worden.³

Het aandeel ongekend eindgebruik

Het aandeel van het ongekend eindgebruik in de Vlaamse wapenexport bedraagt omwille van de specifieke Vlaamse context meer dan de helft van de totale waarde: het gaat om 69,4 % van de waarde van de vergunde overbrenging van defensieproducten vanuit het Vlaams Gewest naar andere Europese lidstaten en om 62.1% van de vergunde uitvoer van defensieproducten naar landen buiten de EU in 2015. In deze gevallen is niet geweten wie de effectieve eindgebruiker van dat product zal zijn.⁴ De controle op het eindgebruik blijft de achilleshiel van het Vlaamse wapenexportcontrolebeleid: het risico dat doelstellingen van het eigen

³ Duquet, N. (2014) 'De Belgische Defensie-industrie', in: Baum, T., Depauw, S. & Duquet, N. (red.), Belgische wapenhandel. Een politiek, economisch en ethisch hangijzer, Leuven, Acco,

⁴ Het Wapenhandeldecreet maakt een onderscheid tussen bestemming - de eerste ontvanger van de goederen - en de eindgebruiker, de op het moment van de beslissing van de vergunningsaanvraag laatst gekende natuurlijke of rechtspersoon waaraan het gebruik van het goed zal toekomen. Die definitie van eindgebruiker betekent dat ook een wapenhandelaar of de (defensiegerelateerde) industrie decretaal gezien als laatst gekende eindgebruiker kan worden geregistreerd. In die laatste gevallen worden de defensieproducten per definitie nog doorverkocht, al dan niet na integratie van het product in een groter geheel. Dat impliceert dat de effectieve eindgebruiker op het moment van de uitreiking van de vergunning niet gekend is.

exportcontrolebeleid worden ondergraven is daarbij reëel. Export van goederen naar een bestemming waarvoor de Vlaamse overheid zelf niet zou tekenen, kunnen via derden wel bij deze bestemming terecht komen.

Controle op eindgebruik

De Vlaamse overheid heeft de bevoegdheid voor de controle op eindgebruik van overbrenging, export en doorvoer van militair materieel en gebruikt hiervoor een vergunningsstelsel. Het Wapenhandeldecreet voorziet in individuele exportvergunningen waarbij voorafgaand aan een specifieke transactie met militair materieel bij de bevoegde diensten een vergunning wordt aangevraagd. Bedrijven of personen die vergunningen aanvragen behoren alle informatie over het eindgebruik van de export over te dragen aan de overheid, zodat deze op basis van correcte en volledige informatie een afweging kan maken. Nadien dient ook het effectief gebruik van de vergunning opgevolgd door de toezichhoudende overheidsdiensten. Daarnaast voorziet het Wapenhandeldecreet, in lijn met de Richtlijn 2009/43/EG, ook in algemene- en globale vergunningen voor intra-EU overbrengingen waarbij bedrijven zelf meer verantwoordelijkheden opnemen binnen het wetgevend kader dat door de overheid wordt uitgezet. Deze toenemende responsabilisering van het betrokken bedrijfsleven gaat gepaard met een verschuiving van ex ante naar een ex post controle: de controle gebeurt niet meer voorafgaand aan de transactie, maar volgt nadien. De opvolging van het gebruik van alle types van vergunningen en de verificatie hiervan is inbegrepen in dit reguleringsmodel.

Inzake controle op eindgebruik bestaat in de praktijk een verschil tussen de beoordeling van intra-EU en extra-EU handel. Overbrenging van militair materieel met eindgebruik in andere EU lidstaten wordt enkel in administratief en technisch opzicht geëvalueerd. De EU lidstaten vormen immers dermate een veiligheidsgemeenschap dat ze voor elkaar geen militaire bedreiging vormen, daarnaast zijn een aantal bepalingen in de Richtlijn 2009/43/EC er juist op gericht de transfers van minder gevoelige onderdelen te faciliteren. Voor export naar landen buiten de EU en overbrenging waarvan men weet dat deze nadien naar een bestemming buiten de EU zal gaan, is naast een administratief-technisch evaluatie de politieke beoordeling van een dossier - inclusief het voorziene eindgebruik - van belang.

De informatieverplichting

Omdat controle op eindgebruik de finaliteit is van exportcontrolebeleid voorziet het Wapenhandeldecreet in een informatieverplichting over het eindgebruik en de eindgebruiker indien deze informatie bekend is. Aanvragers van individuele of globale vergunningen zijn verplicht om bij iedere aanvraag voor een vergunning voor uit- of doorvoer en tot op het moment van de beslissing over de vergunning alle informatie mee te delen over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie. Na het aflopen van de vergunning dienen ze ook te rapporteren over het gebruik van de vergunning. Gebruikers van algemene vergunningen dienen registers bij te houden met een gedetailleerde beschrijving van de goederen, de hoeveelheid, de waarde, de datum van overdracht, de naam en adres van de leverancier en van de afnemer, en indien bekend ook informatie over het eindgebruik en de

eindgebruiker. Ze dienen deze registers ook op periodieke basis over te maken aan de bevoegde diensten.

Informatie voor handhaving en analyse

De wettelijke informatieverplichting beoogt een gedegen informatie-uitwisseling tussen bedrijven en de overheid. A posteriori controle heeft in de eerste plaats tot doel om het effectief gebruik van verleende vergunningen te monitoren. In de tweede plaats is de wettelijke informatieverplichting een instrument in het handhavingsbeleid waarbij bevoegde diensten – bijvoorbeeld door verificatie van de verzamelde gegevens – kunnen nakijken of alle wettelijke bepalingen werden nageleefd. Handhaving is immers het sluitstuk van een efficiënt exportcontrolebeleid. Tenslotte vormen de verzamelde gegevens een goede informatiebasis voor analyses die het exportbeleid van de Vlaamse regering en de bevoegde diensten kunnen optimaliseren. Op basis van deze informatie van de bedrijven kunnen de bevoegde diensten de internationale defensiemarkt en meer in het bijzonder de activiteiten van de eigen bedrijven hierop opvolgen en deze informatie eventueel gebruiken voor de beoordeling van toekomstige vergunningen. Deze informatie is bovendien erg belangrijk om evaluaties toe te laten van het gebruik van producten die onder algemene, globale of individuele vergunning geplaatst worden.