

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 2016 tot 31 december 2016

Aansluitend op het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering over de buitenlandse wapenhandel in 2016, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende aandachtspunten in het controlebeleid van de buitenlandse handel in militair materieel:

- De vergunde uitvoer en overbrenging van defensiegerelateerde goederen ligt in 2016 hoger dan in 2014 en 2015, en bevindt zich opnieuw op het niveau van 2013.
- Het gebruik van algemene en globale vergunningen is in 2016 toegenomen in vergelijking met de voorgaande jaren. De algemene vergunning voor overbrengingen naar gecertificeerde bedrijven is evenwel nog niet gebruikt sinds 2012.
- De transparantie in het Vlaams Gewest over de vergunningspraktijk is hoog, waarbij in 2016 ook een gedetailleerde ad-hocrapportage gebeurde over de concrete interpretatie en evaluatie van de beoordelingscriteria bij specifieke vergunningsaanvragen.

Om het Vlaams wapenhandelbeleid te versterken en het te verduidelijken voor de betrokken stakeholders, adviseert het Vlaams Vredesinstituut aan het Vlaams Parlement om erop toe te zien dat de Vlaamse Regering de uitgangspunten van dit beleid verder uitwerkt en expliciteert, en dit kadert in een breder buitenlands beleid. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert:

- Maak de complexe verhouding tussen veiligheidsoverwegingen, economische motieven en bezorgdheden omtrent mensenrechten en conflictpreventie expliciet. Geef daarbij voorrang aan mensenrechten en conflictpreventie.
- De Vlaamse defensie-industrie bekleedt een specifieke plaats in de internationale defensiemarkt – als producent en leverancier van onderdelen aan andere defensiegerelateerde bedrijven. Besteed daarom in deze context expliciet aandacht aan de (moeilijke) balans tussen vertrouwen in andere (Europese) overheden en effectieve controle;
- Expliciteer de wijze waarop het Vlaamse wapenexportbeleid bijdraagt tot en samenhangt met de algemene doelstellingen van het Vlaamse buitenlandse beleid; benoem onder andere de samenhang met andere aspecten van het buitenlandse beleid, zoals ontwikkelingssamenwerking, respect voor mensenrechten en buitenlandse handel;
- Draag de uitgangspunten en doelstellingen van het Vlaamse wapenexportbeleid uit op internationaal niveau; in deze context is de aanpassing van het samenwerkingsakkoord ‘Europese Unie’ van 1994 aan de huidige realiteit aan te bevelen;
- Rapporteer in het jaarlijks verslag over de verstrekte en geweigerde vergunningen aan het Vlaams Parlement ook over het wapenexportbeleid en de wijze waarop de Vlaamse Regering op internationaal vlak de uitgangspunten van dit beleid tracht te verspreiden en implementeren.



1 Het jaarverslag buitenlandse wapenhandel 2016 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.¹ Net zoals in 2016 dient de Vlaamse Regering het jaarverslag in voor het parlementair zomerreces.

De opzet van dit advies is het beleid van de Vlaamse Regering op het vlak van de buitenlandse wapenhandel tegen het licht te houden en voorstellen te doen voor een sterkere en beter onderbouwde parlementaire controle en betrokkenheid bij dit wapenexportbeleid. Dit advies behandelt een specifiek aandachtspunt: de verdere explicitering en uitwerking van het Vlaamse wapenexportbeleid, als onderdeel van een breder Vlaams buitenlands beleid.

2 Aandachtspunt: explicitering van het Vlaamse wapenexportbeleid

De mate van publieke transparantie over de vergunningspraktijk voor defensiegerelateerde goederen in Vlaanderen is hoog.² Niet enkel rapporteert de Vlaamse overheid gedetailleerd en frequent over de uitgereikte en geweigerde vergunningen, in 2016 heeft de Vlaamse Regering in een reeks schriftelijke antwoorden op parlementaire vragen uitgebreid toelichting verschaft over de interpretatie en evaluatie van de toetsingscriteria in concrete vergunningsdossiers.³ Deze informatie maakte het mogelijk op zoek te gaan naar de algemene uitgangspunten in de Vlaamse vergunningspraktijk. Een door de Vlaamse Regering uitgewerkt expliciet referentiekader voor het wapenexportbeleid ontbreekt momenteel. In de beleidsnota's en beleidsbrieven over het Vlaams buitenlands beleid – waarvan wapenexport een onderdeel vormt – besteedt de Vlaamse Regering weinig aandacht aan de uitgangspunten van het Vlaams wapenexportbeleid en de relatie met de algemene principes en prioriteiten in het algemene Vlaamse buitenlandse beleid.

Uit het jaarverslag van de Vlaamse Regering over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2016, blijkt dat de vergunde handel in defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen ongeveer 120 miljoen euro bedroeg. Het grootste gedeelte van die handel had andere Europese lidstaten als bestemming. Daarnaast zijn via globale en algemene vergunningen defensiegerelateerde goederen met een effectieve waarde van 72,5 miljoen euro overgebracht naar EU-lidstaten. Hoewel dat meer is dan in 2014 en 2015, blijft de omvang van de Vlaamse buitenlandse wapenhandel kleiner dan die van onze buurlanden. Zo schommelde de totale vergunde wapenexport vanuit de EU de voorbije jaren tussen 30 en 50 miljard euro. Ook binnen de Belgische context is het Vlaamse aandeel beperkt en werd ongeveer 70% van de Belgische wapenexport gerealiseerd vanuit het Waals Gewest.⁴

Toch is de beperkte omvang van de Vlaamse wapenexport geen afdoende reden om minder aandacht te besteden aan de inhoudelijke onderbouwing van een Vlaams wapenexportbeleid. Integendeel, een uitgewerkt wapenexportbeleid biedt verschillende voordelen, zowel op intern als op extern vlak.

Intern biedt een uitgewerkt wapenexportbeleid ten eerste de mogelijkheid om een consistente vergunningspraktijk te voeren. Daarnaast draagt een uitgewerkt wapenexportbeleid bij aan een meer ontwikkeld buitenlands beleid en geeft het coherentie aan de internationale acties van de Vlaamse Regering.

Op *extern* vlak biedt een uitgewerkt en expliciet wapenexportbeleid het voordeel van duidelijkheid voor alle betrokken stakeholders. Het biedt de mogelijkheid tot een fundamenteel parlementair-maatschappelijk debat over de uitgangspunten van het wapenexportbeleid en de acties die de Vlaamse Regering in deze context heeft ondernomen. Ook de aanvragers van vergunningen – de defensiegerelateerde industrie – krijgen zo een beter zicht op de uitgangspunten die de Vlaamse overheid hanteert bij de beoordeling van concrete vergunningsdossiers.

Een consistente en grondige rapportage over zowel de algemene uitgangspunten als de ondernomen acties is daarom nodig.

Gezien deze voordelen adviseert het Vlaams Vredesinstituut het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om verder aandacht te besteden aan de uitwerking van het Vlaamse wapenexportbeleid. Daarbij dient de Vlaamse Regering aandacht te hebben voor:

- de wijze waarop de Vlaamse overheid de verhouding tussen veiligheidsoverwegingen, economische belangen en bezorgdheden over mensenrechten en conflictpreventie vormgeeft;
- de relatie met de algemene uitgangspunten en doelstellingen van het Vlaamse buitenlands beleid;
- de wijze waarop de doelstellingen van het wapenexportbeleid internationaal worden nagestreefd;
- en de rapportage over de uitgangspunten van het wapenexportbeleid en de externe acties van de Vlaamse Regering op dit vlak.

In wat volgt behandelen we deze punten meer uitgebreid.

Uitwerking van het evenwicht tussen ethische, economische en veiligheidsbelangen

De controle op de export van conventioneel militair materieel moet verschillende en soms tegengestelde principes met elkaar verzoenen. Meer bepaald zijn drie perspectieven aanwezig in de uitbouw van een exportcontrolesysteem in het algemeen, en bij de concrete beoordeling van vergunningsaanvragen: (1) strategische en veiligheidsoverwegingen, (2) economische overwegingen en (3) overwegingen over mensenrechten en conflictpreventie.⁵ Overheden dienen deze perspectieven in concrete dossiers met elkaar in evenwicht brengen.

De Vlaamse Regering is zich daarvan bewust en vermeldt in de beleidsnota 2014-2019 buitenlands beleid dat de vergunningspraktijk voor de buitenlandse handel in militair materieel zal gebeuren met “aandacht voor een evenwichtige en verantwoorde afweging van ethische, economische en veiligheidselementen”. Deze bepaling is verder niet uitgewerkt. De Vlaamse Regering kan daarom verder uitwerken en concretiseren hoe deze verschillende perspectieven zich tot elkaar dienen te verhouden in concrete situaties en wat dat betekent voor de Vlaamse vergunningspraktijk.

Die afweging zal bovendien voortdurend en in verschillende contexten moeten gebeuren. Momenteel vinden immers verschillende gewapende conflicten plaats (zoals in Syrië, Libië en Jemen) die wereldwijd controversie veroorzaken op het vlak van de levering van wapens aan de verschillende strijdende partijen. Bij gebrek aan multilaterale wapenembargo's zijn de bevoegde overheden, en dus ook de Vlaamse, verplicht een positie in te nemen over de wenselijkheid van wapenleveringen naar de actoren in deze conflicten.

Maar ook in de toekomst zal de Vlaamse Regering zich dienen te beraden over de verhouding tussen deze drie overkoepelende principes. Ze zal bijvoorbeeld op dit vlak ook een standpunt dienen in te nemen over de mogelijke economische opportuniteiten voor Vlaamse bedrijven in het kader van het investeringsprogramma van het Belgische ministerie van Defensie. Dat programma voorziet in de periode 2019-2030 in de aankoop van gevechtsvliegtuigen, pantservoertuigen en vaartuigen voor een totaalbedrag van 9 miljard euro.

Uitwerking van een afweging tussen het behoud van controle en het vertrouwen in de beoordeling door andere EU-lidstaten

Gezien het uitzicht van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie – (hoogtechnologische) onderdelen voor integratie in grotere (en afgewerkte) wapensystemen – komen bovenstaande afwegingen in Vlaanderen op de eerste plaats tot uitdrukking in de verhouding met andere Europese lidstaten. De eerste ontvangers van Vlaamse producten zijn immers veelal Europese defensiegerelateerde bedrijven. Pas na integratie in een afgewerkt militair systeem (of een groter onderdeel daarvan) worden deze producten verder uitgevoerd naar de effectieve eindgebruikers ervan: krijgsmachten, politie, ordediensten.

In 2016 bedroeg de totale vergunde waarde van de overbrengingen vanuit Vlaanderen naar andere EU-lidstaten 90,7 miljoen euro. Voor een gezamenlijke waarde van 60,7 miljoen euro (67%) is niet geweten wie de effectieve eindgebruiker zal zijn omdat de (defensiegerelateerde) industrie vermeld werd als laatst gekende eindgebruiker. Het gaat voornamelijk om twee vergunningen met de Duitse defensie-industrie als laatst gekende eindgebruiker, ter waarde van respectievelijk 10 miljoen euro en 50 miljoen euro.

Die realiteit plaatst Vlaanderen voor een moeilijke evenwichtsoefening tussen enerzijds de noodzaak vertrouwen te hebben in de beslissingen van andere EU-lidstaten, en anderzijds de wens om blijvend controle te behouden over waar en met welk doel Vlaamse defensiegerelateerde goederen effectief worden gebruikt.

Heel wat overheden in de EU bezinnen zich over dit aspect en trachten duidelijke beleidskeuzes te maken in de wijze waarop ze met die moeilijke balans omgaan.⁶ In de uitwerking van het wapenexportbeleid dient de Vlaamse Regering daarom aandacht te besteden aan de wijze waarop ze concreet omgaat met dat spanningsveld en wat dat betekent voor de Vlaamse vergunningspraktijk. De realiteit is immers dat Vlaanderen deel uitmaakt van de Europese Unie, een politiek-economisch project dat fungeert als een veiligheidsgemeenschap en dat een gedeeld regulerend kader voor wapenexportcontrole heeft uitgewerkt. Tegelijkertijd blijft de kern van het wapenexportbeleid nog steeds nationaal bepaald en in belangrijke mate beïnvloed door het nationale buitenlandse beleid. Ook Vlaanderen kan en moet daarom binnen haar wapenexportbeleid zelf keuzes maken in lijn met het eigen Vlaamse buitenlandse beleid.⁷

De relatie tot de algemene doelstellingen van het Vlaams buitenlands beleid

Wapenexportbeleid vormt een inherent onderdeel van het bredere buitenlandse beleid van een overheid. De verhouding tussen de uitgangspunten van het wapenexportbeleid en de algemene doelstellingen van het Vlaamse buitenlandse beleid dient daarom expliciet aandacht te krijgen. Een dubbele vraagstelling is daarbij richtinggevend voor de Vlaamse Regering:

- 1 Wat zijn de implicaties van de algemene doelstellingen van het Vlaamse buitenlands beleid voor het Vlaamse wapenexportbeleid?
- 2 Op welke manier draagt het Vlaamse wapenexportbeleid bij tot het bereiken van de doelstellingen in het Vlaamse buitenlands beleid?

De huidige Vlaamse Regering streeft naar een sterk en ambitieus Vlaams buitenlands beleid, met “de internationale profilering van Vlaanderen”, “nadruk op internationaal ondernemen”, “een sterke en meer rechtstreekse stem binnen de EU” en “een multilaterale aanpak” als algemene uitgangspunten.⁸ Het regeerakkoord, de beleidsnota en beleidsbrieven ‘buitenlands beleid’ van de Vlaamse Regering behandelen bovenstaande vragen echter niet expliciet.⁹ Een duidelijke link tussen de algemene doelstellingen van het Vlaams buitenlands beleid en de implicaties ervan voor het Vlaamse wapenexportbeleid ontbreekt bijgevolg.

De Vlaamse Regering dient daarom in haar beleidsnota en de jaarlijkse beleidsbrieven in het beleidsdomein ‘buitenlands beleid’ meer aandacht te hebben voor de wijze waarop het wapenexportbeleid zich verhoudt tot en bijdraagt aan de internationale doelstellingen van de Vlaamse Regering. Hierbij is een duidelijke link tussen de algemene doelstellingen van het Vlaamse buitenlandse beleid en het wapenexportbeleid nodig.

Daarnaast is ook aandacht voor de interne coherentie van het Vlaamse buitenlandse beleid essentieel. Dat impliceert een transversale benadering, waarbij de samenhang tussen de uitgangspunten en doelstellingen van het wapenexportbeleid en de andere aspecten van het buitenlandse beleid – ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse handel – verder wordt geëxpliciteerd.

Externe verspreiding en implementatie van de Vlaamse uitgangspunten en doelstellingen

In het Belgische constitutionele kader heeft Vlaanderen, vanuit het principe ‘in foro interno, in foro externo’, het recht om op internationaal vlak als autonome actor te handelen in die beleidsdomeinen waarvoor het intern bevoegd is. De beleidsnota 2014-2019 van minister-president Bourgeois vermeldt “de wereldwijde gelijkschakeling van regelgeving” op het vlak van wapenexportcontrole als een belangrijke doelstelling van Vlaanderen.¹⁰ Het blijft echter onduidelijk welke initiatieven de Vlaamse Regering heeft ondernomen (en plant te ondernemen) om deze doelstelling concreet na te streven.

De federale overheid is momenteel de dominante actor in het buitenlandse beleid en in de vertegenwoordiging van België binnen internationale organen en regimes. Toch hebben ook de deelstaten zich de voorbije decennia geleidelijk ontwikkeld tot erkende actoren in internationale fora. De Vlaamse Regering zou daarom meer dienen in te zetten op **interfederale** afstemming en overleg op het vlak van buitenlandse wapenhandel. Een

duidelijke Vlaamse positionering zou op die manier mee richting kunnen geven aan het Belgisch buitenlands beleid.

Een tweede aspect van de federale realiteit in België is het samenwerkingsakkoord 'Europese Unie' van 1994 over de vertegenwoordiging van België in de ministerraad van de EU¹¹. Gezien de uitbreiding van de bevoegdheden van de deelstaten op het vlak van buitenlands beleid sinds 2000, verdient dat akkoord een update die de huidige realiteit beter weerspiegelt. Bovendien zou dit samenwerkingsakkoord breder moeten gaan dan enkel de vertegenwoordiging binnen de EU, omdat de nieuwe bevoegdheden van de deelstaten in het buitenlands beleid ook relevant zijn binnen andere internationale regimes en organisaties. De internationale regulering en samenwerking op het vlak van wapenexportcontrole speelt zich immers op verschillende niveaus en binnen verschillende organen af. Op het niveau van de Europese Unie gaat het om de COARM-werkgroep en de werkgroep van de Europese Commissie over de implementatie van Richtlijn 2009/43. Ook het Wassenaar Arrangement en het VN-Wapenhandelverdrag zijn belangrijke internationale regulerende instrumenten voor wapenexportcontrole waaraan België participeert.

Consistente rapportage over het Vlaamse wapenexportbeleid en de internationale implementatie ervan

Een laatste aspect betreft de rapportage over het Vlaamse wapenexportbeleid door de Vlaamse Regering, zowel over de algemene uitgangspunten als over de wijze waarop de Vlaamse Regering de doelstellingen internationaal nastreeft. Een expliciete rapportage over de uitgangspunten biedt duidelijkheid voor alle betrokken stakeholders. Een overzicht van de concrete acties maakt het dan weer mogelijk in te schatten hoe Vlaanderen zijn eigen doelstellingen nastreeft. Het biedt het Vlaams Parlement zodoende de mogelijkheid de activiteiten en initiatieven van de Vlaamse overheid op een meer fundamentele en onderbouwde manier in te schatten.

In het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams parlement blijft er ruimte voor meer toelichting over de concrete initiatieven en acties die de Vlaamse Regering heeft ondernomen. Het verslag bevat weliswaar telkens een thematisch hoofdstuk, maar dat behandelt vaak eerder technische aangelegenheden. In het jaarverslag 2016 betreft het bijvoorbeeld de ontwikkeling van de interpretatierichtlijn voor de beoordeling van het militaire karakter van voertuigen.¹²

Een overzicht van de algemene uitgangspunten van het Vlaams wapenexportbeleid, een toelichting bij de toepassing en interpretatie van de toetsingscriteria in concrete vergunningsdossiers, en toelichting bij de internationale activiteiten in het licht van de beleidsdoelstellingen zou daarom een meerwaarde vormen voor een meer fundamentele discussie en reflectie over het Vlaamse wapenexportbeleid.

Eindnoten

- ¹ Artikel 6 2° decreet van 4 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, bijgewerkt op 10 december 2012, *B.S.*, 18 augustus 2004.
- ² Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 110.
- ³ Zie o.a. Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag. 129 d.d. 7 januari 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 19 februari 2016; Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag. 154 d.d. 26 januari 2017 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 16 maart 2017; Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag. 44 d.d. 17 oktober 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 14 december 2016; Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag. 4 d.d. 26 september 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 24 november 2016; Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 13 d.d. 4 oktober 2016 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 2 december 2016; Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 270 d.d. 6 april 2016 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke Vragen en Antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 2 juni 2016.
- ⁴ Gourdin, G., Cops, D. & Duquet, N. (2017). *Wapenexportcontrol in België. Gelijkenissen en verschillen*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.17.
- ⁵ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 15.
- ⁶ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2017). *Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p 135-136.
- ⁷ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 149.
- ⁸ Vlaamse regering. *Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2014-2019*, p. 150.
- ⁹ Bourgeois, G., *Beleidsnota 2014-2019 buitenlandse beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking*, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-buitenlands-beleid-internationaal-ondernemen-ontwikkelingssamenwerking>; Bourgeois, G., *Beleidsbrief buitenlandse beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking 2015-2016*, zitting 2015-2016 stuk 509-1, Vlaams Parlement, 16 oktober 2015; Bourgeois, G., *Beleidsbrief buitenlandse beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking 2016-2017*, zitting 2016-2017 stuk 929-1, Vlaams Parlement, 21 oktober 2016.
- ¹⁰ Bourgeois, G., *Beleidsnota 2014-2019 buitenlandse beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking*, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-buitenlands-beleid-internationaal-ondernemen-ontwikkelingssamenwerking>
- ¹¹ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *B.S.*, 17 november 1994
- ¹² Dertiende jaarverslag van de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement over de toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, *zitting 2016-2017, stuk 53-1*, Vlaams Parlement, 19 juni 2017.