

Advies bij het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie

Periode van 1 januari 2017 tot 31 december 2017

Aansluitend op het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de buitenlandse wapenhandel in 2017, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende vaststellingen over de context in 2017:

- De vergunde handel in militaire goederen en technologie vanuit Vlaanderen bedraagt 107 miljoen euro. Daarenboven gebruikten Vlaamse bedrijven in 2017 globale en algemene vergunningen voor respectievelijk 1,1 miljoen euro en 37,6 miljoen euro om militair materieel vanuit Vlaanderen naar andere Europese lidstaten over te brengen.
- In 2018-2019 gebeurt binnen COARM, de werkgroep voor wapenexportcontrole van de Europese Raad, een reviewproces van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944, waarmee de EU streeft naar een convergentie van het wapenexportbeleid van de lidstaten.
- Vlaanderen zetelt in COARM als deel van de Belgische vertegenwoordiging en treedt eveneens op als penhouder van de ‘transparantie en rapportage’-werkgroep die opgericht is in het kader van het reviewproces.
- Dat reviewproces biedt een opportuniteit voor Vlaanderen om een actieve rol op te nemen ten bate van een convergentie van het wapenexportbeleid, met het oog op een groter *level playing field* dat aansluit bij de Vlaamse visie en prioriteiten.

Op basis van de gegevens gepubliceerd in het jaarverslag buitenlandse wapenhandel 2017, en gegeven die context, adviseert het Vlaams Vredesinstituut daarom de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement in het reviewproces van het Gemeenschappelijk Standpunt te pleiten voor:

- Meer en betere transparantie inzake de wapenexport, via een grotere **leesbaarheid, snelheid en eenvormigheid** van de EU-rapportage over wapenexport. Met name een **consistente rapportage over het gebruik van globale en algemene vergunningen** door alle lidstaten is daarbij essentieel. Daartoe dient Vlaanderen, zoals het Vredesinstituut voorheen al adviseerde, het goede voorbeeld te geven door ook gegevens beschikbaar te maken over de totale effectieve uitvoer van militaire goederen.
- Een verdere uitbouw van de **online databank** van COARM met het oog op een betere informatiedeling tussen de Europese instellingen en de lidstaten, en de lidstaten onderling.
- Een versterking van de Europese samenwerking in functie van de controle op het **eindgebruik**. Dat kan zowel de efficiëntie als de effectiviteit van het Vlaamse exportcontrolesysteem ten goede komen.
- De explicitering en verdediging van de Vlaamse positie en prioriteiten in de bevoegde internationale regimes, zoals het Vlaams Vredesinstituut reeds herhaaldelijk adviseerde.
- Een **expliciete rapportage** aan het Vlaams Parlement over de rol en positie van Vlaanderen in de voorbereiding en het verloop van het reviewproces, en over de bereikte resultaten van dat reviewproces.
- **Meer aandacht in het Vlaams Parlement** voor de Vlaamse positie en acties binnen relevante internationale regimes voor wapenexportcontrole, zoals COARM, het VN-Wapenhandelsverdrag en het Wassenaar Arrangement.



1 Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2017

Het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut bepaalt dat het instituut jaarlijks en binnen een periode van dertig dagen een advies uitbrengt bij het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.¹ De Vlaamse Regering diende dat jaarverslag voor de periode 1 januari – 31 december 2017 op 24 juli 2018 in bij het Vlaams Parlement. Vanwege het parlementaire reces verleende de voorzitter van het parlement uitstel aan het Vlaams Vredesinstituut voor het uitbrengen van zijn advies.

Uit dat jaarlijkse verslag blijkt dat de vergunde handel in militair materieel vanuit Vlaanderen in 2017 **106,8 miljoen euro** bedroeg. In 2017 voerden Vlaamse bedrijven vooral **onderdelen van vliegtuigen en militaire elektronica** uit. Ongeveer de helft van die handel was bestemd voor de (defensiegerelateerde) industrie in de Verenigde Staten, 20% ging naar Duitsland. Die vaststellingen bevestigen opnieuw dat de Vlaamse defensiegerelateerde industrie vooral (hoogtechnologische) onderdelen produceert, in eerste instantie voor de (defensie-)industrie in andere Westerse landen. Opmerkelijk is dat in 2017 het **effectieve ongekende eindgebruik** van de Vlaamse buitenlandse wapenhandel 21,2% bedraagt, wat substantieel lager is dan voorgaande jaren waarin het ongekende effectieve eindgebruik traditioneel rond 50 à 70% schommelde². In 2017 is met andere woorden voor het merendeel van de vergunde buitenlandse wapenhandel bij de toekenning van de vergunning geweten welke krijgsmacht, overheidsdienst of individu de Vlaamse goederen effectief zal gebruiken. Diverse redenen kunnen die opvallende vaststelling verklaren. Net zoals andere fluctuaties kan dat lage cijfer toe te schrijven zijn aan 'toeval' en afhankelijk zijn van de specifieke aard van vergunningen die in 2017 werden uitgereikt. Daarnaast zouden ook de introductie in 2017 van de decretale verplichting een eindgebruikerscertificaat (EUC) aan te leveren bij elke vergunningsaanvraag en het consequent aandringen op informatie over het eindgebruik door de dienst Controle Strategische Goederen hun effect kunnen hebben gehad.

Tegelijkertijd zijn in diezelfde periode **negen vergunningen** voor (tijdelijke) invoer, overbrenging, uitvoer of doorvoer van militair materieel naar of vanuit Vlaanderen **geweigerd**. Ten eerste gaat het om weigeringen voor (definitieve of tijdelijke) handel met eindgebruik in landen in het Midden-Oosten en (Noord-) Afrika, waaronder Qatar, Koeweit en de Verenigde Arabische Emiraten. De betrokkenheid van die landen bij het **aanslepende conflict in Jemen** is de reden voor die weigeringen. Ten tweede zijn ook meerdere vergunningen geweigerd voor tijdelijke uitvoer naar politie- en veiligheidsdiensten in Kenia en Rwanda, vanwege de veelvuldige schendingen van de mensenrechten in beide landen.

Daarnaast gebruikten Vlaamse bedrijven in 2017 ook **globale en algemene vergunningen** voor de intra-Europese handel in defensiegerelateerde goederen, respectievelijk voor 1,1 miljoen euro en 36,3 miljoen euro. Die waarden zijn lager dan in 2016 en staan op hetzelfde niveau als in 2015. Binnen de acht lopende **globale vergunningen** gebeurden in 2017 dertien overbrengingen. Concreet ging het om onderdelen van vliegtuigmotoren, onderdelen van voertuigen, harde platen voor kogelvrije kleding en technologie voor radar-apparatuur. Bij de vijf bestaande **algemene vergunningen** zijn de vergunningen voor de overbrenging naar andere Europese strijdmachten en voor overbrengingen in het kader van een intergouvernementeel programma het meest populair. Binnen de eerste algemene

vergunning vertegenwoordigen twee overbrengingen van kogelwerende vesten bijna de volledige waarde. Die overbrengingen, elk met een waarde van ongeveer 5 miljoen euro, gebeurden naar de strijdkrachten van Italië en het Verenigd Koninkrijk. Binnen de tweede algemene vergunning vonden drie overbrengingen plaats – telkens onderdelen van vliegtuigen – met een gezamenlijke waarde van 24,4 miljoen euro naar de Duitse, Franse en Spaanse defensie-industrie. De algemene vergunning voor overbrenging naar gecertificeerde bedrijven werd ook in 2017 niet gebruikt door Vlaamse bedrijven.

Onder invloed van de wijzigingen van en aanvullingen bij het Wapenhandeldecreet in juni 2017 bevat het huidige jaarverslag over de buitenlandse wapenhandel 2017 bijkomende informatie.³ Zo bevat het jaarverslag informatie over **verlengde vergunningen**. Zulke verlenging kan indien binnen de looptijd van drie jaar de initiële vergunning niet gebruikt of niet volledig ‘opgebruikt’ werd. De waarde van de verlengde vergunning is dan het verschil tussen de waarde van de initiële vergunning en de waarde van de effectief gerealiseerde uitvoer. In 2017 verlengde de Vlaamse Regering dertien individuele vergunningen met een totale waarde van 13,6 miljoen euro, voornamelijk met eindgebruik in Brazilië, Canada en de Verenigde Staten. Daarnaast heeft genoemd decreet al bestaande rapportage-elementen decretaal verankerd, zoals de maandelijkse rapporten en de rapportage over de **voorlopige adviezen**. Wat betreft die laatste heeft de Vlaamse Regering in 2017 een negatief advies – voor Egypte als land van eindgebruik – en een positief advies – uitvoer van kogelwerende vesten naar Algerije ter waarde van 71,5 miljoen euro – afgeleverd.

Tot slot bevat het jaarverslag 2017 ook een **meer kwalitatieve bespreking** van concrete uitgereikte en geweigerde vergunningen. Die bespreking is een synthese van de diverse schriftelijke antwoorden die minister-president Bourgeois formuleerde in 2017 en van de toelichtingsnota’s die de dienst Controle Strategische Goederen maandelijks publiceert op de website, samen met de maandelijkse verslagen.⁴ Die rapportage over de inhoud van concrete vergunningen en de wijze waarop die vergunningen beoordeeld zijn, is, vergeleken met de nationale rapporten van andere Europese lidstaten, uitzonderlijk. Geen enkele andere Europese lidstaat geeft immers een dergelijke uitgebreide en concrete toelichting bij specifieke vergunningsdossiers. Die toelichting verschaft niet enkel meer inhoudelijke informatie over de concrete transacties, maar maakt het ook mogelijk algemene beleidslijnen van de Vlaamse Regering bij de implementatie van het Wapenhandeldecreet te identificeren.⁵

2 Een ambitieus Vlaanderen in internationale beleidsvorming over wapenexport

Deze adviesnota behandelt de **internationale dimensie** van het Vlaamse wapenexportbeleid. Meer bepaald schuift het Vlaams Vredesinstituut in deze adviesnota enkele prioriteiten naar voor die de Vlaamse overheid zou moeten nastreven op internationaal vlak in het algemeen, en binnen het huidige reviewproces van het Europese Gemeenschappelijke Standpunt over wapenexport in het bijzonder, ten einde zijn eigen *best practices* breder te verspreiden en zijn eigen exportcontrolepraktijk te versterken.

Het is voor Vlaanderen niet evident een belangrijke stem te hebben in internationale beleidsvorming. De Vlaamse uitvoer van militair materieel vertegenwoordigt slechts een fractie van de Europese en internationale handel in militaire goederen. Terwijl de Europese uitvoer

jaarlijks rond 50 miljard euro schommelt, bedraagt de Vlaamse vergunde uitvoer ongeveer 80 à 110 miljoen euro. Bovendien vormt het regionale karakter van Vlaanderen een uitdaging voor een directe internationale vertegenwoordiging binnen relevante instellingen. Hoewel het Samenwerkingsakkoord ‘wapenhandel’ van juli 2007 tussen de federale overheid en de regionale overheden de vertegenwoordiging van de regionale overheden in de relevante internationale regimes formeel regelt, blijft interfederale afstemming nodig vooraleer Vlaanderen de eigen standpunten internationaal kan verkondigen.⁶

In de huidige regeerperiode heeft de Vlaamse Regering op internationaal vlak enkele concrete engagementen geformuleerd binnen het VN-Wapenhandelsverdrag dat sinds december 2014 in werking is.⁷ Meer bepaald stelt Vlaanderen te streven naar een universalisering van dit verdrag, een actieve rol in de conferentie van verdragsstaten op te willen nemen en een bijdrage te willen leveren aan bijstandsprogramma’s van de EU en andere landen.⁸ Sinds 2017 vervult de Vlaamse overheid een actieve rol binnen de conferentie van verdragsstaten van het Wapenhandelsverdrag. Een vertegenwoordiger van de dienst Controle Strategische Goederen is immers sinds september 2017 **co-voorzitter van de werkgroep inzake ‘transparantie en rapportage’**. Vanuit die rol neemt Vlaanderen een belangrijke rol op binnen het kader van het Wapenhandelsverdrag bij de aanneming van maatregelen voor een meer transparante internationale wapenhandel.

Het reviewproces van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 over wapenexport

Naast het VN-Wapenhandelsverdrag beïnvloedt vooral Europese regelgeving het Vlaamse wapenexportbeleid. De EU wil het wapenexportbeleid van de lidstaten harmoniseren en een Europees *level playing field* tot stand brengen voor alle actoren binnen de EU. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 van de Europese Raad “*tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie*” is belangrijk voor meer convergentie in het wapenexportbeleid van lidstaten, vooral via gemeenschappelijke toetsingscriteria voor lidstaten in de beoordeling van vergunningen.

De acht Gemeenschappelijke Criteria

- 1 Eerbiediging van **internationale verplichtingen** en verbintenissen van de lidstaten
- 2 Respect voor **mensenrechten** en internationaal humanitair recht in het land van eindgebruik
- 3 **Interne spanningen** of interne gewapende conflicten in het land van eindgebruik
- 4 Behoud van **regionale** vrede, veiligheid en stabiliteit
- 5 **Nationale veiligheid** van lidstaten en van bondgenoten en bevriende landen
- 6 **Gedrag van de ontvanger** ten aanzien van de internationale gemeenschap, tegenover terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en eerbiediging van het internationaal recht
- 7 Risico op **illegale afwending** of de ongewenste wederuitvoer van de militaire goederen
- 8 Compatibiliteit goederen met **technische en economische capaciteit** van ontvangende land

Andere maatregelen zijn (1) een verplichte jaarlijkse Europese en nationale **rapportage** over de uitvoer van militaire goederen, (2) minimumvereisten voor de **controle op het eindgebruik** van de uitgevoerde goederen (in principe via een grondig gecontroleerd eindgebruikerscertificaat), en (3) een *denial notification* systeem, dat lidstaten verplicht details te verspreiden over aanvragen voor uitvoervergunningen die op grond van de gemeenschappelijke criteria geweigerd werden en de redenen voor weigering toe te lichten.⁹

Desondanks bestaan in de praktijk nog steeds verschillen in het wapenexportbeleid van de lidstaten, zowel in de institutionele organisatie als in de inhoudelijke beoordeling van wapenuitvoer.¹⁰ Europese convergentie is daarom een gradueel proces. Bovendien verloopt dat proces niet rechtlijnig en bestaat bij verschillende lidstaten weerstand tegen een verdere versnelling en uitbouw van die Europese convergentie. Ook bestaat er bezorgdheid dat die convergentie leidt tot een *race to the bottom* tussen lidstaten met de laagste gemeenschappelijke standaard als eindpunt.

Tegelijkertijd blijkt dat individuele (of groepen van) lidstaten een belangrijke rol kunnen spelen, zowel bij het versnellen als bij het aangeven van de richting van het convergentieproces. Ook Vlaanderen kan daar dus een rol in vervullen. Momenteel biedt zich een belangrijke opportuniteit aan om stappen te zetten naar verdere convergentie in de richting die voor Vlaanderen wenselijk is. In 2018 is immers een **reviewproces van het Gemeenschappelijk Standpunt** gestart. Dat reviewproces gebeurt in opdracht van de Europese Raad, die COARM in 2015 opdroeg om tien jaar na de aanneming van het Gemeenschappelijk Standpunt “*de uitvoering van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB en de verwezenlijking van de doelstellingen daarvan opnieuw te evalueren*”.¹¹ Bedoeling van dat proces is het Gemeenschappelijk Standpunt onder de loep te nemen en aanbevelingen te doen voor mogelijke aanpassingen aan (de implementatie van) het Gemeenschappelijk Standpunt om de convergentie van het Europese wapenexportbeleid te vergroten.

De huidige reviewprocedure is met andere woorden een opportuniteit voor Vlaanderen om de prioriteiten en uitgangspunten van het Vlaamse wapenexportbeleid te expliciteren en uit te dragen binnen het Europese kader. De actieve rol van Vlaanderen binnen het VN-Wapenhandelverdrag biedt mogelijkheden om ook op Europees vlak enkele specifieke prioriteiten naar voor te schuiven. Dezelfde Vlaamse co-voorzitter van de ‘transparantie’- werkgroep van de conferentie van verdragsstaten van het Wapenhandelverdrag is immers, vanwege die positie, ook aangesteld als penhouder van de ‘transparantie en rapportage’- werkgroep van genoemd reviewproces.

Gezien bovenstaande doet het Vredesinstituut daarom in deze adviesnota **concrete aanbevelingen** over de prioriteiten waarop Vlaanderen nadruk zou moeten leggen indien men wenst de Vlaamse visie ook ingang te laten vinden op het Europese niveau. Dit reviewproces behandelt weliswaar ook andere aspecten van het Gemeenschappelijk Standpunt^a, maar als kleine speler binnen COARM is het belangrijk om zeer gericht concrete prioriteiten te selecteren, wil men succesvol de internationale context beïnvloeden. In deze adviesnota behandelen we daarom **twee aspecten** die het Vlaams Vredesinstituut als prioritair beschouwt voor Vlaanderen om mee te nemen in het reviewproces van het Gemeenschappelijk Standpunt. Daarvoor baseert het Vredesinstituut zich in belangrijke mate op enkele opvallende vaststellingen in het jaarverslag Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2017.

^a Naast de ‘transparantie’ werkgroep zijn binnen dit review proces werkgroepen ingesteld over (1) de criteria (onder leiding van Polen), (2) technische amendementen (Duitsland) en (3) andere kwesties (Nederland).

3 Transparantie en informatie-uitwisseling als Vlaamse speerpunten

Een eerste vaststelling is de nadruk op een **verhoging, verbetering en verdere afstemming van de transparantie** inzake wapenexport. De publieke rapportage over het wapenexport-beleid van de Vlaamse Regering in het jaarverslag 2017 is, met uitzondering van de gegevens over de effectieve uitvoer, zeer uitgebreid. Op basis van die duidelijke politieke keuze en de bijhorende praktische expertise kan Vlaanderen streven naar een verbetering van de Europese transparantie. Een verhoogde transparantie heeft immers diverse voordelen: ze leidt tot een *level playing field* waarbij de rapportagepraktijken in Europese lidstaten gelijklopend is, ze draagt bij aan *confidence-building* tussen landen en ze vermeerderd de mogelijkheden voor een gedegen maatschappelijke en parlementaire controle op het wapenexportbeleid.

De **nadruk op een versterking van de informatie-uitwisseling**, met het oog op een versterking van de controle op het eindgebruik, is voor het Vredesinstituut een **tweede prioriteit**. Vlaanderen beschikt als kleine regio niet over zeer uitgebreide middelen en een omvangrijke personeelscapaciteit om diverse bronnen te raadplegen, of om in het land van bestemming een grondige controle uit te voeren. Hoewel het ongekende eindgebruik in 2017 met 21% substantieel lager was dan de voorgaande jaren, blijft het een uitdaging voor de Vlaamse overheid om op continue basis meer zicht te krijgen op het effectieve eindgebruik van de uit Vlaanderen uitgevoerde defensiegerelateerde goederen. Bovendien hecht de Vlaamse Regering veel belang aan het risico op ongewenste afwending van Vlaamse goederen. Dat criterium wordt immers vaak gebruikt om geweigerde vergunningen te rechtvaardigen.¹² Goede en tijdige informatie over de betrouwbaarheid van de bestemming en eindgebruiker is daarom cruciaal.

Bovendien benadrukt het Vredesinstituut het belang van een **duidelijke en coherente explicitering van de Vlaamse uitgangspunten** en prioriteiten, en wijst het op de wenselijkheid van een adequate rapportage over de Vlaamse positie en handelingen in de Europese (en internationale) context en op de **rol van het Vlaams Parlement** daarin.

In wat volgt, gaan we dieper in op elk van die aspecten.

Harmonisering en verhoging van de transparantie inzake wapenexport

Publieke en parlementaire transparantie over de uitvoer van militair materieel is belangrijk. Naast een instrument om vertrouwen tussen landen te versterken en om corruptie en de illegale afwending van wapens tegen te gaan, is openheid over wapenuitvoer essentieel om overheden verantwoordelijk te houden voor het gevoerde wapenexportbeleid.¹³

De Vlaamse rapportage over de buitenlandse wapenhandel is sterk uitgebouwd. De maandelijkse publicatie van een gedetailleerd overzicht van alle uitgereikte en geweigerde vergunningen met informatie over de bestemming, de eindgebruiker, het product in kwestie en de vergunde waarde, betekent dat de Vlaamse rapportage meer frequent, omvattend en gedetailleerd gebeurt dan in de meeste andere Europese lidstaten.¹⁴ Met het decreet tot wijziging en optimalisering van het Wapenhandeldecreet van juni 2017 zijn de decretale

verplichtingen inzake rapportage bovendien nog verder uitgebreid.¹⁵ Daarenboven rapporteert de Vlaamse Regering sinds 2016 via schriftelijke vragen en antwoorden over de interpretatie van de toetsingscriteria in concrete vergunningsdossiers.

De kwaliteit en betrouwbaarheid van de geconsolideerde EU-jaarverslagen zijn daarentegen de voorbije jaren afgenomen. Steeds minder lidstaten dienen een volledige rapportage in bij de EU, waarbij vooral gegevens over effectieve wapenuitvoer ontbreken.¹⁶ Slechts twintig lidstaten rapporteren over de effectieve uitvoer van defensiegerelateerde goederen, waarvan enkele (zoals Frankrijk en Italië) slechts een geaggregeerde waarde per bestemmingsland geven en niet verder opsplitsen naar productcategorie. De hervorming van het Franse vergunningsstelsel heeft bovendien de gerapporteerde vergunningswaardes enorm verhoogd; de vergelijkbaarheid doorheen de tijd en tussen lidstaten staat daarom sterk onder druk.^a Een versterking en harmonisering van de **rapportage over de output** – de afgeleverde vergunningen voor wapenexport en de gerealiseerde export – op Europees niveau zijn nodig.

Meer specifiek adviseert het Vlaams Vredesinstituut dat de Vlaamse overheid, indien ze de ambitie heeft om op Europees niveau een grotere transparantie inzake wapenexport na te streven, binnen COARM prioritair moet aandringen op:

- 1** Een grotere *eenvormigheid* in de gegevens die lidstaten overmaken aan de EU om zo de betrouwbaarheid van het Europese rapport te vergroten. Vooral een betere rapportage over het **gebruik van globale en algemene vergunningen** is in die context noodzakelijk. Slechts zeer weinig landen rapporteren op nationaal niveau over het gebruik van genoemde types vergunningen en over de mate waarin betreffende gegevens opgenomen zijn in de Europese rapportage, bestaat grote onduidelijkheid. Die vergunningstypes vormen daarom een potentiële bedreiging voor de transparantie inzake wapenexport, zeker wanneer het effectieve gebruik ervan zou toenemen in de EU. Zowel de omvattendheid als de vergelijkbaarheid van de gegevens van de verschillende lidstaten wordt zo immers gehypothecerd. Vlaanderen zelf kan op dat vlak alvast het goede voorbeeld geven door gegevens over effectieve uitvoer via individuele vergunningen te publiceren, waardoor ook de gegevens over globale en algemene vergunningen, die momenteel al in het Vlaamse jaarverslag vermeld worden, ook in het geconsolideerde EU-rapport kunnen worden opgenomen.
- 2** Een grotere *leesbaarheid* van het geconsolideerde jaarverslag van de EU. Het meest recente EU-rapport dat de gegevens over de Europese wapenexport in 2016 weergeeft, bestaat uit 559 pagina's met moeilijk leesbare en interpreteerbare tabellen per bestemmingsland.¹⁷ Enkele mogelijkheden ter verbetering zijn de ontwikkeling van een interactieve en gebruiksvriendelijke online databank, of een aanpassing van het geconsolideerde rapport waarbij al een zekere analyse of synthese van de gegevens gebeurt.
- 3** Een *snellere* rapportage van het EU-rapport. De geconsolideerde rapporten worden veelal meer dan anderhalf jaar na de referentieperiode gepubliceerd, waardoor de politieke en maatschappelijke relevantie minder groot is dan wanneer de gegevens enkele maanden

^a Door een aanpassing van het Franse vergunningssysteem in 2014 zijn de voordien aparte vergunningen voor marketing en offerteopmaak enerzijds en voor effectieve contracten anderzijds samengevoegd in een overkoepelende vergunning. De Franse gegevens in de COARM-rapporten sinds 2014 bevatten daarom ook vergunningen die nooit tot effectieve contracten hebben geleid. Terwijl in de periode voor 2014 de Franse vergunde uitvoer ongeveer 8 à 10 miljard euro bedroeg, bedraagt deze nu in de meest recente COARM-rapporten (2014-2016) jaarlijks ongeveer 150 miljard euro.

nadat de effectieve vergunningen zijn uitgereikt, gepubliceerd zouden worden. Zo werd het meest recente rapport, met de gegevens van 2016, gepubliceerd in februari 2018, wat weliswaar iets vroeger dan de voorgaande jaren maar nog steeds meer dan een jaar was nadat de vergunningen effectief waren uitgereikt. Daarom moeten de lidstaten binnen de COARM-werkgroep de oorzaken van die trage rapportage analyseren en aanpakken;

- 4 Het opnemen van **bijkomende informatie** in de Europese rapportage. Zo zou Vlaanderen binnen COARM onder andere kunnen aandringen op een **grotere openheid inzake de interpretatie van de toetsingscriteria** in concrete vergunningsdossiers door de lidstaten. De rapportage van de Vlaamse Regering kan als inspiratie en als basis voor meer inhoudelijke discussies dienen en zo bijdragen tot een grotere convergentie in de interpretatie van de criteria.

Een verbeterde informatie-uitwisseling

De uitwisseling van informatie over geweigerde vergunningen – het *denial notification* systeem – is belangrijk voor een grotere convergentie van het exportcontrolebeleid van de verschillende lidstaten. De onderlinge uitwisseling van informatie over geweigerde vergunningen moet *undercuts* voorkomen waarbij lidstaten elkaars exportcontrolebeleid – al dan niet bewust – ondergraven door vergunningen uit te reiken voor gelijkaardige transacties die eerder door een andere lidstaat geweigerd werden. Hoewel lidstaten autonoom beslissen over vergunningen, blijkt zulke informatieuitwisseling wel tot politieke druk te leiden.¹⁸ Een gedegen informatieuitwisseling kan daarom de convergentie van het wapenexportbeleid van de verschillende lidstaten versterken. Daarenboven kan een betere informatiedeling het exportcontrolesysteem van met name de kleinere lidstaten, die niet beschikken over de uitgebreide controle- en informatieverzamelingsystemen van de grote lidstaten, ten goede komen omdat ze een snelle toegang tot heel wat potentieel relevante informatie voor de beoordeling van vergunningen mogelijk maakt.

Een betere samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten **zijn dus in het belang van het Vlaamse exportcontrolesysteem**. De Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen zou via een verdergaande Europese informatiedeling immers meer relevante informatie kunnen verzamelen voor de beoordeling van concrete vergunningsaanvragen en zo onder meer een positieve bijdrage leveren aan de continue uitdaging voor de Vlaamse overheid om het effectieve eindgebruik van Vlaamse militaire goederen in beeld te krijgen. Een verdere Europese samenwerking in de uitwisseling van relevante informatie kan daarom belangrijk zijn voor Vlaanderen om op een structurele wijze een goed beeld te krijgen op het effectieve eindgebruik van Vlaams militair materieel.

Sinds kort beschikt COARM over een **elektronische databank** die in de praktijk lijkt te leiden tot een snellere en betere informatieuitwisseling over geweigerde vergunningen tussen de verschillende lidstaten. Die online databank biedt daarenboven ook mogelijkheden voor informatiedeling tussen de lidstaten onderling en tussen de EU en de lidstaten op volgende vlakken:

- De Europese instellingen, zoals de Europese Dienst voor Extern Optreden (EEAS), zouden kunnen beschikken over informatie omtrent de situatie in bepaalde regio's en landen die nuttig kan zijn voor de beoordeling van vergunningen.

- Kleinere lidstaten zouden het internationale netwerk van andere lidstaten kunnen gebruiken voor zaken als de legalisering van eindgebruikerscertificaten (EUC's), informatie over bepaalde bestemmingen of eindgebruikers, informatie over de mensenrechtensituatie in bepaalde landen, enzovoort. Omdat de Vlaamse overheid slechts over een beperkt buitenlands netwerk beschikt, zou dat voor haar erg nuttig kunnen zijn. Op de eerste plaats zou Vlaanderen echter alvast het federale diplomatieke netwerk kunnen gebruiken. Hoewel het Samenwerkingsakkoord van 2007^a formeel voorziet in de mogelijkheid dat de Gewesten gebruik kunnen maken van het federale netwerk, gebeurt dat in de Vlaamse exportcontrolepraktijk weinig tot niet.¹⁹
- Gedetailleerde informatie over gevallen van illegale afwending die vastgesteld werden door lidstaten, zou kunnen worden gedeeld. Het risico op afwending blijkt al jaren het meest ingeroepen criterium om vergunningsaanvragen te weigeren, waardoor dergelijke informatie erg relevant is voor de beoordeling van toekomstige vergunningsaanvragen, zowel omtrent het bedrijf dat de vergunning aanvraagt als omtrent het land van eindgebruik. Tegelijkertijd tonen recente studies aan dat illegale afwending van militaire goederen uitgevoerd vanuit de EU, nog steeds plaatsvindt.²⁰ Vlaanderen zou daarom moeten ijveren voor het delen van informatie tussen lidstaten over bestemmingen of eindgebruikers met gedocumenteerde gevallen van illegale afwending, zowel binnen het land zelf als naar actoren in het buitenland.

Het is kortom belangrijk dat Vlaanderen pleit voor een **verdere uitbouw van de elektronische databank** en voor een zo verregaand mogelijke uitwisseling van relevante informatie. De databank en de bijhorende informatie-uitwisseling kan immers zowel de Europese convergentie van beslissingen over wapenexport bevorderen als een positieve bijdrage leveren aan een meer efficiënte en effectieve controle op het eindgebruik van de uit te voeren goederen.

Een laatste belangrijk aspect in het licht van een verdere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, is dat van de post-export controles. Dergelijke controles vinden plaats nadat de export effectief heeft plaatsgevonden en dienen om na te gaan of contractuele verplichtingen inzake het gebruik en wederuitvoer van de goederen nageleefd worden. Heel wat lidstaten tonen weliswaar interesse in dergelijke controles, maar zowel praktisch-financiële als politieke motieven verhinderen er in de praktijk vaak een systematische uitrol van. Desondanks zijn de voorbije jaren enkele lidstaten, zoals Duitsland, gestart met post-export controles, of tonen ze, zoals Zweden, een sterke interesse om dergelijke controles op te zetten. Vlaanderen zou daarom binnen COARM actief kunnen aandringen op meer Europese samenwerking op het vlak van **post-export controles**.

Die samenwerking zou er in de eerste plaats uit kunnen bestaan dat de informatie die lidstaten verzamelen op basis van post-export controles kan worden gedeeld. Zowel informatie over illegale afwending als over importerende landen en eindgebruikers die zich houden aan de formele afspraken, kan relevant zijn voor de andere lidstaten bij toekomstige vergunningsaanvragen. Dergelijke informatie kan ook direct relevant zijn voor het Vlaamse export-controlesysteem bij de beoordeling van toekomstige vergunningsaanvragen. Daarnaast kan

^a Het Samenwerkingsakkoord 'wapenhandel' van juli 2007 bevat afspraken tussen de federale staat en de Gewesten over informatie-uitwisseling tussen de bevoegde overheden, de mogelijkheid ondersteuning in concrete vergunningsdossiers te krijgen van de FOD Buitenlandse Zaken en over de standpuntbepaling en afvaardiging in de relevante internationale exportcontrole regimes.

de uitwerking van een Europees systeem voor post- export controles tegemoetkomen aan enkele van de praktische en politieke bezwaren bij de nationale organisatie van een dergelijk systeem. De financiële/personeelsmatige kosten enerzijds en de diplomatieke investeringen anderzijds zijn immers te substantieel voor de meeste landen.

Explicitering als noodzakelijke voorwaarde voor beleidsvoering en -evaluatie

Een noodzakelijke voorwaarde om op een efficiënte en effectieve manier de Europese beleidsontwikkelingen mee vorm te geven is het hebben van een eigen coherent en geëxpliciteerd beleid. De Vlaamse overheid blijkt, op basis van een analyse van de Vlaamse vergunningspraktijk, enkele specifieke keuzes te maken in de toepassing van het Wapenhandeldecreet en een specifieke interpretatie aan de toetsingscriteria te geven.²¹ Die keuzes worden echter veelal impliciet gehouden.

Een uitgewerkt wapenexportbeleid laat toe een meer gerichte strategie te bepalen voor het internationale optreden. Zulke strategie gaat breder dan COARM en het Europese niveau, maar behelst ook andere internationale regimes op het vlak van exportcontrole van conventionele wapens, zoals het VN-Wapenhandelverdrag en het Wassenaar Arrangement.

In die zin sluit deze adviesnota aan bij het advies van het Vlaams Vredesinstituut bij het jaarverslag buitenlandse wapenhandel 2016. Ook in dat advies benadrukte het Vredesinstituut het belang de eigen uitgangspunten en prioriteiten te expliciteren en internationaal uit te dragen, en erover te rapporteren aan het Vlaams Parlement. Het is een belangrijke opdracht voor de Vlaamse Regering om, naar aanleiding van het hierboven beschreven reviewproces, te reflecteren over welke aspecten van (de implementatie van) het Wapenhandeldecreet ze essentieel acht en over welke ze van mening is dat verdere Europese en internationale convergentie wenselijk is.

Het Vredesinstituut pleit dus opnieuw voor een **verdere explicitering van de inhoudelijke uitgangspunten en prioriteiten in het Vlaamse wapenexportbeleid**. De Vlaamse Regering zou bijvoorbeeld haar algemene beleidslijnen in de interpretatie van de toetsingscriteria in de beleidsnota en beleidsbrieven kunnen opnemen. Daarnaast kan verdere explicitering de vorm aannemen van een meer specifieke toelichting bij de interpretatie van de criteria in relatie tot concrete landen of regio's in het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering. In de context van het reviewproces van het Gemeenschappelijk Standpunt zou de Vlaamse Regering zo expliciet kunnen rapporteren over de positie en prioriteiten die ze naar voor schuift.

Een degelijke rapportage aan en betrokkenheid van het Vlaams Parlement

Een explicitering van het beleid maakt bovendien een gedegen parlementair debat mogelijk over de inhoudelijke prioriteiten van de Vlaamse overheid, over de wijze waarop die prioriteiten nagestreefd worden en over de effectieve impact van de Vlaamse acties. Het huidige jaarverslag over buitenlandse wapenhandel noch de beleidsnota en -brieven 'buitenlands beleid' bevatten informatie over het internationale optreden van de Vlaamse overheid.

Het Vredesinstituut benadrukt het belang van een grotere betrokkenheid van het Vlaams Parlement bij de afbakening van het Vlaamse standpunt en in de evaluatie van de Vlaamse acties terzake.

Het Vredesinstituut pleit ervoor dat de Vlaamse Regering rapporteert aan en terugkoppelt naar het Vlaams Parlement over haar positie en over hoe ze probeert de eigen doelstellingen en prioriteiten na te streven in het boven beschreven Europese beleidsproces.

Een grotere betrokkenheid van het parlement bij dat proces kan leiden tot een grotere gedragenheid van het Vlaamse standpunt. Mogelijk stelt meer betrokkenheid Vlaamse parlementsleden ook in staat de door Vlaanderen voorgestelde aanpassingen te bepleiten bij parlementsleden in het buitenland. Politieke aandacht en betrokkenheid van onderuit – vanuit het nationale niveau – blijken immers vaak cruciaal om substantiële veranderingen op Europees niveau te bekomen. Bovendien creeert de rapportage die we voorstaan ook ruimte voor reflectie en evaluatie achteraf van de resultaten van het vermelde reviewproces en van de bijdrage die Vlaanderen eraan geleverd heeft.

Niet enkel de Vlaamse Regering dient meer aandacht te hebben voor de rapportage van het Vlaamse standpunt en beleid binnen internationale instellingen, **ook leden van het Vlaams Parlement hebben, vanuit hun controlefunctie, een belangrijke verantwoordelijkheid via het stellen van mondelinge of schriftelijke parlementaire vragen aan de bevoegde minister.** Het Vlaams Vredesinstituut pleit daarom voor een **meer actieve opvolging** van het internationale optreden van de Vlaamse Regering door het Vlaams Parlement.

Eindnoten

- ¹ Artikel 6 2° Decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, B.S., 18 augustus 2004.
- ² Cops, D. (2017), *De Vlaamse vergunningspraktijk voor wapenexport. Elementen voor een uitgewerkt wapenexportbeleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 25.
- ³ Artikel 34 decreet van 30 juni 2017 tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, B.S., 3 augustus 2017.
- ⁴ <https://www.fdfa.be/nl/maand-en-jaarverslagen>
- ⁵ Cops, D. (2017), *De Vlaamse vergunningspraktijk voor wapenexport. Elementen voor een uitgewerkt wapenexportbeleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁶ Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materiaal, B.S., 20 december 2017.
- ⁷ UNODA, *the Arms Trade Treaty*, <https://unoda-web.s3-accelerated.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf>
- ⁸ *Beleidsnota 2014-2019 buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking*, ingediend door de heer Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed, *zitting 2014-2015, stuk 147-1*, Vlaams Parlement, 24 oktober 2014, p. 51.
- ⁹ Artikels 2, 4, 5 en 8 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*, L335, 13 december 2008.
- ¹⁰ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016), *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ¹¹ Artikel 10 Conclusies van de Raad over de evaluatie van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB in verband met wapenexport en de tenuitvoerlegging van het Wapenhandelsverdrag (WGV), zoals aangenomen door de Raad (Buitenlandse Zaken) op 20 juli 2015, 10900/15 COARM 174, CFSP/PESC 401.
- ¹² Cops, D. (2017), *De Vlaamse vergunningspraktijk voor wapenexport. Elementen voor een uitgewerkt wapenexportbeleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 24.
- ¹³ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2017), Scrutinizing arms exports in Europe: the reciprocal relationship between transparency and parliamentary control, *Security and Peace*, 35, (2), 79-84.

- ¹⁴ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 149.
- ¹⁵ Artikel 34 decreet van 30 juni 2017 tot wijziging en optimalisatie van van diverse bepalingen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *B.S.*, 3 augustus 2017
- ¹⁶ Directoraat-Generaal voor extern beleid (2017), *Workshop on the implementation of the EU arms export control system*. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578047/EXPO_IDA\(2017\)578047_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578047/EXPO_IDA(2017)578047_EN.pdf) , p. 8.
- ¹⁷ Nineteenth annual report according to article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, *Publicatieblad van de Europese Unie*, C56/1, 14 februari 2018.
- ¹⁸ Depauw, S. & Baum, T. (2016). *Spelregels voor wapenhandel. Het juridisch kader voor de buitenlandse handel in strategische goederen*, Leuven: Acco, p. 60.
- ¹⁹ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 122.
- ²⁰ Conflict Armament Research (2017). *Weapons of the Islamic State. A three-year investigation in Iraq and Syria*. Londen: Conflict Armament Research Ltd.
- ²¹ Cops, D. (2017). *De Vlaamse vergunningspraktijk voor wapenexport. Elementen voor een uitgewerkt wapenexportbeleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.