

5 december 2006

Advies bij de beleidsbrief 2006-'07 van de minister bevoegd voor de vergunningen voor in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie

1 Wettelijk kader

Het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut bevat de volgende bepaling:

“Jaarlijks komt in de beleidsbrief van de minister bevoegd voor de vergunningen voor in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie een lijst van situaties waarbij het advies van het Vredesinstituut wordt gevraagd. Deze beleidsbrief maakt, na advies van het Vredesinstituut, voorwerp uit van een parlementair debat en resulteert in een resolutie aan de Vlaamse Regering.”¹

In de beleidsbrief Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel van 30 oktober 2006 is een stuk opgenomen dat uitvoering geeft aan deze bepaling.² Na analyse van de relevante passages en in voorbereiding op het parlementair debat, geeft het Vredesinstituut het vereiste advies bij deze beleidsbrief.

2 Bespreking beleidsbrief

De bevoegde minister omschrijft in de beleidsbrief een aantal kwesties waarvoor ze het advies van het Vredesinstituut zal vragen. De lijst bestaat uit vier geabstraheerde probleemgevallen die hierna besproken worden. Bij gebrek aan concrete informatie over reële situaties kan een adviesvraag over deze kwesties op dit moment enkel resulteren in een hypothetische oefening. Onderliggend advies is bijgevolg geen advies bij de situaties, maar bij de beleidsbrief, zoals voorzien in het oprichtingsdecreet. Een voldragen advies bij een situatie, zoals omschreven in het genoemde art. 6, §2 van het oprichtingsdecreet, wordt pas mogelijk wanneer die situatie zich reëel voordoet.

De exportcontrole op militair materieel is een materie waarbij talloze variabelen een rol spelen, waardoor het in de praktijk vrijwel onmogelijk is om een bruikbaar en onderbouwd advies te formuleren over abstracte of veralgemeende situaties. Omwille van deze complexiteit is het internationaal de norm om de problematiek van buitenlandse handel in militair materieel per geval (*case-by-case*) te benaderen.³ Deze complexe realiteit impliceert dat het Vredesinstituut over de behandeling van vergunningsaanvragen pas dan een degelijk advies kan uitbrengen, als aan elk van de volgende voorwaarden voldaan is:

1. het advies heeft betrekking op een concrete situatie;
2. alle relevante informatie wordt in haar volledigheid ter beschikking gesteld;
3. een redelijke termijn wordt voorzien.

In wat volgt overlopen we de in de beleidsbrief opgesomde situaties, om te komen tot een advies aan het Vlaams Parlement.

2.1 Toepassing van de catch-all clause

“Als een vrij goed aangeboden wordt aan de douane zonder vergunning en de douane meent op basis van uiterlijke kenmerken (camouflagekleur, pro forma factuur naar ministerie van defensie) dat het goed onder de toepassing van de catch-all clause valt, vraagt ze daarvan uitdrukkelijk bevestiging aan de administratie. Hoe dient dan de administratie tot de bevinding te komen of het al dan niet onder de catch-all valt?”

De formulering van deze mogelijke probleemsituatie kan zowel procedureel als inhoudelijk geïnterpreteerd worden.

Indien de minister een advies verwacht over de te volgen procedure om tot de bevinding te komen of één van de catch-all clauses van toepassing is⁴, dan heeft de adviesvraag betrekking op een werkwijze en niet op een situatie. Volgens deze interpretatie zou deze aangekondigde adviesvraag dan ook losgekoppeld dienen te worden van de lijst van situaties zoals bedoeld in art. 6, §2 van het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut. Desgewenst kan de Vlaamse Regering op grond van art. 6, §1 van het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut te allen tijde een algemeen of specifiek advies vragen over deze kwestie.

Indien de minister een inhoudelijk advies verlangt over de afweging om al dan niet de catch-all toe te passen, kan het Vredesinstituut zich enkel adviserend uitspreken als er duidelijkheid bestaat over de aard van het goed, het land van (eind)bestemming en de al dan niet militaire bestemming van het goed. Wanneer het beschreven probleem zich reëel stelt, is het niet opportuun om de betreffende lading onnodig lang tegen te houden in afwachting van een advies van het Vredesinstituut, om daarna eventueel nog een volledige vergunningsprocedure te moeten doorlopen. In voorkomend geval is het wenselijk dat de Vlaamse administratie relatief snel, op basis van de aanwezige expertise en zonder bijkomend advies van het Vredesinstituut, tot de bevinding komt of het goed al dan niet onder een catch-all clause valt, en dus of een vergunningsprocedure moet worden opgestart.

2.2 Interpretatie van een militair embargo

“Neem de situatie waarbij een uitvoer wordt voorzien van internationaal vrije goederen, m.a.w. geen goederen voor tweërlei gebruik noch goederen die voorkomen in de lijst van de 18 onderafdelingen van de bijlage van het KB van 8 maart 1993,⁵ naar een bedrijf in een staat, waarbij het bedrijf zich inlaat zowel met burgerlijke projecten als – direct of indirect – met militaire projecten, waarbij de scheiding tussen beide niet a priori evident is, en waarbij op deze staat een militair embargo rust. Onder welke omstandigheden zou zonder schending van het embargo een uitvoervergunning kunnen verleend worden?”

De interpretatie van een militair embargo evenals zijn concrete toepassing hangen af van tal van factoren, waaronder de precieze formulering van het embargo, het al dan niet bindende karakter van het embargo, de instantie die het embargo heeft afgekondigd, het land van bestemming, de bestemming, de aard van het te exporteren goed, en hiervan afgeleid de rechtsgrond voor de vergunningplicht. Telkens de beschreven situatie zich reëel voordoet, is het Vredesinstituut in staat om volgens internationaal gangbare standaarden een bruikbaar advies uit te brengen, op voorwaarde dat de genoemde factoren concreet en volledig gekend zijn.

2.3 Eenzijdig afgekondigde wapenembargo's

“In welke mate dient de vergunnende overheid rekening te houden met eenzijdig afgekondigde wapenembargo's, die niet genomen werden in het kader van de EU, de VN (Verenigde naties) of de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa)?”

De omschrijving van de situatie is in haar huidige vorm te abstract om nu al inhoudelijk uitspraken te kunnen doen. Wanneer de situatie zich reëel voordoet, kunnen de relevante variabelen geconcretiseerd worden. Welke instantie heeft het embargo afgekondigd? Tegen wie werd het afgekondigd? Wat was de aanleiding tot of de context van de afkondiging? Hoe is het embargo precies geformuleerd? Bestaat er een verband tussen het embargo en de externe belangen of internationale doelstellingen van België? Is er een verband met de nationale veiligheid van een EU-lidstaat, een bondgenoot, ...? Over welke concrete vergunningaanvraag gaat het? Als alle gegevens beschikbaar zijn die antwoorden op deze vragen mogelijk maken, kan telkens deze situatie zich voordoet, aan de adviesvraag voldaan worden.

2.4 Implicaties niet-erkenning Internationaal Gerechtshof

“Stel dat men geconfronteerd wordt met een uitvoer naar een staat die het Internationaal Gerechtshof van Den Haag niet erkent. Dient dit gegeven te worden beschouwd als een uitsluitingscriterium voor een vergunning.”

Het Internationaal Gerechtshof (IGH) te Den Haag is het belangrijkste gerechtelijke orgaan van de Verenigde Naties en zijn statuut maakt integraal deel uit van het Handvest van de Verenigde Naties. Het IGH regelt geschillen tussen staten. Alle lidstaten van de Verenigde Naties zijn ipso facto partij bij het IGH. Ook staten die geen lid zijn van de Verenigde Naties, kunnen partij worden bij het IGH. Niet-staten kunnen geen partij zijn bij het IGH. Partij zijn bij het gerechtshof betekent echter niet automatisch dat een staat de jurisdictie van het IGH erkent voor elk dispuut dat zich voordoet. De betrokken partijen moeten ermee instemmen dat een geschil door het IGH behandeld wordt. Dit kan per geval gebeuren, maar een staat kan ook – op basis van wederkerigheid en al dan niet onder voorbehoud – erkennen dat het IGH dwingende jurisdictie heeft.⁶

Het is niet duidelijk wat de minister in de beleidsbrief bedoelt met de formulering “een staat die het Internationaal Gerechtshof van Den Haag niet erkent”. Gaat het om een staat die geen lid is van de Verenigde Naties en evenmin als niet-lidstaat partij geworden is bij het IGH? Gaat het om een staat die wel partij is bij het IGH, maar zijn dwingende jurisdictie niet erkend heeft? Gaat het om een staat die in een concreet geval niet heeft ingestemd met de behandeling van een geschil door het IGH? Gaat het om een “staat” die internationaal niet als dusdanig erkend is, en daardoor geen partij kan worden bij het IGH?¹

De mogelijke variabelen zijn dermate talrijk en complex dat het pas mogelijk wordt om het probleem accuraat in te schatten, als de situatie zich reëel voordoet en alle nodige informatie beschikbaar is.

ⁱ Bijvoorbeeld Taiwan

3 Advies

De decreetgever was zich ten tijde van de oprichting van het Vredesinstituut bewust van de complexiteit van de materie en heeft hierop geanticipeerd door in nader te bepalen situaties uitdrukkelijk een adviesrol toe te kennen aan het Vredesinstituut. Deze situaties worden in de jaarlijkse beleidsbrief van de bevoegde minister bepaald.

De lijst van situaties, zoals omschreven in de beleidsbrief 2006-2007 van de bevoegde minister, valt uiteen in één mogelijk voorval dat voorafgaat aan een eventuele vergunningaanvraag, en in drie situaties die zich kunnen voordoen wanneer een vergunning effectief werd aangevraagd. De eerste situatie vereist een dringend besluit, wat het in de praktijk niet wenselijk maakt om een advies van het Vredesinstituut af te wachten. De drie resterende situaties illustreren een aantal zeer specifieke omstandigheden die de afweging van een vergunningaanvraag kunnen bemoeilijken. In dergelijke gevoelige dossiers kan een advies van het Vredesinstituut een nuttig instrument zijn dat de minister kan gebruiken om tot een besluit te komen.

Daarnaast werden in het verleden al meermaals problematische dossiers behandeld, die niet gevat worden door deze lijst van situaties. Een aantal dramatische wapenleveringen hebben in 1991 tot de facto en in 2003 tot de jure regionalisering geleid van de bevoegdheid over in-, uit- en doorvoer van gecontroleerde goederen met militaire toepassing.⁷ Ook na de regionalisering in 2003 werden nog opvallende uitvoer- en doorvoervergunningen hetzij geweigerd, hetzij goedgekeurd.⁸ Wanneer zich in de toekomst gevoelige dossiers aandienen, die niet onder een van de situaties uit de beleidsbrief vallen, staat het de minister vrij om het advies van het Vredesinstituut te vragen op grond van art. 6, §1 van het oprichtingsdecreet.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert het Vlaams Parlement om in de decretaal voorziene resolutie aan de Vlaamse Regering te vragen

- 1. dat het advies van het Vredesinstituut wordt gevraagd telkens de tweede, de derde of de vierde situatie uit de lijst in de beleidsbrief zich reëel voordoet;**
- 2. dat de adviesvragen betrekking hebben op concrete situaties;**
- 3. dat het volledige dossier en alle relevante informatie ter beschikking wordt gesteld;**
- 4. dat een redelijke termijn wordt voorzien.**

¹ Decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, art. 6, §2.

² *Beleidsbrief Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel – Beleidsprioriteiten 2006-2007 ingediend door mevrouw Fientje Moerman, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel (Zitting 2006-2007 stuk 1001-1), Vlaams Parlement, 30 oktober 2006, p. 91.*

³ EU-Gedragscode betreffende wapenuitvoer, uitvoeringsbepaling 1; Bauer S., "Enhancing export control-related CTR (Cooperative Threat Reduction) programmes, Options for the EU", Stockholm: SIPRI (Background paper 6), p. 2.

⁴ Er bestaat enerzijds een catch-all clause voor uit- en doorvoer van militair materieel op basis van Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, Bijlagen - art. N, 2e categorie: Afdeling 1, A.19, B, C, D en E. Anderzijds geldt er een catch-all voor uit- en doorvoer van producten voor tweërlei gebruik op basis van Verordening (EG), Nr. 1334/2000 van de Raad van 20 juni 2000 tot instelling

van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweëerlei gebruik. Het Ministerieel Besluit van 28 september 2000 tot regeling van de doorvoer van producten en technologie voor tweëerlei gebruik heeft deze Verordening 1334/2000 ook van toepassing gemaakt op de doorvoer van genoemde producten en technologie.

- ⁵ De bijlage van het KB van 8 maart 1993 is tot zeven niveaus ingedeeld. Geen enkele rubriek bestaat uit exact 18 punten. De 2e categorie, Afdeling 1, onderafdeling A komt het dichtst in de buurt, met een 19-delige lijst. Het 19de item is open geformuleerd. Vermoedelijk bedoelt men hier hetzij de lijst van 19 in plaats van 18, hetzij de 18 specifiek geformuleerde punten uit de 19-delige lijst.
- ⁶ *The international court of justice – blue book*, The Hague: ICJ, 2004, p. 35-43 <<http://www.icj-cij.org/icjwww/igeneralinformation/ibleubook.pdf>> - geconsulteerd op 23 november 2006>. *The International Court of Justice – The court at a glance* <<http://www.icj-cij.org/icjwww/igeneralinformation/inotice.pdf>> - geconsulteerd op 23 november 2006>
- ⁷ Castryck G., Depauw S., Duquet N. (2006), *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, p. 10-11.
- ⁸ Castryck G., Depauw S., Duquet N. (2006), *Profielchets van buitenlandse handel in militaire goederen en de defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut., p. 50-66.
-

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.

www.vlaamsvredesinstituut.eu