

8 juli 2008

Advies bij het voorstel van richtlijn betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Europese Gemeenschap

*In december 2007 heeft de Europese Commissie voorstellen gelanceerd om een nieuw Europees wettelijk kader te creëren met het oog op de versterking van de Europese industriële en technologische defensiebasis. De voorstellen kaderen in het zogenaamde Europese defensiepakket dat bestaat uit een mededeling van de Commissie waarin ze haar visie weergeeft op de ontwikkeling van de Europese defensiemarkt, en twee voorstellen van richtlijn die deze visie vorm geven. Eén van deze voorstellen betreft ‘de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Europese Gemeenschap’. De richtlijn handelt over de wettelijke voorwaarden voor wapenhandel binnen de Europese Gemeenschap, of intracommunautaire wapenhandel. Ze is bedoeld om de huidige fragmentatie in het vergunningsbeleid van de Europese lidstaten tegen te gaan en de procedures voor intracommunautaire handel in defensieproducten te vereenvoudigen. Op die manier wil de Europese Commissie de handel in defensieproducten binnen de interne markt liberaliseren en de ontwikkeling van een Europese defensiemarkt stimuleren.*

*Het Vredesinstituut heeft begrip voor de vraag naar vereenvoudiging en harmonisering van het vergunningssysteem voor intracommunautaire wapenhandel. Het huidige voorstel van de Commissie laat echter te veel ruimte aan de lidstaten. Het grootste bezwaar is dat de liberalisering van de interne markt niet vergezeld wordt door een gemeenschappelijk Europees beleid voor wapenhandel met derde landen. Op die manier zullen defensiegerelateerde producten vrijer circuleren binnen de Unie, maar worden geen juridisch bindende standaarden toegepast voor de beoordeling van exportvergunningen bij wederuitvoer naar landen die geen deel uitmaken van de EU. Dit komt noch het principe van gelijke concurrentie, noch het beheersen van risico's voor vrede en veiligheid ten goede. Het is belangrijk dat economisch geïnspireerde hervormingen geen afbreuk doen aan maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat de uitvoer van Europees militair materieel elders in de wereld gewapende conflicten in de hand werkt.*

## 1 Uitgangspunten van het voorstel van richtlijn

### 1.1 Intracommunautaire wapenhandel wordt overgeheveld naar de eerste pijler

Wapenhandel is momenteel in alle Europese lidstaten onderworpen aan een nationale vergunningsplicht. Handel in militair materieel maakt geen deel uit van de interne markt van de Europese Gemeenschap omwille van de veiligheidsrisico's die wapenhandel stelt. Lidstaten maken vandaag systematisch gebruik van de mogelijkheid om wapenhandel onder nationale controle te plaatsen op basis van artikel 296<sup>i</sup> van het EG-verdrag. Met het huidige voorstel wil de Europese Commissie hier verandering in brengen<sup>ii</sup>. Artikel 296 dient strikter te worden geïnterpreteerd en kan niet gebruikt worden om handel in defensiegerelateerde producten stelselmatig uit te sluiten van de werking van de interne markt, aldus de Commissie. De fragmentatie van de Europese defensiemarkt met minstens 27 verschillende wetgevingen voor handel in defensiematerieel hindert de economische ontwikkeling van de Europese defensie-industrie. De Commissie wijst erop dat een sterke technologische en industriële basis nodig is voor de ontwikkeling van een

<sup>i</sup> Dit artikel laat toe dat lidstaten omwille van essentiële veiligheidsbelangen nationale maatregelen uitvaardigen inzake wapenhandel.

<sup>ii</sup> Voor meer informatie over de inhoud van het Europees defensiepakket, zie achtergrondnota Vlaams Vredesinstituut: "Het Europees defensiepakket: naar een liberalisering en harmonisering van de Europese defensiemarkt", [http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/get\\_pdf.php?ID=183&lang=NL](http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/get_pdf.php?ID=183&lang=NL)

Europees veiligheids- en defensiebeleid. In het licht van de dalende nationale uitgaven voor defensie dringt een efficiënt gebruik van de middelen zich op. De Commissie wil daarom de overdracht<sup>iii</sup> van defensiegerelateerde producten overhevelen naar de interne markt, zodat de Europese Unie de versnipperde wetgeving van de lidstaten kan harmoniseren en bedrijven hun weg niet langer moeten vinden in 27 uiteenlopende vergunningssystemen. De achterliggende doelstellingen van het voorstel van richtlijn zijn dus economisch van aard.

Momenteel wordt in de meeste Europese lidstaten geen fundamenteel onderscheid gemaakt tussen vergunningsaanvragen voor EU lidstaten en vergunningsaanvragen met derde landen als eindbestemming. De Commissie vindt dat de kosten die nationale vergunningssystemen met zich meebrengen onevenredig hoog zijn in vergelijking met de risico's die de handel in defensiegerelateerde producten vormt voor de vrede en veiligheid binnenin de Europese Unie. Vergunningen met landen van de Europese Unie als eindbestemming worden immers zelden geweigerd. De harmonisering en vereenvoudiging van het vergunningstelsel voor wapenhandel binnen de Europese Unie moeten de handelsbelemmeringen gedeeltelijk wegnemen. Het volledig vrijmaken van wapenhandel binnen de EU wordt politiek niet wenselijk geacht, maar een vereenvoudiging van de procedures moet de administratieve belasting van overheden en de defensie-industrie verlichten en de aanvoorzekerheid (*security of supply*) in de productieketen vergroten.

Belangrijk is dat het voorstel van de Commissie louter handelt over wapenhandel binnen de Europese Gemeenschap. Wapenhandel met landen buiten de EU blijft onder de bevoegdheid van de lidstaten. Dit maakt dat defensiematerieel binnen de interne markt vrij zal circuleren, maar dat geen juridisch bindende Europese criteria bestaan voor wapenhandel met derde landen (zie 1.2).

## 1.2 Wapenhandel met derde landen blijft onder de tweede pijler

In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) hebben de Europese lidstaten een gedragscode opgesteld met Europese criteria waaraan aanvragen voor exportvergunningen getoetst zullen worden.<sup>1</sup> De bedoeling van deze gedragscode is om het beleid inzake wapenexport te harmoniseren. Daar waar de nieuwe richtlijn van de Commissie gaat over wapenhandel binnen de Europese Unie, biedt de gedragscode ook een houvast voor wapenhandel met landen buiten de Unie.

Ondanks de overheveling van handel in goederen voor tweeërlei gebruik, en het voorliggende voorstel om ook wapenhandel binnen de EU naar de eerste pijler te brengen, wordt wapenhandel met landen buiten de EU niet mee overgeheveld. In een recente uitspraak van het Hof van Justitie (zaak C-91/05) van 20 mei 2008<sup>2</sup> over de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Commissie inzake kleine en lichte wapens stelt het Hof ondubbelzinnig dat maatregelen die op grond van het EG-verdrag kunnen worden vastgesteld, krachtens artikel 47 van het EU-verdrag niet het EU-verdrag als rechtsbasis kunnen hebben.<sup>iv</sup> Aangezien wapenhandel zich bij uitstek op de scheidingslijn van handelsbeleid en buitenlands beleid bevindt, lijken er

<sup>iii</sup> Het overbrengen van militair materieel van de ene lidstaat naar een andere lidstaat (zonder dat het product de Europese Gemeenschap verlaat) noemt men een 'overdracht'. 'Uitvoer' of 'export' wordt enkel gebruikt voor transacties naar staten buiten de EU.

<sup>iv</sup> Een besluit dat verschillende doelen nastreeft die zowel onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid thuishoren als onder doelstellingen onder het communautaire beleid (in het geval van deze zaak het ontwikkelingsbeleid), zonder dat een daarvan ondergeschikt is aan de andere, moet volgens artikel 47 van het EU-verdrag zijn grondslag vinden in het EG-verdrag. Het Hof dient er krachtens artikel 47 TEU op toe te zien dat de handelingen waarvan de Raad stelt dat zij onder titel V van het EU-verdrag vallen, geen inbreuk maken op de bevoegdheden die de bepalingen van het EG-verdrag aan de Gemeenschap toekennen.

juridische argumenten te bestaan om wapenhandel met niet-EU landen van de tweede naar de eerste pijler over te hevelen. Politiek echter, lijkt hier nog geen draagvlak voor te bestaan.

Zowel omwille van gelijke concurrentieposities voor bedrijven in verschillende lidstaten als vanuit een zorg voor vrede en veiligheid is het belangrijk dat de Europese gedragscode juridisch afdwingbaar wordt gemaakt. De gedragscode is reeds in de Belgische wetgeving ingeschreven, maar voor de meeste andere lidstaten is dit niet het geval. Het gevaar schuilt erin dat militaire goederen vrijer door de Unie zullen kunnen bewegen, maar dat Europese lidstaten bij wederuitvoer naar derde landen er niet juridisch toe gebonden zijn om dezelfde Europese criteria toe te passen bij de beoordeling van exportvergunningen. Het Vlaams Vredesinstituut acht het nodig om de versoepeling van het interne vergunningssysteem te koppelen aan hoge juridisch bindende Europese standaarden voor wapenuitvoer naar derde landen. Er zijn twee opties om de Europese gedragscode juridisch bindend te maken. Ofwel blijft de gedragscode een instrument onder het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, maar wordt de gedragscode een juridisch bindend gemeenschappelijk standpunt. Een andere optie is dat ook wapenexport naar landen buiten de EU wordt overgeheveld naar de eerste pijler en communautaire wetgeving wordt. De gedragscode kan dan deel gaan uitmaken van de voorliggende richtlijn of worden omgezet in een aparte richtlijn. Op die manier wordt de gedragscode juridisch afdwingbaar. In beide gevallen (omzetting naar een gemeenschappelijk standpunt of omzetting naar een richtlijn), is het belangrijk dat bestaande onduidelijkheden in de gedragscode worden weggewerkt.

## 2 Aandachtspunten in de voorgestelde richtlijn

### 2.1 Europese lijst van militair materieel

De richtlijn is van toepassing op een lijst van defensiegerelateerde producten die opgenomen wordt in de bijlage van de richtlijn (deze lijst is afgestemd op de lijst die voortkomt uit uitvoeringsbepaling 5 van de Europese gedragscode). Lidstaten mogen de bepalingen van de richtlijn mutatis mutandis toepassen op defensiegerelateerde producten die niet in de lijst opgenomen zijn, maar die gelijkaardige risico's vormen voor de vrede en veiligheid.

Voor Vlaanderen betekent dit dat voor intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten de huidige catch-all bepaling vervalt. Bevoegde overheden kunnen echter wel andere producten, specifiek ontworpen voor militair gebruik, op nationale basis onder de toepassing van de richtlijn brengen.

Om loopholes te vermijden lijkt het zinvol dat de Commissie de taak op zich neemt om in overleg met de Raad te onderzoeken of producten die nationaal aan de lijst toegevoegd worden, kunnen worden opgenomen in de lijst van defensiegerelateerde producten die opgenomen is in de bijlage van de richtlijn. Op deze manier wordt voorkomen dat producten die bijvoorbeeld vanuit Vlaanderen met een vergunning naar een ander Europees land overgedragen worden, van daaruit zonder vergunning geëxporteerd worden.

### 2.2 Vergunningssysteem

De belangrijkste vernieuwing die de richtlijn voorstelt is om het systeem van individuele vergunningen - vandaag een gangbare praktijk in de meeste lidstaten - te vervangen door een systeem van individuele,

globale en algemene vergunningen, waarbij het gebruik van individuele vergunningen eerder de uitzondering dan de regel zal worden.<sup>v</sup> Aangezien volgens dit systeem de bestemming van de producten niet meer altijd gekend zal zijn door de overheid, stelt de richtlijn voor om een certificaat uit te reiken aan bedrijven die goederen onder een algemene vergunning willen ontvangen. Via een systeem van certificering kan de betrouwbaarheid van bedrijven die gebruik willen maken van een versoepeld vergunningssysteem gecontroleerd worden.

De doeltreffendheid van het versoepeld vergunningssysteem is volledig afhankelijk van de manier waarop lidstaten het vergunningssysteem vorm zullen geven. Het voorstel van de Commissie heeft potentieel een politiek draagvlak juist omdat er veel discretie aan de lidstaten overgelaten wordt. Het is aan de lidstaten om te bepalen welke producten onder welke voorwaarden verhandeld kunnen worden. De inschatting van de gevoeligheid van de producten speelt hierin een belangrijke rol.

Het versoepeld vergunningssysteem impliceert dat overheden aan controle inzake wapenhandel zullen inboeten. Vlaanderen reikt momenteel enkel individuele vergunningen uit voor handel in militair materieel. Dat wil zeggen dat de overheid telkens vóór de overdracht plaatsvindt op de hoogte is van de handelstransactie. Door het gebruik van globale en algemene vergunningen is dat niet meer het geval. Overheden kunnen enkel aan de hand van gedetailleerde verslagen van bedrijven zelf (post-factum) zicht krijgen op wat er verhandeld werd. Bedrijven zijn verplicht deze informatie bij te houden, maar lidstaten worden vrij gelaten om deze informatie al dan niet op te vragen. De richtlijn biedt dus geen garanties met betrekking tot transparantie. Lidstaten kunnen er zelf voor kiezen om hun vergunningsbeleid al dan niet openbaar te maken. Het is belangrijk om bij de implementatie van de wetgeving erop toe te zien dat lidstaten hoge standaarden aanhouden inzake transparantie van het vergunningsbeleid en van het controlebeleid met betrekking tot de defensiegerelateerde bedrijven die gebruik maken van het versoepeld vergunningssysteem.

## 2.3 Controle op wederuitvoer naar derde landen

De harmonisering van de procedures voor intracommunautaire wapenhandel geldt niet voor handel met niet-Europese landen. De Europese gedragscode inzake wapenexport is immers niet mee overgeheveld naar de eerste pijler waardoor geen gemeenschappelijk Europees exportbeleid van kracht wordt en dus 27 verschillende exportregimes blijven bestaan (zie punt 1.2). Deze lacune staat het principe van gelijke concurrentie binnen de EU zelf in de weg en leidt ertoe dat nationale overheden bij gebruik van algemene en globale overdrachtsvergunningen niet meer op de hoogte zijn van de eindbestemming van hun militaire producten zonder dat daar hoge juridisch bindende Europese standaarden voor uitvoer tegenover staan. Een fundamentele kritiek op de voorgestelde richtlijn heeft dan ook betrekking op de controle op de

---

<sup>v</sup> Individuele vergunningen dienen slechts gebruikt te worden indien wezenlijke veiligheidsbelangen van een lidstaat op het spel staan, indien het noodzakelijk is om te voldoen aan internationale verplichtingen of verbintenissen of indien het slechts over één individuele overdracht gaat. Globale vergunningen zijn vergunningen die een bedrijf kan aanvragen voor één of meer overdrachten van één of meer producten naar één of meerdere bestemmingen. De vergunning is minstens drie jaar geldig en is geldig voor een onbeperkt aantal overdrachten tijdens de duur van de vergunning van bepaalde productiecategorieën naar bepaalde afnemers of categorie van afnemers. Algemene vergunningen worden door de overheid uitgeschreven en zijn geldig voor elke onderneming die zich op het grondgebied van de bevoegde overheid bevindt. De overheid bepaalt voor welke producten naar welke (categorieën van) afnemers de vergunning gebruikt kan worden. In tegenstelling tot globale vergunningen worden algemene vergunningen niet toegekend aan een welbepaald bedrijf, maar kunnen alle bedrijven van een lidstaat er gebruik van maken.

eindbestemming van het militair materieel en op het feit dat er geen gelijk speelveld voor Europese bedrijven wordt gecreëerd.

De Europese Commissie heeft dit probleem trachten te verhelpen door lidstaten toe te staan uitvoerbepalingen vast te koppelen aan de overdrachtsvergunningen<sup>vi</sup>. De Commissie laat het aan de lidstaten over om te bepalen wat dergelijke uitvoerbepalingen kunnen inhouden. Een voorbeeld kan zijn dat embargo's worden opgelegd of dat een lidstaat vraagt om geconsulteerd te worden indien producten wederuitgevoerd zullen worden naar bepaalde niet-Europese landen. Wel stelt de Commissie in haar voorstel dat men rekening moet houden met de gevoeligheid van de producten vooraleer uitvoerbepalingen op te leggen. Wanneer het gaat om subsystemen en onderdelen dient de gevoeligheid te worden beoordeeld in relatie tot het product waarin ze worden geïntegreerd en het eindgebruik.

Omdat de aard van de uitvoerbepalingen niet vastgelegd is, en lidstaten vrij zijn om al dan niet gebruik te maken van deze voorziening, is het mogelijk dat de praktijken hieromtrent ver uiteen zullen lopen. Om enerzijds concurrentievervalsing tegen te gaan en anderzijds te erkennen dat de grenzen van de Europese Unie niet waterdicht zijn omdat het exportbeleid van de lidstaten van de Europese Unie nog te sterk uiteen loopt, is het zinvol om een consultatiemechanisme in te bouwen dat voor alle lidstaten van de EU gelijk is. In afwachting van gemeenschappelijke Europese wetgeving zouden deze consultaties toewerken naar de harmonisatie van het wapenexportbeleid in Europa.

In wat volgt, wordt een aan te bevelen regeling inzake consultatie bij wederuitvoer naar niet EU-landen omschreven. Voorbeelden van gelijkaardige consultatiemechanismen zijn te vinden in de EU gedragscode en in verordening 1334/2000. Zolang de Europese gedragscode niet juridisch afdwingbaar is, dienen lidstaten bij de wederuitvoer van een defensiegerelateerd product afkomstig uit een andere lidstaat of producten waarin substantiële componenten afkomstig uit andere lidstaten verwerkt zijn, deze lidstaten op de hoogte te stellen van de export. Lidstaten kunnen binnen een vastgestelde termijn (bijvoorbeeld 10 werkdagen) hun bezwaar uiten tegen een uitvoer van defensiematerieel. Indien lidstaten niet akkoord zijn over de al dan niet toekenning van de uitvoervergunning consulteren de lidstaten elkaar en informeren ze gelijktijdig de Europese Commissie. Het is echter de lidstaat van waar het (eind)product uitgevoerd wordt dat de eindverantwoordelijkheid draagt. Een dergelijk mechanisme past het voorgestelde mechanisme van uitvoerbepalingen op een gelijke manier toe op alle lidstaten waardoor de concurrentienadelen afgezwakt worden. Hoewel de beslissing in handen blijft van de uitvoerende staat zullen de consultatiemechanismen ertoe leiden dat lidstaten minstens op de hoogte worden gesteld over de eindbestemming van hun defensieproducten en eventuele bezwaren kenbaar kunnen maken. Het consultatiesysteem zal ertoe leiden dat enerzijds het exportbeleid van de lidstaten op elkaar afgestemd wordt en er een *level playing field* ontstaat, en anderzijds lidstaten het zicht behouden op de eindbestemming van hun defensieproducten. Voor specifieke omstandigheden, zoals het doorgeven van uitvoerbepalingen uit niet-EU lidstaten, of essentiële veiligheidsbelangen die op het spel staan, kunnen andere uitvoerbepalingen gelden.

---

<sup>vi</sup> Een 'overdrachtsvergunning' is een verzamelnaam voor individuele, globale of algemene vergunningen voor intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten.

## 2.4 Formulering van de richtlijn

Het voorliggende voorstel van richtlijn is het resultaat van langdurige consultaties met het bedrijfsleven en de bevoegde nationale overheden. De tekst van het voorstel is echter op verschillende punten vaag geformuleerd en laat veel ruimte aan de lidstaten. Onder meer op vlak van afdwingbaarheid van de richtlijn is de tekst vatbaar voor verbetering. De richtlijn zou een verwijzing naar doeltreffende en proportionele strafbepalingen moeten opnemen voor inbreuken op nationale wetgeving die uitvoering geeft aan deze richtlijn. De Commissie blijft ook op de vlakte over de aard van de uitvoerbepalingen en de voorwaarden die lidstaten kunnen stellen aan overdrachtsvergunningen. Dit schept onduidelijkheid en zal het implementatieproces achteraf bemoeilijken.

## 3 Advies

Het Vlaams Vredesinstituut is voorstander van Europese regelgeving voor zowel intra- als extracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten. Het Instituut erkent dat een harmonisering van het Europees beleid inzake intracommunautaire wapenhandel een efficiënte besteding van middelen en gelijke concurrentie mogelijk maakt. De richtlijn laat echter te veel marge aan de lidstaten en bouwt niet de nodige garanties in ter bescherming van vrede en veiligheid. Het is belangrijk dat economisch geïnspireerde hervormingen geen afbreuk doen aan maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat de uitvoer van Europees militair materieel elders in de wereld gewapende conflicten in de hand werkt.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert de Vlaamse regering en het Europees Parlement:

a) om het voorstel van richtlijn op de volgende punten bij te sturen:

- 1) een verwijzing naar doeltreffende, proportionele strafbepalingen in te schrijven voor inbreuken op nationale wetgeving die uitvoering geeft aan deze richtlijn.
- 2) de Europese Commissie de bevoegdheid te geven om in overleg met de Raad te onderzoeken of producten die op nationale basis aan de lijst toegevoegd worden, in de Europese lijst opgenomen kunnen worden
- 3) een consultatiemechanisme in te stellen. Lidstaten vanwaar de uitvoer vertrekt dienen alle lidstaten die substantiële onderdelen of afgewerkte producten geleverd hebben, op de hoogte te stellen van de uitvoer. Indien er geen overeenstemming is tussen de lidstaten zal er consultatie plaatsvinden, de eindverantwoordelijkheid is in handen van het land vanwaar de uitvoer vertrekt.

b) om stappen te ondernemen om de Europese gedragscode inzake wapenexport juridisch bindend te maken gezien de versoepeling van het interne vergunningssysteem gekoppeld dient aan hoge juridisch bindende Europese standaarden voor wapenuitvoer naar derde landen. Vanuit een minimale invulling betekent dit de omvorming van de Europese gedragscode betreffende wapenuitvoer tot een gemeenschappelijk standpunt. Vanuit een maximale invulling betekent dit de overheveling van wapenuitvoer naar de eerste pijler en een omzetting van de gedragscode in een nieuwe richtlijn of de opname van de criteria van de gedragscode in de voorliggende richtlijn.

- 
- <sup>1</sup> De Raad van de Europese Unie, Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, Brussel 5 juni 1998, [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/8675\\_2\\_98\\_NL.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/8675_2_98_NL.pdf).
  - <sup>2</sup> Arrest van het Hof van Justitie, zaak C-91/05, 20 mei 2008 & Perscommuniqué nr 31/08. Geconsulteerd op 1 juli 2008 via <http://www.curia.europa.eu>