

19 november 2013

Advies over de doorvoer van strategische goederen

Vlaanderen is door zijn centrale ligging en uitgebreide logistieke infrastructuur een belangrijk doorvoergebied voor allerlei producten, waaronder ook strategische goederen (militair materieel en *dual-use* producten). Op basis van een uitgebreide studie van de controle op doorvoer in Vlaanderen en de buurlanden, vestigt het Vlaams Vredesinstituut de aandacht op volgende elementen:

- Op basis van het Vlaams Wapenhandeldecreet is het niet mogelijk om bij een verdachte doorvoer van militair materieel zonder overlading, een vergunningsplicht op te leggen en dus controle uit te oefenen.
- Het Vlaams Wapenhandeldecreet is niet volledig in overeenstemming met de voorschriften van het VN Vuurwapenprotocol.
- De douanediensdiensten dienen over voldoende en adequate informatie te beschikken om op efficiënte en effectieve wijze risicoanalyses te kunnen uitvoeren om verdachte doorvoer te identificeren.
- De huidige benadering van doorvoer zorgt voornamelijk voor een administratieve belasting van het bedrijfsleven.
- Bij het doorvoercontrolebeleid zijn veel verschillende partijen betrokken; informatie-uitwisseling en samenwerking tussen hen is noodzakelijk voor een efficiënt en effectief doorvoercontrolebeleid.

Om in Vlaanderen het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk inzake doorvoer van strategische goederen te optimaliseren, adviseert het Vlaams Vredesinstituut:

- **de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement om het Wapenhandeldecreet aan te passen zodat men beschikt over een brede juridische basis om alle doorvoer van militair materieel (inclusief die zonder overlading) onder vergunningplicht te kunnen plaatsen wanneer essentiële veiligheidsbelangen in het gedrang (kunnen) zijn of er een vermoeden van afwendings is.**
- **de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement om het Wapenhandeldecreet in overeenstemming te brengen met het VN Vuurwapenprotocol.**
- **de federale regering om te investeren in informatieverwerkingstechnologie waardoor het bedrijfsleven minder administratieve lasten ondervindt en de douane haar controle van vergunningsplichtige doorvoer en haar opsporing van illegale transacties kan verbeteren.**
- **de federale en de Vlaamse Regering om aan te dringen op Europees niveau en bij de *World Customs Organisation* om volgende aanpassingen door te voeren:**
 - **meer informatie te vragen bij douane-vervoer voor goederen die onder opschorting van fiscale heffingen en/of handelspolitieke maatregelen vallen**
 - **de huidige douanenomenclatuur aan te passen zodat een efficiënte en effectieve identificatie van vergunningsplichtige categorieën van goederen mogelijk wordt**
- **alle betrokken partijen, op alle niveaus (binnen België, Europees, internationaal) om adequaat en voldoende informatie uit te wisselen en samen te werken.**

1 **Wettelijk en bestuurlijk kader voor de controle op de doorvoer van strategische goederen via het Vlaams Gewest**

Doorvoer is een handelstransactie waarbij goederen het grondgebied van een staat binnenkomen om verder te worden vervoerd naar een bestemming, buiten de jurisdictie van het doorvoerland. Dat kan ofwel rechtstreeks gebeuren (bijvoorbeeld over de weg of per spoor) ofwel gepaard gaan met een overlading op een ander transportmiddel (bijvoorbeeld goederen die via een zee- of luchthaven het land binnenkomen en worden overgeladen op een ander of gelijkaardig transportmiddel). Vlaanderen is door zijn centrale ligging en uitgebreide logistieke infrastructuur een belangrijk doorvoer gebied voor industriële producten. Vooral de haven van Antwerpen is een omvangrijke doorvoerlocatie. Ook militair materieel en *dual-use* producten worden via Vlaanderen getransporteerd naar verschillende bestemmingslanden wereldwijd.

Controle op doorvoer: minstens tweedelijsmaatregel om exportcontrole sluitend te maken

Controle op de doorvoer van de strategische goederen maakt deel uit van een nationaal exportcontrolebeleid. De praktische haalbaarheid van het controleren van doorvoer wordt echter in grote mate bemoeilijkt door het grote volume aan transacties en de snelheid ervan. De belangrijkste motivatie om doorvoer te controleren is het risico dat deze goederen tussen land van herkomst en bestemming van de radar verdwijnen en terecht komen op ongeoorloofde bestemmingen en bij ongewenste bestemmingen die buiten de nationale jurisdictie liggen. Om dit te vermijden is er controle nodig vanaf het ogenblik dat de lading het land van uitvoer verlaat tot op het ogenblik dat de goederen hun (eind)bestemming bereiken. Controle van doorvoertransacties is dan ook voornamelijk een tweedelijsmaatregel om exportcontrole sluitend te maken. Deze controle dient er in de eerste plaats over te waken dat de goederen ten allen tijde blijven voldoen aan de voorwaarden van de toegestane uitvoervergunning en dat de goederen onderweg geen bestemmingswijziging krijgen naar ongeoorloofde (binnen- of buitenlandse) ontvangers.

Daarnaast kunnen landen hun doorvoerbeleid ook aanwenden om hun eigen exportbeleid verder te zetten op de transacties die doorheen hun grondgebied plaats vinden. In het Vlaams Gewest wordt voor deze laatste optie gekozen door een systematische vergunningsplicht in te stellen voor doorvoer met overlading (zie later) en de betreffende vergunningsaanvragen te onderwerpen aan dezelfde beoordelingscriteria als aanvragen voor exportvergunningen. Getuige hiervan is onder andere de geweigerde doorvoer vergunning van productieapparatuur voor munitie afkomstig uit Frankrijk en bestemd voor Egypte. Deze doorvoer vergunning werd in mei 2011 geweigerd door het Vlaams Gewest omwille van de spanningen in het ontvangende land en dit ondanks de eerdere goedkeuring van een Franse exportvergunning. Het Vlaams Gewest gaat dus verder dan enkel te waken over het respecteren van de voorwaarden van de oorspronkelijke exportvergunning.

Het internationale regulerende kader voor controle op doorvoer is beperkt

De voorbije decennia werden door diverse internationale fora voorwaarden uitgewerkt voor een doeltreffend controlestelsel voor de internationale handel in strategische goederen. Uit een analyse van de verschillende internationale controleregimes blijkt dat dat het huidige internationale kader slechts een heel beperkte aanzet biedt tot doorvoercontrole. De focus ligt voornamelijk op exportcontrole.ⁱ Internationale (dwingende) voorschriften inzake doorvoercontrole beperken zich doorgaans tot de nood aan maatregelen (al dan niet wettelijk geregeld), de nood aan fysieke controlemaatregelen en de nood aan (grens)controles en sanctionering. De meeste internationale voorschriften leggen wel op om in wetgeving of andere maatregelen te voorzien om doorvoer te controleren, maar geven geen concrete invulling ervan voor de organisatie van een doeltreffend nationaal controlestelsel. Vaak is er geen juridische afbakening van het personeel en materieel toepassingsgebied en ontbreken politieke of juridische beoordelingscriteria om legale van illegale doorvoer te onderscheiden. Een uniforme benadering van deze drie aspecten is nochtans onontbeerlijk, om nationale verschillen te vermijden waar malafide handelaars gebruik van kunnen maken. Op internationaal niveau zijn enkel voor de doorvoer van kleine en lichte wapens (bijvoorbeeld in het VN Vuurwapenprotocol) en massavernietigingswapens (VN Resolutie 1540) dwingende voorschriften uitgewerkt.

Het Europese kader voor controle op militair materieel en dual-use producten

Binnen de Europese Unie (EU) bestaat afzonderlijke regelgeving voor de controle op doorvoer van militair materieel en voor de doorvoer van *dual-use* producten. Deze regelgeving bevat voorschriften voor de nationale controlestelsels van de EU-lidstaten.

Voor de buitenlandse handel in militair materieel geldt binnen de EU sinds 2008 het Gemeenschappelijk Standpunt tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (GS 2008/944/GBVB).ⁱⁱ Het Gemeenschappelijk Standpunt legt de criteria vast waaraan vergunningsaanvragen voor uitvoer, tussenhandel en ook doorvoer in alle EU-lidstaten behoren getoetst te worden. De Gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt definieert de termen '*transit*' en '*transshipment*', maar verplicht de lidstaten niet tot een systematische controle van een

ⁱ Zo blijkt uit een analyse van de internationale regelgeving en achtergronddocumenten dat *transit* en/of *transshipment* zelden expliciet worden vermeld. Nog minder vaak vindt men voor dit type handel concrete verplichtingen en voorschriften, evenmin als een omschrijving of definitie. Verschillende termen worden bovendien vaak als synoniem door elkaar gebruikt, zonder dat daarbij verduidelijkt wordt over welk type transactie het gaat. De meeste documenten hebben het enkel over *transit* en vernoemen dit doorgaans in één adem met voornamelijk uitvoer, evenwel met minder formele verplichtingen.

ⁱⁱ Inhoudelijk neemt het GS 2008/944/GBVB grotendeels de bepalingen van de Europese Gedragscode inzake wapenexport van 1998 over. Een belangrijke wijziging is dat het toepassingsgebied qua handelstransacties wordt uitgebreid: tot aanvragen voor uitvoervergunning behoren ook aanvragen voor "doorvoer" en "overlading" (art. 1. 2.).

bepaald type doorvoer. Die keuze blijft de bevoegdheid van de lidstaten zelf. Ten gevolge van de EU Richtlijn 2009/43/EG die de handel in militair materiaal binnen de EU reguleert, kunnen EU-lidstaten echter enkel doorvoer controleren waarbij een niet-EU-lidstaat betrokken is.ⁱⁱⁱ

De doorvoer van *dual-use* producten wordt gereguleerd door Verordening 428/2009. Deze verordening is onmiddellijk geldig in alle EU-lidstaten. Ook hier kan enkel een vergunningsplicht worden ingeroepen bij extra-communautaire doorvoer. De Europese bepalingen laten een grote beslissingsmarge aan de lidstaten, die voornamelijk gebonden zijn door een gemeenschappelijke lijst met goederen (in bijlage bij de Verordening), informatie-uitwisseling over geweigerde vergunningen (*no undercut*), internationale verbintenissen als beoordelingscriterium en de verplichting in een juridische basis te voorzien om *ad hoc* verdachte doorvoer te verbieden of onder controle te plaatsen. Omwille van het grote volume doorvoer van *dual-use* producten werd een systematische controle ondoenbaar en belastend geacht. Met de Verordening werd voornamelijk in een juridische basis voorzien om *ad hoc* controle uit te oefenen indien er aanwijzingen zijn dat de goederen zouden kunnen gebruikt worden voor massavernietigingswapens of voor militair eindgebruik.

In België is controle op doorvoer een gewestelijke bevoegdheid

In België is de bevoegdheid voor de controle op buitenlandse handel in strategische goederen sinds 2003 geregionaliseerd. Het Vlaamse Gewest nam in juni 2012 een eigen Wapenhandeldecreet aan waarin voor het eerst sinds de overdracht van de bevoegdheid een eigen beleid wettelijk wordt verankerd. In dit decreet wordt naast de uitvoer en invoer van civiele vuurwapens en militair materieel ook de doorvoer ervan gereguleerd.^{iv} Voor toezicht op de naleving van zijn doorvoerbeleid is het Vlaams Gewest echter in belangrijke mate aangewezen op de federale douanediens. Ook de informatie afkomstig van andere binnen- en buitenlandse overheidsdiensten is nodig om een effectief en efficiënt doorvoerbeleid te voeren.

ⁱⁱⁱ Aangezien handel in militair materiaal nu deel uitmaakt van de werking van de interne markt wordt handel tussen twee (of meerdere) EU-lidstaten niet langer als uitvoer noch doorvoer beschouwd, maar als overbrenging. Voor wat voorheen 'doorvoer' werd genoemd tussen EU landen is volgens deze Europese wetgeving niet langer een vergunning vereist. .

^{iv} Het Wapenhandeldecreet vormt, in vergelijking met de federale wetgeving van 1991, een juridisch veel samenhangender geheel waarin een aantal incoherenties uit de federale wetgeving worden weggewerkt en een aantal bestuurlijke praktijken wettelijk worden verankerd, zoals bijvoorbeeld een wettelijke omschrijving van doorvoer.

2 Aandachtspunten voor de controle op doorvoer van strategische goederen

Voorliggende aandachtspunten en advies zijn gebaseerd op onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut naar de regelgeving en de bestuurlijke praktijk inzake doorvoer van strategische goederen in het Vlaams Gewest^v en dit in vergelijkend perspectief met onze buurlanden.¹

2.1 Op basis van het Vlaams Wapenhandeldecreet is het niet mogelijk om bij verdachte doorvoer van militair materieel zonder overlading een vergunningsplicht op te leggen

Doorvoer wordt in verschillende EU-lidstaten anders gedefinieerd en verschillende vormen van doorvoer worden op uiteenlopende wijze onder controle geplaatst. In EU-context is er wel een definitie terug te vinden in Verordening 428/2009 m.b.t. handel in *dual-use* producten. Voor militair materiaal zijn definities van ‘doorvoer’ en ‘doorvoer met overlading’ terug te vinden in de Gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. In België heeft men doorvoer van militair materieel *de facto* steeds benaderd in de zin van doorvoer met overlading of verandering van transportmiddel. Ook in het Vlaams Wapenhandeldecreet wordt doorvoer van militair materieel beperkt tot “doorvoer met overlading”. Door de keuze voor deze definitie, laat het Vlaamse Gewest de omschrijving van doorvoer samenvallen met het type doorvoer dat reeds voor de aanneming van het decreet onder systematische controle viel. Die keuze wordt gemotiveerd doordat dit type van doorvoer het meest risicovol zou zijn omdat men ervan uitgaat dat er zich op het moment van overlading een opportuniteit voordoet om de lading te manipuleren. Daardoor zouden zich bij dit type doorvoer de grootste risico's voor de internationale en binnenlandse veiligheid situeren.

Het Vlaams Wapenhandeldecreet geeft een belangrijke juridische basis uit handen

Voor de doorvoer met overlading geldt in het Vlaams Gewest een systematische vergunningsplicht. De overige doorvoer van militair materieel is daarentegen niet vergunningsplichtig. Hier verschilt het Vlaams Gewest sterk met de buurlanden, waar overlading geen bepalend criterium is voor de omschrijving van doorvoer. Door de beperking van doorvoer tot “doorvoer met overlading” heeft het Vlaams Gewest geen juridische basis om algemene doorvoer die als verdacht beschouwd wordt (bijvoorbeeld op basis van informatie afkomstig van de douane, politie of inlichtingendiensten) tegen te houden en te controleren. In onze buurlanden blijft ten allen tijde ingrijpen wel mogelijk op voorwaarde dat ‘essentiële veiligheidsbelangen’ in het

^v Enkel het *algemeen* controlestelsel op doorvoer van strategische goederen behoort tot het toepassingsgebied van dit onderzoek. Specifieke controlemaatregelen, die gelden bovenop het algemeen kader, worden niet besproken. De sanctiemaatregelen tegen Iran bijvoorbeeld, uitzonderingsregelingen voor doorvoer van militair materieel van de NAVO-troepen, of wapens gedragen door militairen komen bijvoorbeeld niet aan bod.

gedrang zouden kunnen zijn. Door de nauwe omschrijving in het Wapenhandeldecreet geeft het Vlaamse Gewest dus een belangrijke juridische basis uit handen om in te grijpen voor alle verdachte doorvoertransacties waar geen overlading mee gepaard gaat. Nochtans kan men ervan uit gaan dat het risico door de focus op overlading verschuift en net doorvoer zonder overlading aantrekkelijker maakt voor malafide handelaars, omdat het niet aan controle onderworpen is.

Beperkte controle, gekoppeld aan brede juridische basis

Om redenen van efficiëntie, kan men opteren voor enkel een systematische controle op doorvoer met overlading van bepaalde categorieën van militaire goederen naar bepaalde bestemmingen. Cruciaal is echter dat deze beperkte controle gekoppeld wordt aan een brede juridische basis, die te allen tijde ingrijpen mogelijk maakt bij verdachte doorvoer. Dit is nu al het geval bij de doorvoer van *dual-use* producten, op basis van de Europese regelgeving. Die brede basis bekomt men door een ruime omschrijving van doorvoer (niet beperkt tot overlading) op te nemen in het Wapenhandeldecreet, samen met een ruime omschrijving van de belangen die mogelijks in het gedrang zijn en die het opleggen van een ad hoc vergunningsplicht rechtvaardigen.

2.2 Het Vlaams Wapenhandeldecreet is niet volledig in overeenstemming met internationale voorschriften

De aanneming van het Vlaams Wapenhandeldecreet in 2012 was een belangrijke stap voorwaarts op vlak van overeenstemming met de bovennationale verplichtingen m.b.t. de controle op doorvoer. Voor de doorvoer van militair materieel en *dual-use* producten voldoet Vlaanderen volledig aan de Europese afspraken. De toetsing van het Vlaams Wapenhandeldecreet aan de internationale voorschriften toont aan dat Vlaanderen globaal genomen tegemoet komt aan internationale verbintenissen. Op zich hoeft dit niet te verwonderen gezien zowel op internationaal als op Europees niveau geen exhaustief reglementair kader voor de doorvoer van strategische goederen werd uitgewerkt.

Aan twee voorschriften uit het VN Vuurwapenprotocol^{vi} wordt momenteel echter niet voldaan. Ten eerste is er de verplichting om informatie over de doorvoerroute op te nemen in de aanvraag voor een exportvergunning van vuurwapens. Het Vlaamse Gewest heeft het voor-nemen om in de toekomst informatie over doorvoerlanden op te nemen in de uitvoerver-

^{vi} In aanvulling van de UN Convention on Transnational Organized Crime (november 2000) keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) op 31 mei 2011 een Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en de handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan (VN Vuurwapenprotocol) goed. Het VN Vuurwapenprotocol trad in werking op 3 juli 2005 en heeft als doelstelling het promoten, faciliteren en versterken van de samenwerking tussen de lidstaten met het oog op de preventie, de bestrijding en het uitroeien van ongeoorloofde productie van en de handel in vuurwapens, hun onderdelen en munitie. Het Protocol legt verschillende bepalingen op die betrekking hebben op onder andere de doorvoer van vuurwapens. Deze bepalingen zijn internationaalrechtelijk bindend voor de 52 lidstaten (waaronder België) die het protocol geratificeerd hebben.

gunning van civiele wapens. Het VN Vuurwapenprotocol maakt voor deze verplichting echter geen onderscheid tussen civiele en militaire vuurwapens, waardoor het Vlaams voornemen, dat niet geldt voor militaire vuurwapens, te beperkt is. Deze verplichting uit het Vuurwapenprotocol geldt enkel voor vuurwapens, maar kan ook voor militair materieel en *dual-use* producten een toegevoegde waarde betekenen met het oog op het zoveel mogelijk vermijden van het risico op afwending. Ten tweede legt het Vuurwapenprotocol de verplichting op om in voorkomend geval gedurende minstens 10 jaar informatie bij te houden die nodig is om de vuurwapens te traceren en te identificeren die illegaal werden vervaardigd of gesmokkeld, waaronder informatie over eventuele vergunningen en doorvoerlanden. Ook aan deze laatste verplichting voldoet het Vlaamse Gewest momenteel niet.

2.3 De douanediensdiensten moeten over voldoende en adequate middelen beschikken om op efficiënte en effectieve wijze risicoanalyses te kunnen uitoefenen

Voor toezicht op de naleving van het Vlaams doorvoerbeleid is het Vlaamse Gewest in de praktijk aangewezen op de federale douanediensdiensten. Zij zijn de eerstelijnsdiensten die bevoegd zijn om fysieke en documentaire controles uit te oefenen bij het binnenkomen en uitgaan van de goederen. Het grote volume en de snelheid waarmee doorvoertransacties plaatsvinden, maken het echter praktisch onmogelijk om alle doorvoer van industriële goederen aan een controle te onderwerpen. De eerstelijnscontroles van douane worden daarom aangestuurd door risicoanalyses. Enkel met behulp van deze analyses (gebaseerd op informatie over de goederen en/of de afzender en/of de bestemming en/of andere gegevens) kan verdachte doorvoer worden geïdentificeerd en onderschept. De efficiëntie en effectiviteit van de risicoanalyses zijn echter in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die hiervoor beschikbaar is. Een aantal structurele beperkingen van het huidig systeem belemmeren dit.

De verschillende finaliteit van exportcontrole en douanebeleid

Een eerste probleem betreft de mate van informatie waarover de douane beschikt, hetgeen verschilt naargelang het type transactie. Omwille van de verschillende finaliteit tussen het exportcontrolebeleid en het douanebeleid, bestaan er in de praktijk een aantal beperkingen op de toezichtsmogelijkheden van de douane. Douane-technisch bestaat er in de Europese douanereglementering enkel de kwalificatie douane-vervoer voor goederen die “onder opschorting van fiscale heffingen en/of handelspolitieke maatregelen” vervoerd worden doorheen het EU-douanegebied. Doordat handel in dergelijke goederen vanuit een fiscale finaliteit geen relevante handelstransactie is, verplicht de douanereglementering hiervoor slechts beperkte informatie op te geven in de aangifte, meer bepaald enkel een omschrijving van de goederen (en geen vermelding van de goederencodes). Daardoor is de kans klein dat risicoanalyses erin slagen verdachte doorvoer te identificeren (omdat de goederencode daarin één van de bepalende criteria is).

Categorieën in douanenomenclatuur zijn te ruim voor identificatie van strategische goederen

Een tweede probleem betreft de douanenomenclatuur die momenteel niet toelaat om alle geïmporteerde categorieën van strategische goederen te identificeren: zelfs als de goederencodes worden meegedeeld aan de douane dan nog is het erg moeilijk om te achterhalen of de doorvoer van deze goederen daadwerkelijk vergunningsplichtig is. Vooral het opsporen van *dual-use* producten^{vii} en onderdelen van wapensystemen is problematisch: de categorieën in de douanenomenclatuur zijn immers te ruim om deze goederen *in concreto* te identificeren (80% van de douanenomenclatuur bevat goederencategorieën waarbinnen zich *dual-use* producten bevinden, zonder dat daarvoor specifieke subcategorieën met een eigen codenummer bestaan).

Doordat de douanereglementering Europees geregeld is, gelden deze beperkingen in alle EU-landen.^{viii} Het adresseren van de moeilijkheden die douanediens ten op het terrein ondervinden om goederen effectief te kunnen controleren is cruciaal voor een sluitend doorvoercontrolebeleid. Door de beperkte informatie en de problemen met de douanenomenclatuur slagen de recent ingevoerde risicoanalysemethoden er niet in om verdachte doorvoer te identificeren. In het Wapenhandeldecreet is er (voor het eerst) voorzien in eigen toezichtsbevoegdheden voor Vlaamse ambtenaren, complementair aan die van Douane. Zolang evenwel de beschikbare informatie te beperkt is, zullen ook zij dezelfde obstakels ondervinden. De douanediens ten kampen bovendien vaak met een gebrek aan personele middelen om efficiënte en effectieve controles uit te voeren.

2.4 De huidige benadering van doorvoer betekent een administratieve belasting van het bedrijfsleven

In het Vlaams Gewest vragen slechts een beperkt aantal bedrijven vergunningen aan voor de doorvoer van militair materieel en *dual-use* producten. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om scheepsagenten die actief zijn in de haven van Antwerpen en over een voorafgaande machtiging van de FOD Justitie beschikken. Het beperkt aantal doorvoerders in Vlaanderen vloeit voort uit de risico's die hieraan verbonden zijn. Doorvoer is een complexe materie die intern specifieke, *up to date* kennis vereist om uit te maken welke goederen vergunningsplichtig zijn. Dit vraagt een continue investering. Bovendien zijn doorvoerders, als eerstelijns-contactpersoon voor de douanediens ten, erg kwetsbaar mocht er iets fout gaan. Ze kunnen hoofdelijk aangesproken worden voor boetes of zelf opdraaien voor extra kosten, die niet steeds op de klant verhaald kunnen worden.

Deze kwetsbaarheid wordt nog verhoogd doordat ze grotendeels afhankelijk zijn van de informatie die ze van hun klanten krijgen. Een gebrek aan tijd, kennis en/of fysieke

^{vii} In de praktijk is er evenwel weinig tot geen vergunde doorvoer van *dual-use* producten. De focus ligt niet op systematische controle van de doorvoer van *dual-use* producten, maar op het ad hoc vermijden van verdachte doorvoer.

^{viii} Desondanks is dit geen garantie op een uniforme toepassing van deze reglementering: er blijven onderling verschillen bestaan op het vlak van toezicht, door verschillende interpretaties en door een verschil in capaciteit op nationaal niveau.

controle mogelijkheden zorgen ervoor dat het voor hen doorgaans praktisch onmogelijk is om de authenticiteit van de verkregen informatie te controleren. Verschillende scheepsagenten en andere relevante actoren kiezen er dan ook bewust voor om geen doorvoerdossiers van strategische goederen te behandelen of dit type dossiers te beperken.

Administratieve belasting zorgt voor wrevel en het vermijden van de haven van Antwerpen

Uit gesprekken met de bedrijven die deze doorvoerdossiers wel behandelen blijkt vooral de administratieve belasting voor veel wrevel te zorgen. Betrokkenen wijzen erop dat, ondanks de strategische ligging van Antwerpen en de talrijke verbindingsmogelijkheden vanuit de haven, sommige klanten afhaken omwille van de ambtelijke procedures. Volgens de doorvoerders heeft een “normaal” doorvoerdossier een behandelingstermijn van 2 tot 6 weken, terwijl moeilijke dossiers soms maandenlang kunnen aanslepen. De lange behandelingstermijn kan leiden tot extra kosten voor opslag, uitstel van betaling en andere economische nadelen. Bij doorvoerders leeft de perceptie dat vergelijkbare dossiers in de buurlanden sneller worden behandeld (vooral Hamburg en Rotterdam worden genoemd). Volgens het Vlaams Gewest kunnen de behandelingstermijnen moeilijk ingekort worden aangezien elke vergunningsaanvraag een volledige evaluatieprocedure doorloopt. De frustratie van de doorvoerders kent evenwel twee onderscheiden oorzaken. Enerzijds is ze het gevolg van de systematische vergunningsplicht die het Vlaams gewest oplegt voor doorvoer met overlading, terwijl voor dezelfde goederen in de buurlanden vaak slechts een ad hoc controle geldt en het grootste deel van de doorvoer dus vrij is van administratieve verplichtingen. Ten tweede leeft bij buitenlandse klanten de perceptie dat België en het Vlaams gewest strikter en minder efficiënt controleren dan de buurlanden, zowel op het vlak van exportcontrole als voor de douaneformaliteiten. Ondanks de gelijke Europese douanereggeving blijven er grote verschillen bestaan op vlak van interpretatie en toepassing van deze regelgeving, met als gevolg belangrijke verschillen op vlak van dienstverlening. Betrokken bedrijven wijzen erop dat de douanediens er momenteel niet in slagen om twee schijnbaar tegengesteld belangen met elkaar te verzoenen: het faciliteren en het controleren van de handelsstromen in strategische goederen.

Operationele ingrepen kunnen voor substantiële verbeteringen zorgen

Doordat de procedures inzake doorvoer omslachtig zijn kunnen ze voor de betrokken bedrijven duur uitvallen in verhouding tot de opbrengsten van een dergelijk dossier; onzekere behandelingstermijnen kunnen bovendien extra kosten met zich meebrengen. Voor een belangrijk deel kunnen deze problemen toegeschreven worden aan fundamentele beleidskeuzes (bijvoorbeeld de systematische controle van doorvoer met overlading) en de problemen die douanediens ondervinden bij het uitoefenen van hun controlefunctie (zie eerder). Echter, ook zonder fundamentele nieuwe beleidskeuzes kunnen een aantal ingrepen op operationeel vlak een substantiële bijdrage leveren aan het wegwerken van belemmeringen. Een dergelijke ingreep is – naar voorbeeld van Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – het centraliseren en invoeren van de digitalisering van de aangiftes en elektronische procedures. Ook het invoeren van een differentiatie in behandeling naargelang de gevoeligheid

van het dossier (in plaats van een standaardprocedure voor alle doorvoer) is een interessante piste om te verkennen.

2.5 Informatie-uitwisseling en samenwerking is cruciaal

Het doorvoerbeleid met betrekking tot strategische goederen raakt aan meerdere bevoegdheidsdomeinen. Omwille van de nood om internationale en nationale veiligheidsbelangen te verzoenen met voornamelijk economische overwegingen zijn de overheidsinstanties bevoegd voor Buitenlandse Zaken, Binnenlandse zaken (politie, inlichtingendiensten, staatveiligheid) en Economie primair betrokken partijen in de verschillende EU-lidstaten. Omwille van hun algemene toezichtsbevoegdheden spelen in de verschillende EU-lidstaten ook de douanediens ten een cruciale rol.

Gewestelijke en federale diensten zijn betrokken

In het Vlaamse Gewest behoort doorvoer van militair materieel en *dual-use* producten sinds 2003 tot de bevoegdheid van eenzelfde instantie, de Dienst Controle Strategische Goederen. Ze staat in voor het exportcontrolebeleid, inclusief m.b.t. doorvoer. Bij de beoordeling van doorvoeraanvragen kan beroep gedaan worden op informatie waarover de andere diensten van het Departement internationaal Vlaanderen en het federale ministerie van Buitenlandse Zaken beschikken. De samenwerking met het federale ministerie van Buitenlandse Zaken is formeel geregeld in een samenwerkingsakkoord. Met de overige gewesten en ook met andere federale diensten (zoals douane, politie en inlichtingendiensten) is er op geregelde basis informeel overleg.

Een efficiënt controlestelsel dient erover te waken dat al deze overheden samenwerken waar nodig. Een dergelijke samenwerking is niet alleen van belang voor het beoordelen van individuele vergunningsaanvragen, zoals nu het geval is, maar ook beleidsmatig met het oog op het evalueren van het huidige beleid en het uitwerken van een gericht controlestelsel dat toelaat legale transacties efficiënt te controleren en illegale transacties effectief op te sporen. Informatie-uitwisseling en samenwerking met de verschillende overheidsdiensten is vanaf juli 2012 des te belangrijker omdat het Wapenhandeldecreet voorziet in eigen toezichtsmogelijkheden voor Vlaamse ambtenaren. Zonder gedetailleerde informatie over criminele organisaties en hun *modus operandi* is het voor de Vlaamse ambtenaren moeilijk om gericht toezicht uit te oefenen. Die informatie is voornamelijk in handen van (binnen- en buitenlandse) douane-, politie- en inlichtingendiensten. Omwille van het grensoverschrijdend karakter van doorvoer is niet alleen intra-, maar vooral ook interstatelijk overleg en informatie-uitwisseling nodig.

Eindnoten

-
- ¹ Van Heuverswyn, K. (i.s.m. Duquet, N) (2013), *Doorvoer van strategische goederen: Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams Gewest en de naburige stelsels*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/publicaties/onderzoeksrapporten/pdf/rapport%20doorvoer%20van%20strategische%20goederen.pdf>; Van Heuverswyn, K. (i.c.w. Duquet, N) (2013), *Transit of strategic goods in Europe: A comparative analysis of policy on the transit of strategic goods in Belgium, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Brussels: Flemish Peace Institute, http://www.flemishpeaceinstitute.eu/images/manager/publicaties/onderzoeksrapporten/pdf/report%20transit%20of%20strategic%20goods%20in%20Europe_web.pdf