

23 september 2013

Advies bij het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Periode van 1 januari 2012 tot 31 december 2012

Aansluitend op het betreffende jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement, stelt het Vlaams Vredesinstituut volgende ontwikkelingen vast met betrekking tot het Vlaams beleid inzake controle op de handel in strategische goederen:

- De Vlaamse Regering toont zich transparant door in het jaarverslag een nieuw element in het wapenexportbeleid – de certificering van bedrijven – toe te lichten.
- De huidige implementatie van het Wapenhandeldecreet heeft verstrekkende gevolgen voor de exportcontrole m.b.t. strategische goederen: de catch-all clause wordt niet gebruikt.
- Vanaf 2013 zullen voor het eerst algemene vergunningen voor de overbrenging van defensieproducten worden gebruikt in Vlaanderen.
- Door de hoge mate van ongekend eindgebruik is er een onderschatting van de Vlaamse wapenexport die in conflicthaarden (bijvoorbeeld het Midden-Oosten) terecht komt.
- Ondanks toegenomen transparantie is er nog geen rapportage over verlengingen van vergunningen en over de daadwerkelijke wapenexport.

Om het Vlaamse wapenhandelbeleid te optimaliseren en om de parlementaire controle op dat beleid te versterken, adviseert het Vlaams Vredesinstituut aan het Vlaams Parlement om de Vlaamse Regering te vragen:

1. **om uitvoerig en gedetailleerd inzicht te verschaffen over:**
 - de huidige toepassing van de catch-all bepaling voor wapenexport naar landen buiten de EU
 - de reden waarom geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een eigen, Vlaamse lijst van vergunningsplichtige defensieproducten op te stellen
 - de toetsing van de producten die voorheen onder de catch-all categorieën (ML24-25) werden geklasseerd, aan de Gemeenschappelijk EU-lijst van militaire goederen
 - de inschatting van de gevoeligheid van producten en overdrachten die onder algemene vergunning worden geplaatst.
2. **de transparantie van de verslaggeving over vergunningen verder te verhogen door:**
 - te rapporteren over de daadwerkelijke wapenexport met de verschillende types van vergunningen
 - te rapporteren over verlengde vergunningen
 - de gegevens over het gebruik van algemene vergunningen op een zo transparant mogelijk wijze te rapporteren aan het parlement
3. **om het ongekend eindgebruik zoveel mogelijk te beperken door in te zetten op een gedegen informatie-uitwisseling tussen de overheid en het bedrijfsleven, en voldoende middelen hiervoor vrij te maken.**

1 Aandachtspunten bij het jaarverslag wapenhandel 2012 van de Vlaamse Regering

Het decreet dat de werking van het Vlaams Vredesinstituut omschrijft, stipuleert dat het instituut advies uitbrengt aan het Vlaams Parlement over het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Op 16 juni 2013 heeft de Vlaamse Regering haar negende jaarlijks verslag ingediend bij het Vlaams Parlement. De tekst van het jaarlijks verslag was beschikbaar op 28 augustus 2013.

Dit jaarverslag van de Vlaamse Regering is het eerste jaarverslag sinds de inwerkingtreding van het nieuwe Wapenhandeldecreet op 30 juni 2012. Het verslag biedt een beknopt overzicht van het juridisch kader en zoomt in op één aspect van het nieuwe wapenhandelbeleid: de certificering van bedrijven. Daarnaast wordt de in-, uit- en doorvoer op Europees niveau en op wereldniveau besproken voor het jaar 2011. Ook de geldende wapenembargo's worden opgesomd. Verder wordt ook de methodologie van de verslaggeving toegelicht. De toegekende vrijstellingen van vergunningplicht worden eveneens weergegeven. Tot slot volgen de eigenlijke cijfers in overzichtstabellen en individuele data per vergunning van 1 januari 2012 tot 31 december 2012.

Uit het jaarlijks verslag blijkt dat in 2012 282 vergunningen werden uitgereikt voor de **invoer** en 411 vergunningen voor de **overbrenging**ⁱ van wapens en defensiegerelateerde producten naar het Vlaams gewest. Deze vergunningen hebben een gezamenlijke waarde van 82,7 miljoen euro en hebben betrekking op (1) vuurwapens en toebehoren (bijvoorbeeld munitie) bestemd voor handelaars en particulieren, (2) militaire voertuigen en voertuigonderdelen, elektronische apparatuur en vuurgeleidingssystemen bestemd voor de industrie, en (3) ordehandhavingmateriaal en verwante apparatuur voor handelaars met de Belgische overheid als vermelde eindgebruiker.

Het afgelopen jaar werden 228 vergunningen uitgereikt voor de **export** en 27 vergunningen voor de **overbrenging** van wapens en defensiegerelateerde producten vanuit het Vlaams Gewest. Met een totale waarde van 285,2 miljoen euro ligt de waarde van de vergunde Vlaamse wapenuitvoer beduidend hoger dan in 2011. Ondanks deze stijging toont een analyse van de cijfers aan dat de sterke groei van 2005-2010 zich momenteel niet doorzet. De vergunde wapenexport bestaat vooral uit militaire elektronica en (tot oktober 2012) uit "catch-all goederen" zoals visualisatieschermen en projectietoestellen. Verder werden voor grote

ⁱ De term 'overbrenging' wordt gebruikt voor handel binnen de EU, i.e. tussen EU-lidstaten.

bedragen vergunningen uitgereikt voor oefenmaterieel, voertuig- en vliegtuigonderdelen, vuurleidingssystemen en beeldvormingsapparatuur.

Voor de **doorvoer** van militair materieel werden het afgelopen jaar 22 vergunningen uitgereikt in Vlaanderen (53,6 miljoen euro). Op langere termijn kunnen we een opvallende daling van het aantal uitgereikte doorvoervergunningen in Vlaanderen vaststellen.

In 2012 werden vijf vergunningsaanvragen **geweigerd**: twee aanvragen voor een invoervergunning (wapenvizieren en toebehoren voor vuurwapens), een aanvraag voor een vergunning voor de overbrenging naar het Vlaams Gewest (geweren), een aanvraag voor een uitvoervergunning (voertuigen bestemd voor Bahrein) en een aanvraag voor een doorvoervergunning (elektronica bestemd voor Rusland).

In voorliggende adviesnota wordt de aandacht gevestigd op een aantal belangrijke elementen in het verslag van de Vlaamse Regering. Deze aandachtspunten en het advies van het Vredesinstituut zijn gebaseerd op voorgaande adviezen en onderzoek van het Vredesinstituut in zijn onderzoeksprogramma Wapenhandel en –productie, waarin het instituut het nationale, Europese en internationale juridische kader voor de buitenlandse wapenhandel volgt, alsook de feiten en cijfers van de wapenproductie en -handel in Vlaanderen.

Voorliggend advies is in het bijzonder geïnformeerd door het onderzoeksrapport ‘Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2012’¹, dat op 25 juni 2013 werd voorgesteld in het Vlaams Parlement, het onderzoekswerk ter voorbereiding van het voorstel en ontwerp van Wapenhandeldecreet, en de adviezen van het Vredesinstituut dienaangaande. Deze teksten werden reeds overgemaakt aan het Vlaams Parlement.

Met het voorliggende advies wil het Vredesinstituut het beleid van de Vlaamse Regering inzake buitenlandse wapenhandel evalueren, en de parlementaire controle op dat beleid ondersteunen en versterken.

1.1 Verslaggeving over de uitvoering van het Wapenhandeldecreet

2012 was een belangrijk jaar voor de controle op buitenlandse wapenhandel in Vlaanderen. Vooral op het vlak van het regelgevend kader veranderde er veel. Ondanks de regionalisering van de bevoegdheid inzake buitenlandse wapenhandel in 2003 voerde het Vlaams Gewest deze bevoegdheid tot voor kort uit op basis van de federale wet van 1991. In juni 2012 keurde het Vlaams Parlement een eigen Wapenhandeldecreet goed, dat de regels bepaalt voor de Vlaamse invoer, uitvoer, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materieel en ordehandhavingsmateriaal. Het decreet zet verschillende Europese richtlijnen om. De Vlaamse Regering koos er voor - in tegenstelling tot het Waalse Gewest - om verder te gaan dan een loutere amendering van de federale wet van 1991 en deze grondig te herzien.

Opvolging van de implementatie van het nieuw Wapenhandeldecreet

In zijn voorgaande adviezen concludeerde het Vlaams Vredesinstituut onder meer dat de precieze wijze waarop de Vlaamse overheid invulling zal geven aan het Europees georiënteerd beleid (waarin enerzijds de regels voor handel binnen de EU versoepeld worden, en waarbij anderzijds de buitengrenzen bewaakt moeten worden door een geharmoniseerd exportcontrolebeleid) vooral zou afhangen van de manier waarop het decreet uitvoering zou krijgen. Verschillende uitvoeringsmodaliteiten werden in het decreet namelijk overgelaten aan de Vlaamse Regering of de bevoegde administratie. Zo zijn verschillende artikels eerder algemeen geformuleerd waardoor zowel ruime als strikte interpretaties mogelijk zijn. Veel hangt af van de administratieve praktijk die zich ontwikkelt en die – afhankelijk van de bevoegde minister – een welbepaalde interpretatie zal krijgen. Het Vredesinstituut adviseerde het Vlaams Parlement in 2011² om de Vlaamse Regering te vragen duidelijk verslag uit te brengen over de uitvoeringsbesluiten en administratieve praktijk in het kader van de implementatie van het nieuwe Wapenhandeldecreet zodat het Vlaams Parlement kan toezien op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het beleid.

Toelichting over certificering is een nuttig precedent

De Vlaamse regering heeft in haar negende jaarlijks verslag gerapporteerd over toegekende vrijstellingen en heeft het proces van certificering – een nieuw element in haar beleid – toegelicht. Dergelijke thematische aandachtspunten zijn bijzonder nuttig. Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan dat de Vlaamse regering eveneens verslag uitbrengt over onder meer de toepassing van de catch-all clause (zie verder), de draagwijdte van het gebruik van algemene vergunningen, de procedure met betrekking tot beperkingen op eindgebruik en de wijze waarop eindgebruik gecontroleerd wordt, de toepassing van de beoordelingscriteria voor het verlenen van exportvergunningen, de verdere ontwikkelingen inzake certificering van bedrijven en de toelichting bij het gebruik van sancties.

1.2 De huidige implementatie van het Wapenhandeldecreet heeft verstrekkende gevolgen voor het gebruik van de catch-all clause in Vlaanderen

Het nieuwe Wapenhandeldecreet trad – met de publicatie van de uitvoeringsbesluiten in het Belgisch Staatsblad – in werking op 30 juni 2012. Dit heeft een belangrijke impact op het Vlaamse vergunningstelsel inzake buitenlandse wapenhandel. Drie aspecten verdienen hierbij aandacht:

- voor de overbrenging van defensieproducten vanuit EU-lidstaten *naar* Vlaanderen moeten niet langer invoervergunningen worden aangevraagd
- voor de overbrenging van defensieproducten *vanuit* Vlaanderen naar andere EU-lidstaten kan er geen catch-all vergunningsplicht meer worden ingeroepen en wordt het gebruik van algemene en globale vergunningen geïntroduceerd

- voor extra-communautaire export *vanuit* Vlaanderen is de brede federale catch-all bepaling vervangen door een beperktere bepaling.

De catch-all clause wordt niet gebruikt

De analyse van de gegevens die vermeld worden in het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering toont aan dat de impact van de huidige implementatie van het Wapenhandeldecreet in 2012 vooral te merken was bij het gebruik van de catch-all clause.ⁱ Conform de Europese Richtlijn 2009/43/EC werd in Vlaanderen sindsdien geen catch-all vergunningsplicht meer ingeroepen voor de overbrenging van producten naar andere EU-lidstaten. Het is echter vooral de herformulering van de catch-all bepaling voor export naar landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie en de interpretatie van deze nieuwe bepaling die verstrekkend gevolgen heeft. In het nieuwe Vlaams Wapenhandeldecreet wordt de catch-all vergunningsplicht beperkt tot transacties met *“goederen die ernstige schade kunnen toebrengen en als middel tot geweldpleging kunnen worden ingezet in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld”*.ⁱⁱ Opvallend is dat sinds de implementatie van het Wapenhandeldecreet in oktober 2012 niet enkel voor handel binnen de EU, maar ook voor handel met landen buiten de EU, geen enkele vergunning meer werd uitgereikt op basis van de *catch-all* bepaling. Dit betekent dat ongeveer de helft van de voorheen vergunningsplichtige strategische exporten nu vrijgesteld zijn van vergunningsplicht.

Geen Vlaamse bijkomende lijst van vergunningsplichtige goederen

In zijn advies bij het ontwerp van decreet heeft het Vredesinstituut ervoor gepleit in het Wapenhandeldecreet de mogelijkheid te voorzien om – naast de catch-all clause – een bijkomende lijst van vergunningplichtige defensiegerelateerde producten op te nemen, zoals ook in een aantal andere EU-lidstaten het geval is.ⁱⁱⁱ Ook volgens het Vlaams Gewest kan een bijkomende lijst van vergunningsplichtige goederen worden opgesteld: op basis van artikel 8 §3 van het Wapenhandeldecreet heeft de Vlaamse Regering de mogelijkheid om een eigen lijst van goederen toe te voegen waarvoor bij export, omwille van een directe bedreiging voor de openbare orde of veiligheid, een vergunning vereist is^{iv}. In het uitvoeringsbesluit van het wapenhandeldecreet wordt echter geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

ⁱ De introductie van algemene en globale vergunningen voor intra-communautaire overbrenging naar andere EU-lidstaten had nog geen impact in 2012 aangezien deze vergunningen pas in 2013 voor het eerst daadwerkelijk gebruikt worden in Vlaanderen.

ⁱⁱ In het Koninklijk Besluit buitenlandse wapenhandel van 1993 was een catch-all vergunningsplicht voorzien voor *“andere uitrustingen en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties”* (art. N – bijlage, 2^{de} categorie, afdeling 1,A.19.)

ⁱⁱⁱ Zo staat in Duitsland veiligheidsuitrusting en paramilitair materiaal toegevoegd op een eigen nationale lijst van vergunningsplichtige goederen en in het Verenigd Koninkrijk anti-terrorisme uitrusting en jachtgeweren.

^{iv} Artikel 8 § 3 stelt: *“De Vlaamse Regering een lijst van andere defensiegerelateerde producten en ordehandhavingsmateriaal [kan] aannemen waarvan de tijdelijke en definitieve uit- en invoer eveneens een vergunning als vermeld in artikel 21 behoeft omdat deze een directe bedreiging voor de openbare orde of veiligheid vormen”*

De vaststelling dat ongeveer de helft van de voorheen vergunningsplichtige handelsstromen nu vrijgesteld lijkt te zijn van vergunningsplicht doet een aantal vragen rijzen over het belang dat de Vlaamse Regering hecht aan exportcontrole van gevoelige producten. Ook de vraag of bepaalde producten zoals visualisatieschermen, projectietoestellen en bepaalde elektronica – die voorheen onder de *catch-all* categorieën (ML24-25) werden geklasseerd door de Vlaamse overheid – op de gemeenschappelijke EU-lijst voorkomen, wordt nu een stuk urgenter dan voorheen. Verder is het ook nodig af te wegen of het opportuun is om een bijkomende nationale lijst van vergunningsplichtige goederen op te stellen zoals voorzien is in het Wapenhandeldecreet.

1.3 Vanaf 2013 worden algemene vergunningen voor ruime categorieën van goederen gebruikt

Met de goedkeuring van de Europese Richtlijn 2009/43/EC inzake handel in defensiegerelateerd materiaal binnen de EU werd het gebruik van algemene vergunningen geïntroduceerd voor handel in militair materiaal. Een algemene vergunning is een vergunning die uitgegeven wordt door de overheid en waarvan elk bedrijf op het grondgebied van dat land of een bepaalde regio (mits bepaalde voorwaarden) gebruik kan maken. Het doel van de algemene vergunningen is administratieve vereenvoudiging: voor een transactie die voldoet aan de voorwaarden van een algemene vergunning dient het exporterende bedrijf geen vergunning meer aan te vragen. In zijn advies bij het ontwerp van decreet formuleerde het Vredesinstituut verschillende bezwaren bij het artikel in het Vlaams Wapenhandeldecreet inzake algemene vergunningen (art. 14).³ De vrees bestond dat de overgrote meerderheid van de militaire goederen als ongevoelig zou worden beschouwd.

Algemene vergunningen voor alle defensieproducten

De Vlaamse regering besliste om in vijf verschillende algemene vergunningen te voorzien. Deze algemene vergunningen worden beschreven in het uitvoeringsbesluit bij het Wapenhandeldecreet. Bedrijven die defensieproducten willen overbrengen naar andere EU-lidstaten dienen hiervoor geen vergunning meer aan te vragen bij overbrenging:

- naar de strijdkrachten van andere EU-lidstaten
- in het kader van demonstraties, evaluaties of exposities
- voor onderhoud of herstelling
- in het kader van een intergouvernementeel samenwerkingsprogramma tussen EU-lidstaten
- naar “gecertificeerde personen”ⁱ

ⁱ Een gecertificeerde persoon is een persoon die van een daartoe bevoegde autoriteit in een lidstaat van de EU een certificaat heeft ontvangen dat verklaart dat die persoon betrouwbaar is en onder meer in staat is om uitvoerbepalingen na te komen van defensieproducten die hij of zij in het kader van een vergunning vanuit een andere lidstaat overbrengt.

De eerste vier algemene vergunningen hebben betrekking op de gehele lijst van defensieproducten. Enkel voor de vijfde algemene vergunning werden een aantal productcategorieën uitgesloten van een algemene vergunning: voor de overbrenging van “gevoelige goederen”ⁱ naar gecertificeerde personen dient men wel een vergunning aan te vragen.

In andere EU-lidstaten wordt omzichtiger omgesprongen met algemene vergunningen

Het lijkt erop dat met het gebruik van algemene vergunningen in een aantal andere EU-lidstaten, (zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk of Duitsland) omzichtiger wordt omgesprongen dan in het Vlaams Gewest. De algemene vergunningen in deze landen bepalen precies welke (sub)categorieën van defensieproducten onder algemene vergunning worden geplaatst en welke niet. Bovendien geldt deze beperking niet alleen voor overbrenging naar gecertificeerde bedrijven, maar ook voor alle andere algemene vergunningen. Verder onderzoek moet in detail uitwijzen hoe andere EU-lidstaten omgaan met algemene vergunningen. Gezien het belang van de introductie van algemene vergunningen voor het Vlaamse controlebeleid verdient het aanbeveling om op te volgen op welke manier de Vlaamse Regering de gevoeligheid van producten en overdrachten inschat vooraleer ze onder algemene vergunningen te plaatsen en of dit gerechtvaardigd is.

1.4 Door de hoge mate van ongekend eindgebruik is er een onderschatting van de Vlaamse wapenexport naar het Midden-Oosten en de Maghreb.

In reactie op de gebeurtenissen van de Arabische Lente keurde het Vlaams Parlement op 16 februari 2011 een resolutie goed waarin de Vlaamse Regering gevraagd werd om *“het verlenen van vergunningen voor de export, import en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel van en naar de regio [het Midden-Oosten en de Maghreb] met de grootste omzichtigheid te behandelen en in overeenstemming met de vigerende wapenwetgeving”*.⁴ Het Vlaams Vredesinstituut adviseerde in mei 2012 bovendien om bij aanvragen voor uitvoer- en doorvoervergunningen naar de Arabische wereld de verschillende beoordelingscriteria te interpreteren met het oog op conflictpreventie en de criteria die betrekking hadden op mensenrechten, interne spanningen of gewapende conflicten, regionale vrede en veiligheid en het risico op afwijking of ongewenste wederuitvoer, zwaarder te laten doorwegen dan voorheen.⁵

Embargo's en 'on hold'-maatregelen

Het wapenexportcontrolebeleid van de Vlaamse Regering ten aanzien van het Midden-Oosten en de Maghreb bestaat hoofdzakelijk uit twee elementen. Ten eerste het respecteren van de

ⁱ Onder “gevoelige goederen” wordt verstaan de producten uit het VN-register van conventionele wapens met inbegrip van de optionele categorieën over kleine en lichte wapens.

Europese wapenembargo'sⁱ op Libië en (tot eind mei 2012) op Syrië. Ten tweede een “on hold”-maatregel ten aanzien van een aantal landen in de regio. Dit betekent dat geen vergunningen worden uitgereikt voor de uitvoer en doorvoer naar deze landen. Op dit moment betreft het vergunningen bestemd voor Bahrein, Egypte, Jemen en (sinds de opheffing van het Europees wapenembargo) Syrië. De *on hold*-maatregel is een dynamisch gegeven: een evaluatie van de lijst van probleemlanden vindt regelmatig plaats. In het Vlaams Parlement werd door verschillende politieke fracties gevraagd om ook Saoedi-Arabië aan deze lijst van *on hold*-landen toe te voegen. In reactie hierop verklaarde de bevoegde minister begin juli 2013 in de Commissie Buitenlands beleid van het Vlaams Parlement dat voor export naar Saoedi-Arabië bijkomende voorwaarden zullen worden opgelegd.ⁱⁱ

Mogelijk worden daadwerkelijke eindgebruikers niet altijd vermeld bij vergunningsaanvraag

In 2012 werden zeventien vergunningen voor de export van defensieproducten ter waarde van 5,9 miljoen euro uitgereikt voor een laatst gerapporteerde gebruiker in het Midden-Oosten of de Maghreb. Het betreft vergunningen voor telecommunicatieapparatuur en onderdelen voor vaar-, voer en/of luchtvaartuigen naar Algerije, militair oefenmaterieel naar Koeweit, geweren naar Marokko, wapenvizieren naar Oman, veldtest- en uitlijnapparatuur naar de Verenigde Arabische Emiraten, en verschillende goederen (visualisatieschermen, telecommunicatieapparatuur, beeldversterkerapparatuur, voertuigen, vuurwapentoebehoren en munitie) naar Turkije. Wat opvalt, is dat bijna alle vergunningen betrekking hebben op rechtstreekse export naar landen in de regio, terwijl deze wapenexport in de voorgaande jaren vaak via derde landen plaatsvond. In 2012 werd slechts één vergunning uitgereikt waarin vermeld stond dat de militaire goederen via een derde land uiteindelijk in het Midden-Oosten of de Maghreb terechtkomen. Dit kan toeval zijn, maar mogelijk wordt de daadwerkelijke eindgebruiker niet altijd vermeld bij de aanvraag van een vergunning door de betrokken bedrijven.

Werkelijk eindgebruik in drie kwart van de gevallen niet bekend

Het niet kennen van de uiteindelijke eindgebruiker is een oud zeer van de Vlaamse wapenexportcontrole en is grotendeels het gevolg van de specifieke aard van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie. Deze industrie bestaat voornamelijk uit bedrijven die hoogtechnologische componenten produceren die worden geïntegreerd in grotere wapensystemen zoals vlieg- of voertuigen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in 2012 meer dan 80% van de vergunde wapenexport bestemd was voor bedrijven in andere landen

-
- ⁱ De Europese Raad kan wapenembargo's opleggen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Een aantal van deze Europese wapenembargo's zijn omzettingen van VN-wapenembargo's, maar de EU legt ook eigen wapenembargo's op. De Europese wapenembargo's zijn onmiddellijk juridisch bindend voor de EU-lidstaten. Momenteel zijn er EU-wapenembargo's van kracht op bijna twintig landen wereldwijd.
- ⁱⁱ Voor elke uitvoer of doorvoer naar Saoedi-Arabië moet sindsdien een niet-wederuitvoerclausule worden opgenomen in de eindgebruikersverklaring. Bovendien mogen deze goederen sowieso niet worden uitgevoerd naar Syrië of aangewend worden in het Syrisch conflict.

(voornamelijk in Noord-Amerika en Europa). De bestemming die wordt opgegeven in de vergunningen is echter doorgaans niet de uiteindelijke eindgebruiker van de geëxporteerde producten. Als we de beschikbare gegevens over bestemming en eindgebruiker samenbundelen kunnen we vaststellen dat ongeveer driekwart van de Vlaamse vergunde wapenexport gekenmerkt wordt door een ongekend eindgebruik. Gezien deze hoge mate van ongekend eindgebruik valt het te verwachten dat de waarde van de export van Vlaamse defensieproducten die uiteindelijk in de Maghreb en het Midden-Oosten terechtkomen hoger ligt dan blijkt uit de gegevens zoals vermeld in het jaarverslag van de Vlaamse Regering.

De sleutel ligt bij informatiedeling tussen overheid en bedrijfsleven

Onderzoek van het Vredesinstituut heeft aangetoond dat meer inzicht verwerven in het uiteindelijk eindgebruik van Vlaamse defensieproducten mogelijk is. Van cruciaal belang hierbij is de informatie-uitwisseling tussen de overheid en het bedrijfsleven. De overheid dient de verplichte informatiedeling niet enkel zo maximaal mogelijk in te vullen, maar tegelijkertijd ook voldoende middelen vrij te maken om deze informatie-uitwisseling en controle op het eindgebruik performant uit te voeren.⁶ Recentelijk verklaarde de bevoegde minister, naar aanleiding van parlementaire vragen over wapenexport naar Saoedi-Arabië, dat bij vergunningsdossiers voor de export van Vlaamse componenten voor integratie in grotere wapensystemen niet enkel rekening zal worden gehouden met het exportcontrolebeleid van het land van bestemming, maar ook met het klantenbestand van de integrator.⁷ Dit is een positieve stap in de richting van het beter kennen en controleren van het eindgebruik van de Vlaamse wapenexport.

1.5 Ondanks toegenomen transparantie is er nog geen rapportage over verlengingen van vergunningen en daadwerkelijke wapenexport

De afgelopen jaren is de transparantie in de jaarlijkse verslagen van de Vlaamse regering aan het parlement sterk toegenomen en evolueerde de verslaggeving van geaggregeerde cijfers naar een rapportage waarin voor elke individuele goedgekeurde en geweigerde vergunningsaanvraag verschillende relevante kenmerken (zoals de productcategorie, het land van bestemming, het type bestemming en indien toepasselijk het type eindgebruiker en het land van eindgebruiker) worden opgelijst. De inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet heeft deze praktijk inzake transparantie naar het parlement wettelijk verankerd.ⁱ Bovendien wordt sinds de toepassing van het Wapenhandeldecreet nu ook gerapporteerd over types vergunningen die voorheen ontbraken in de jaarlijkse verslagen van de Vlaamse regering, zoals tijdelijke vergunningen en vergunningen onder het stelsel van de Europese richtlijn 91/477/EG.

ⁱ Artikel 50 van het Wapenhandeldecreet geeft weer hoe de Vlaamse regering verslag zal uitbrengen naar het parlement. Deel 8 van het uitvoeringsbesluit beschrijft precies op welke manier bedrijven aan de overheid dienen te rapporteren over het gebruik van de vergunningen. Op die manier wordt duidelijk over welke informatie de Vlaamse Regering in de toekomst zal beschikken. De verslaggeving aan het parlement door de regering komt niet aan bod in het uitvoeringsbesluit.

De opname van deze vergunningen ligt in lijn met eerder advies van het Vlaams Vredesinstituut.⁸ Dat de Vlaamse Regering een dergelijke graad van transparantie aan de dag legt, verdient – zeker in internationaal vergelijkend perspectief – erkenning en lof.

Verlengingen van vergunningen best gerapporteerd in aparte sectie van het jaarverslag

Ondanks de vooruitgang blijven enkele belangrijke lacunes in de huidige transparantie bestaan. Zo wordt nog steeds geen overzicht gegeven van de verlengingen van vergunningen terwijl dit significant kan bijdragen aan de controle van het parlement op het wapenexportbeleid van de regering. Verlengingen worden toegestaan indien de initiële vergunning niet of niet volledig ‘opgebruikt’ werd. In het jaarverslag wordt de beslissing om deze vergunningen niet te rapporteren gemotiveerd door te stellen dat de optelling van de totale vergunde kwantiteit (initiële vergunning) en de overblijvende kwantiteit (verlenging) een hoger bedrag zou opleveren dan er feitelijk vergund is waardoor een vertekend beeld van de Vlaamse export van militair materieel zou ontstaan. Dit euvel kan echter makkelijk worden opgelost door de verlengingen, net zoals de tijdelijke vergunningen, te rapporteren in een aparte sectie van het jaarverslag.

Gegevens over de reële wapenexport zouden de transparantie significant verhogen

Verder zijn cijfers over daadwerkelijke wapenexport niet beschikbaar in het jaarverslag van de regering. Het Wapenhandeldecreet schrijft voor dat bedrijven informatie dienen bij te houden over de overbrenging en export die ze realiseren door gebruik te maken van uitgereikte vergunningen (zowel algemene, individuele, globale als gecombineerde vergunningen (art.49)).ⁱ Dit betekent dat de Vlaamse Regering over de nodige gegevens beschikt om het parlement te informeren over de daadwerkelijke wapenexport vanuit Vlaanderen. Momenteel ontbreken gegevens over de daadwerkelijke wapenexport in het jaarverslag van de Vlaamse Regering. Binnen de Europese Unie is het nochtans een standaardpraktijk dat de lidstaten over hun reële wapenexport rapporteren aan de COARM-werkgroep (de EU Raadswerkgroep ‘conventionele wapens’). Vlaanderen is een van de weinige bevoegde overheden die dat niet doet. Gezien de Vlaamse Regering in haar volgende jaarverslag over het daadwerkelijke gebruik van de algemene vergunningen moet rapporteren, verdient het aanbeveling dat meteen ook te doen

ⁱ Voor de overbrenging met individuele en globale vergunningen dienen de bedrijven de overheid via elektronische weg te informeren over o.a. de waarde in euro en de hoeveelheid van de vergunde defensieproducten per verrichte overbrenging, in geval van de globale vergunning, uitgesplitst naar de lidstaten van bestemming, de verschillende bestemmingen binnen de betreffende lidstaten en, indien verschillend, de verschillende eindgebruikers (Wapenhandelbesluit, artikel 58 §3). Voor de uitvoer met individuele en gecombineerde vergunningen gebeurt dit op basis van de afschrijving van de betreffende vergunningen door de daarvoor bevoegde diensten van de Administratie der Douane en Accijnzen van de FOD Financiën. Een afschrift van die overzichten wordt samen met de vergunning aan de Dienst Controle Strategische Goederen van de Vlaamse overheid bezorgd, uiterlijk twee maanden na het verstrijken van de geldigheidsduur van de vergunning of nadat het geheel van de toegestane hoeveelheid of het toegestane gewicht van goederen is in-, uit- of doorgevoerd. In een aantal gevallen dient het bedrijf deze gegevens bijkomend via elektronische weg rapporteren aan de overheid (Wapenhandelbesluit, artikels 61 en 62).

voor alle andere soorten vergunningen. Dit zou de transparantie significant verbeteren en een gedegen controle door het parlement vergemakkelijken.

Rapportage over algemene vergunningen dient maximaal ingevuld te worden

In 2013 wordt voor het eerst gebruik gemaakt van de algemene en globale vergunningen die met de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet in 2012 werden geïntroduceerd voor wapenhandel binnen de Europese Unie. Bedrijven die gebruik maken van algemene vergunningen dienen een gedetailleerd overzicht van hun overbrengingen bij te houden en deze gegevens via elektronische weg aan de Vlaamse overheid te bezorgen. Op basis van deze gegevens rapporteert de Vlaamse Regering daarna aan het parlement. Voor de rapporteringsplicht aan het parlement wordt in het Wapenhandeldecreet voor algemene vergunningen een andere formulering gebruikt dan voor individuele en globale vergunningen: *“Per algemene vergunning wordt een overzicht gegeven van het aantal personen dat van de vergunning heeft gebruik gemaakt en van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst naar de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemmingen en de categorie van de defensiegerelateerde producten”*. Deze bepaling kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Met het oog op het volgende jaarverslag beveelt het Vredesinstituut aan dat de Vlaamse Regering voor elke overdracht zowel de lidstaat van bestemming, de categorie van bestemming en de categorie van defensiegerelateerde producten weergeeft. Op deze manier verliest het Vlaams Parlement zo weinig mogelijk zicht op transacties vanuit Vlaanderen, en is het mogelijk eventuele opmerkingen inzake eindgebruik (beperkingen op eindgebruik, gekend eindgebruik buiten de EU) weer te geven. Een bijkomend verschil is dat de Vlaamse Regering de informatie over algemene vergunningen, in tegenstelling tot de andere types vergunningen, enkel mee dient te delen in haar jaarlijks verslag aan het parlement en niet in haar halfjaarlijks verslag. Het zou de transparantie ten goede komen als de Vlaamse Regering niet enkel jaarlijks, maar ook halfjaarlijks zou rapporteren over het gebruik van de algemene vergunningen.

Eindnoten

-
- ¹ Dubois M. & Duquet N., *Vlaamse buitenlandse Wapenhandel 2012*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/publicaties/onderzoeksrapporten/pdf/20130625_vlaamse_buitenlandse_wapenhandel_2012_web_2.pdf
 - ² Vlaams Vredesinstituut (2011), *Advies bij het voorontwerp voor een Vlaams Wapenhandeldecreet*, Brussel, 3 juni 2011
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/advies/20110603_advies_voorontwerp_wapenhandeldecreet.pdf
 - ³ Vlaams Vredesinstituut (2012), *Advies bij het ontwerp van decreet betreffende wapenhandel*, Brussel, 26 januari 2012
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/advies/20120126_advies_ontwerp_decreet_wapenhandel.pdf
 - ⁴ Voorstel van resolutie – van de heren Ludwig Caluwé, Johan Verstreken, Ward Kennes, Matthias Diependaele en Marc Hendrickx, mevrouw Yamila Idrissi en de heer Jan Roegiers – betreffende de evoluties in het Midden-Oosten en de Maghreb, stuk 967 (2010-2011) – Nr.3, ingediend op 16 februari 2011, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g967-3.pdf>
 - ⁵ Vlaams Vredesinstituut, *Advies over het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Periode van 1 januari 2011 tot 31 december 2011*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.10,
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/advies/20120507_advies_bij_jaarverslag_wapenhandel_2011.pdf
 - ⁶ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/publicaties/onderzoeksrapporten/pdf/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
 - ⁷ Handelingen Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking van 2 juli 2013 (vergadering C263-BU14)
 - ⁸ Vlaams Vredesinstituut (2006), *Transparantie in de rapportage over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel*, Brussel, 13 november 2006
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/publicaties/adviesnotas/pdf/20061113_adviesnota_transparantie_NL_def.pdf