

ANALYSE

De Vlaamse vergunningspraktijk voor wapenexport.

*Elementen voor een uitgewerkt
wapenexportbeleid*

Colofon

Auteur: Diederik Cops
Verantwoordelijk uitgever: Tomas Baum, Leuvenseweg 86, 1000 Brussel
Brussel, 3 oktober 2017
ISBN 9789078864899

Disclaimer

Hoewel het Vlaams Vredesinstituut uiterste zorgvuldigheid heeft betracht bij de redactie van dit document, kan het niet aansprakelijk worden geacht of gesteld voor mogelijke vergissingen of onvolledigheden. Tevens wordt geen enkele vorm van aansprakelijkheid aanvaard voor enig gebruik dat een lezer van dit document maakt.

INHOUD

<i>Introductie</i>	5
1 <i>Buitenlandse wapenhandel vanuit Vlaanderen in 2016</i>	9
1.1 <i>Omvang en aard van de buitenlandse wapenhandel vanuit Vlaanderen in 2016</i>	9
1.2 <i>Geweigerde vergunningen</i>	11
2 <i>Uitgangspunten in de Vlaamse vergunningspraktijk</i>	13
2.1 <i>Een overzicht van de geanalyseerde gegevens</i>	16
2.2 <i>Het toepassingsgebied van de toetsingscriteria</i>	19
2.3 <i>De interpretatie van de toetsingscriteria</i>	22
2.4 <i>Het conflict in Jemen: Vlaamse uitgangspunten</i>	29
3 <i>Conclusie. Elementen voor een expliciet en uitgewerkt Vlaams wapenexportbeleid</i>	35



Introductie

Vlaanderen is sinds 2003 bevoegd voor de beoordeling van aanvragen voor de buitenlandse handel in militair materieel. Het Vlaams Gewest oefent deze bevoegdheid autonoom uit, maar zijn wetgevend kader en zijn beleid worden sterk beïnvloed door internationale regelgeving. Vooral de Europese Unie heeft de voorbije jaren een regulerend kader ontwikkeld voor de internationale handel in defensiegerelateerde goederen, zowel de handel binnen de grenzen van de EU als die met landen buiten de Europese Unie. Met name Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 ‘*defining common rules governing control of exports of military technology and equipment*’ van de Europese Raad is sturend voor het wapenexportbeleid van de Europese lidstaten. Het meest substantiële gedeelte van dat document zijn de acht toetsingscriteria voor de beoordeling van de uitvoer van militair materieel naar niet-Europese landen. Daarnaast schrijft het voor dat vergunningsaanvragen in principe op een ‘case-by-case’-basis moeten worden beoordeeld, waarbij de criteria in elk dossier getoetst moeten worden voor het product in kwestie, de voorziene eindgebruiker en het voorziene eindgebruik.¹

Hoewel EU-lidstaten hun wapenexportcontrolepraktijk moeten conformeren aan de principes en criteria van dit Gemeenschappelijk Standpunt, is een inhoudelijke Europese harmonisering – een gelijkaardige beoordeling van aanvragen – nog ver weg.² De belangrijkste reden is dat de lidstaten exclusief bevoegd blijven voor de beoordeling van aanvragen voor wapenexport. De interpretatie van de toetsingscriteria en inschatting van de wenselijkheid van de uitvoer blijft een nationale verantwoordelijkheid. Het buitenlands beleid van de lidstaten heeft, zoals bleek uit het vergelijkende onderzoek naar wapenexportcontrolesystemen in de EU, een sterke invloed op het wapenexportbeleid van lidstaten.³

Wapenexport vormt dus een inherent onderdeel van het buitenlandse beleid van lidstaten. Immers, “*arms sales are far more than an economic occurrence, a military relationship, or an arms control challenge; arms sales are foreign policy writ large*”.⁴ Bij gebrek aan een geharmoniseerd en eenduidig Europees kader, kunnen en moeten overheden zelf bepalen welke keuzes en prioriteiten ze hanteren in concrete aanvragen voor de uitvoer van militair materieel.⁵ Ook de Vlaamse Regering

staat dus, in haar bevoegdheid over de controle op de buitenlandse handel in militair materieel, voor de uitdaging dergelijke keuzes te maken.

De Beleidsnota 2014-2019 van minister-president Geert Bourgeois stelt dat Vlaanderen een verantwoordelijk vergunningsbeleid voert “*met aandacht voor een evenwichtige en verantwoorde afweging van ethische, economische en veiligheidselementen*”.⁶ Hiermee erkent de Vlaamse Regering de grote complexiteit van wapenexportcontrole. Deze stelling draagt alvast de kiemen van een wapenexportbeleid in zich. Toch bestaat in Vlaanderen nog geen expliciet en uitgewerkt wapenexportbeleid; binnen het Europese en Vlaamse wettelijk kader worden ad-hocbeslissingen genomen in concrete vergunningsdossiers. De Vlaamse Regering staat daarom voor de uitdaging de uitgangspunten van haar wapenexportbeleid explicieter vorm te geven en in te bedden in haar breder buitenlandse beleid.

De formulering van algemene uitgangspunten is niet in tegenspraak met de case-by-casebenadering die het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 voorschrijft. Duidelijke uitgangspunten maken een gefundeerde case-by-casetoetsing van de criteria mogelijk en hebben verschillende voordelen. Ten eerste kunnen ze meer zekerheid geven aan aanvragers van vergunningen, omdat ze een zicht geven op de principes en de ‘margin of appreciation’ van de Vlaamse Regering bij de beoordeling van vergunningen. Daarnaast bieden ze ruimte voor een parlementair en maatschappelijk debat over de wenselijkheid en haalbaarheid van het vergunningsbeleid dat het niveau van de individuele dossiers overstijgt.

In deze nota identificeren we algemene uitgangspunten in de Vlaamse wapenexportpraktijk. Dat doen we via een analyse van de toelichting over de interpretatie van de toetsingscriteria in concrete vergunningsdossiers. Sinds 2016 rapporteert de Vlaamse regering bij monde van minister-president Geert Bourgeois uitgebreid over de beslissingsprocedure bij (een reeks van) goedgekeurde of geweigerde vergunningsaanvragen. In een reeks schriftelijke antwoorden heeft de minister-president de concrete interpretatie en evaluatie van de toetsingscriteria in functie van het product in kwestie, de voorziene eindgebruiker en voorziene eindgebruik publiek gemaakt. Dergelijke informatie is slechts zelden beschikbaar, en versterkt de hoge mate van transparantie over wapenexport in Vlaanderen.⁷ Deze informatie maakt het mogelijk **onderliggende uitgangspunten en interpretaties te identificeren die de Vlaamse Regering in de praktijk hanteert bij de beoordeling van vergunningen. Deze uitgangspunten zijn in essentie de basis van een Vlaams wapenexportbeleid.**

Inhoud van deze analyse

In het eerste hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van de buitenlandse handel in defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen in 2016. Naast de algemene gegevens over de buitenlandse wapenhandel vanuit Vlaanderen, bespreken we kort de geweigerde aanvragen voor de uitvoer of overbrenging en doorvoer van defensiegerelateerde goederen door de Vlaamse regering in 2016.

In het tweede hoofdstuk gaan we op basis van de schriftelijke antwoorden van minister-president Bourgeois na hoe de Vlaamse Regering de toetsingscriteria in het Wapenhandeldecreet in concrete vergunningsdossiers interpreteert. Eerst bespreken we de gebruikte data voor deze analyse. Sinds 2016 licht de Vlaamse Regering de interpretatie van criteria niet enkel toe bij de geweigerde vergunningen, maar is ook voor een aantal uitgereikte vergunningen naar landen die als potentieel politiek gevoelig worden beschouwd een uitgebreide toelichting beschikbaar. Achtereenvolgens bespreken we daarna het toepassingsgebied van de toetsingscriteria, de algemene interpretatie van de criteria en de houding van de Vlaamse Regering ten aanzien van het conflict in Jemen.

Het derde hoofdstuk tot slot behandelt de algemene conclusies van deze analyse en staat stil bij de betekenis voor het Vlaamse wapenexportbeleid.





1

Buitenlandse wapenhandel vanuit Vlaanderen in 2016

1.1 Omvang en aard van de buitenlandse wapenhandel vanuit Vlaanderen in 2016

Voor we de schriftelijke toelichting analyseren die de Vlaamse Regering sinds 2016 heeft gegeven bij de geweigerde en een reeks uitgereikte vergunningen voor wapenhandel vanuit Vlaanderen, beschrijven we kort de omvang van de buitenlandse wapenhandel vanuit Vlaanderen in 2016. Deze gegevens zijn gebaseerd op de informatie over de uitgereikte en geweigerde vergunningen die de Dienst Controle Strategische Goederen op zijn website publiceert.⁸ Het Vredesinstituut verwerkt de gegevens uit de maandelijkse rapporten en het jaarverslag van de Vlaamse Regering in een eigen interne databank. De cijfers die verder in dit hoofdstuk aan bod komen, zijn gebaseerd op analyses van deze databank.

De **totale vergunde handel** in defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen bedroeg in 2016 ongeveer 120 miljoen euro. In vergelijking met de twee voorgaande jaren, waarin de vergunde uitvoer en overbrenging van militair materieel respectievelijk 29,7 miljoen euro (2014) en 87,7 miljoen euro (2015) bedroeg, is dit een **stijging** (zie Tabel 1).⁹

Om een algemeen beeld te hebben over de buitenlandse wapenhandel vanuit het Vlaams Gewest, zijn ook de leveringen die gebeuren via **globale en algemene vergunningen** relevant. Die twee types vergunningen zijn onder invloed van de Europese Richtlijn 2009/43¹⁰ in het Wapenhandeldecreet opgenomen. Met die Richtlijn wil de EU de handel in defensiegerelateerde goederen binnen de grenzen van de Europese Unie faciliteren om de Europese defensie-industrie te ondersteunen. Omdat voor beide vergunningen enkel gegevens beschikbaar zijn over de effectief gerealiseerde waarde van de transacties, kunnen die cijfers niet zomaar worden opgeteld bij de buitenlandse handel via de individuele vergunningen. Voor dit laatste type van vergunningen zijn immers enkel de vergunde waardes bekend, niet de waardes van de effectief gerealiseerde handel. De populariteit van de globale en algemene vergunningen neemt sinds hun introductie in 2013 geleidelijk toe. In 2016 zijn transacties ter waarde van 63,9 miljoen euro gebeurd via de bestaande algemene vergunningen, vooral naar andere Europese krijgsmachten (41.103.129,5 euro) en in het kader van een intergouvernementeel samenwerkingsprogramma

(22.464.728,7 euro).^I In 2016 zijn twintig transacties gebeurd binnen de geldige globale vergunningen, voor een waarde van 8,9 miljoen euro.^{II}

Vlaanderen is bij uitstek een exportgeoriënteerde regio: in 2016 bedroeg de totaalwaarde van de Vlaamse export 302,4 miljard euro¹². De buitenlandse handel in defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen is echter verhoudingsgewijs **kleiner dan die in andere Europese lidstaten** en in het Waals Gewest. In 2015 bedroeg de totale vergunde buitenlandse handel in militair materieel vanuit de EU-lidstaten ongeveer 61,3 miljard euro.^{II} Dat is goed voor 25 à 30 procent van de globale wapenhandel. Wallonië vergunde dat jaar de uitvoer van wapens ter waarde van 955 miljoen euro.¹³

Een ander kenmerk is dat Vlaamse defensiegerelateerde goederen **voornamelijk bestemd zijn voor andere Europese lidstaten** – vooral de in die landen gevestigde (defensiegerelateerde) **industrie**. De voorbije jaren zijn in Vlaanderen de meeste vergunningen afgeleverd voor intra-Europese overbrengingen. In 2016 had ongeveer 75 procent van de individueel vergunde wapenhandel (90,7 miljoen euro) een andere Europese lidstaat als bestemming. Aangezien de globale en algemene vergunningen ook enkel gebruikt kunnen worden voor overbrengingen naar andere Europese lidstaten, betekent dit dat het overgrote deel van de waarde van de Vlaamse buitenlandse wapenhandel wordt gerealiseerd binnen de Europese Unie.

Buiten de EU is vooral de Amerikaanse defensie-industrie een belangrijke handelspartner van de Vlaamse defensiegerelateerde bedrijven. Die produceren vooral (hoogtechnologische) onderdelen van militaire producten. Daarom zijn andere defensiebedrijven, die deze producten integreren in afgewerkte goederen vaak de eerste ontvangers. Na integratie van deze onderdelen in afgewerkte militaire systemen worden deze producten dan verder uitgevoerd naar de effectieve eindgebruikers.

^I Vlaanderen kent daarnaast ook twee algemene vergunningen voor tijdelijke transacties, respectievelijk met het oog op demonstratie, evaluatie of expositie, of het oog op onderhoud of herstelling. In het kader van deze algemene vergunningen zijn in 2016 transacties ter waarde van €1.206.130,54 gebeurd.

^{II} Deze waarde verschilt van de totale vergunde wapenuitvoer zoals gerapporteerd in het EU-jaarrapport over de wapenexport, dat voor 2015 een waarde van €195,95 miljard vermeldt. Dit cijfer wordt echter sterk beïnvloed door de hoge waarde van de Franse uitvoer, die in 2015 in totaal €151,6 miljard bedroeg. Een sterk gewijzigde rapportage, waarbij ook de waardes van vergunningen voor potentiële orders worden opgenomen, verklaart deze zeer hoge Franse waarde. De effectieve contractwaarde, waarvoor in andere landen vergunningen worden afgeleverd, bedraagt in realiteit €16,9 miljard in 2015. Bij de berekening van de totale vergunde wapenuitvoer door EU-lidstaten hebben we daarom dit tweede bedrag gebruikt, in plaats van het eerste.

Tabel 1: Vergunde waarde (en aantal uitgereikte individuele vergunningen) van de buitenlandse wapenhandel vanuit het Vlaams Gewest in €, 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Uitvoer	36.400.000 (52)	20.500.000 (48)	67.092.164 (36)	29.993.005 (57)
Overbrenging	84.900.000 (100)	9.200.000 (64)	20.695.301 (79)	90.669.287 (77)
Totaal	121.300.000 (152)	29.700.000 (112)	87.787.465 (115)	120.662.292 (134)

1.2 Geweigerde vergunningen

Zoals (bijna) elk jaar heeft de Vlaamse Regering ook in 2016 verschillende vergunningen voor de buitenlandse handel in defensiegerelateerde goederen geweigerd. In 2016 weigerde de Vlaamse regering vijf vergunningen voor *definitieve* uitvoer of overbrenging. De totale waarde van de geweigerde vergunningen bedroeg dat jaar 7.348.724 euro. Het ging om aanvragen voor uitvoer van kogelwerende vesten naar Libië (4.660.000 euro) en van beschermingskledij tegen nucleaire, biologische of chemische aanvallen naar Saoedi-Arabië (2.155.000 euro). Daarnaast zijn ook drie aanvragen voor overbrenging naar Duitsland geweigerd, voor onderdelen van voertuigen en zelfrijdende artillerie (met een totale waarde van 142.039 euro) waarbij de krijgsmacht van de Verenigde Arabische Emiraten de effectieve eindgebruiker was.

De Vlaamse overheid heeft in 2016 ook twee vergunningen geweigerd voor de *tijdelijke* uitvoer van vuurgeleidingssystemen naar respectievelijk Azerbeidzjan en Irak. En ten slotte weigerde ze in 2016 een vergunning voor de *doorvoer* van pistolen vanuit Turkije naar Gambia ter waarde van 1685 euro.

Het Vlaams Wapenhandeldecreet voorziet niet alleen in de formele beoordeling van vergunningen met alle bijhorende administratieve en inhoudelijke verplichtingen, maar ook in de mogelijkheid om op een meer informele manier een inschatting te krijgen van de wenselijkheid en legitimiteit van een eventuele toekomstige vergunningsaanvraag.¹⁴ Via een *voorlopig advies* kunnen bedrijven in de opstart- of beginperiode van onderhandelingen met een buitenlandse afnemer een indicatie van de beoordeling van een eventuele toekomstige vergunningsaanvraag krijgen.¹⁵ In 2016 zijn daarbij in totaal vier negatieve informele adviezen afgeleverd. Het ging telkens over de uitvoer van elektro-optisch materiaal naar het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Binnenlandse zaken in Irak.¹⁶

Tabel 2: (In)formele weigeringen voor aanvragen voor uitvoer en overbrenging vanuit Vlaanderen, 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016
Definitieve uitvoer of overbrenging	5	0	1	5
Tijdelijke uitvoer of overbrenging	2	0	0	2
Doorvoer	3	4	1	1
Negatieve adviezen	onbekend ^I	2	5	4
Totaal	10	5	7	12

In 2016 zijn 134 formele vergunningen uitgereikt voor definitieve overbrenging en uitvoer vanuit Vlaanderen. Dat betekent dat 3,6 procent van alle aanvragen is geweigerd. *Tabel 2* toont aan dat de Vlaamse Regering in 2016, in vergelijking met de voorgaande jaren, veel vergunningen geweigerd heeft. In 2015 weigerde ze één vergunning voor uitvoer, in 2014 geen enkele. Enkel in 2013 werden ook vijf aanvragen geweigerd. Niet enkel binnen Vlaanderen is dit een hoog aantal, ook in vergelijking met andere Europese lidstaten is een weigeringspercentage van 3,6 procent opvallend. Op Europees niveau ligt het aandeel formeel geweigerde vergunningen bijna altijd lager dan 1 procent (*Tabel 3*).¹⁷

Tabel 3: Aandeel geweigerde vergunningen in totale aantal aangevraagd vergunningen in de EU en in Vlaanderen, 2011-2016, in %

	Vlaanderen	EU
2011	0	0,8
2012	0,6	0,8
2013	3,3	0,6
2014	0	0,8
2015	0,9	1,01
2016	3,6	onbekend ^{II}

Bronnen: Jaarverslagen Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2011-2016; Consolidated Annual Reports according to article 8 (2) of Council Common Position 2008/944 2011-2015.

^I De Vlaamse Regering publiceert pas sinds 2014 informatie over afgeleverde voorlopige positieve en negatieve adviezen.

^{II} Het geconsolideerde jaarrapport over de Europese wapenexport van het jaar 2016 is nog niet gepubliceerd.

2



Uitgangspunten in de Vlaamse vergunningspraktijk

Europese lidstaten zijn verplicht hun wapenexportcontrolebeleid te conformeren aan de criteria uit Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944.¹⁸ Die criteria zijn voor het eerst geformuleerd in 1991-1992 en sindsdien verder uitgewerkt en sterker wettelijk bindend gemaakt.¹⁹ Zo bevatten de eerste vier criteria expliciete weigeringsgronden, en zijn lidstaten bijvoorbeeld verplicht een vergunning te weigeren “indien er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren goederen of technologie gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht”.²⁰ Lidstaten bepalen echter vrij hoe ze die criteria in hun nationale exportcontrolesysteem implementeren. Bovendien zijn de criteria niet afdwingbaar omdat een Gemeenschappelijk Standpunt van de Europese Raad niet verplicht moet worden omgezet in nationale wetgeving. Ook het Europees Hof van Justitie heeft geen bevoegdheid op dit domein en kan dus geen uitspraken doen over de nationale interpretaties van de criteria.²¹

Vlaanderen heeft deze Europese criteria expliciet geïntegreerd in zijn decretaal kader via artikel 26 van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012. Bovendien heeft **Vlaanderen ervoor gekozen deze gemeenschappelijke criteria verder te verstrengen en bijkomende weigeringsgronden toe te voegen**.²² Zo voorziet het Wapenhandeldecreet in een bijkomende weigeringsgrond als de goederen potentieel gebruikt kunnen worden bij ernstige schendingen van de mensenrechten.²³ Die weigeringsgrond staat niet in het Gemeenschappelijk Standpunt. Opvallend is dat de Vlaamse Regering via het ‘decreet van 21 juni 2017 tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen van het Vlaams Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012’ deze weigeringsgrond nog verder verstrengt en ook toepasselijk maakt voor goederen die mensenrechtenschendingen kunnen vergemakkelijken.²⁴

Naast een verstrenging van de Europese criteria, bevat het Wapenhandeldecreet **bijkomende Vlaamse toetsingscriteria**.²⁵ Deze criteria fungeren vooral als overwegingen voor de Vlaamse Regering bij de beoordeling van vergunningen, niet als expliciete weigeringsgronden.¹ Het decreet tot wijziging en optimalisatie van de Wapenhandeldecreet verankert nog een bijkomende verstrenging. De Vlaamse Regering heeft vanaf nu de mogelijkheid om via ‘tijdelijke handelsbeperkende maatregelen’ een wapenembargo af te kondigen tegen specifieke landen als ze meent dat *“in die omstandigheden elke overbrenging, uit- of doorvoer met dat land als land van bestemming of eindgebruik in strijd zou zijn met de criteria”*.²⁶

Vlaanderen hanteert dus een strenger kader dan het Gemeenschappelijk Standpunt. Maar het is daarin geen uitzondering binnen de EU. Ook andere Europese overheden hebben bijkomende nationale criteria of integreren bijkomende weigeringsgronden in hun wetgevend kader. Sommige hanteren in zeer specifieke omstandigheden een nationaal wapenembargo.²⁷ Het Gemeenschappelijk Standpunt voorziet overigens expliciet in deze mogelijkheid: artikel 3 erkent het recht van lidstaten om een meer restrictief nationaal beleid te hanteren.²⁸

Figuur 1 bevat een overzicht van alle toetsingscriteria waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij de beoordeling van vergunningen voor de uitvoer van defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen. We maken hierin een onderscheid tussen de Europese gemeenschappelijke criteria en de bijkomende Vlaamse criteria.

In dit hoofdstuk bekijken we verder hoe de Vlaamse Regering omgaat met de interpretatie en toepassing van deze toetsingscriteria bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. Met deze analyse willen we de algemene uitgangspunten van de Vlaamse Regering identificeren in haar omgang met de handel in defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen.

Eerst gaan we het toepassingsgebied van de toetsingscriteria na (3.2). We beantwoorden de vraag welke transacties beoordeeld worden op basis van de toetsingscriteria. Daarna bekijken we hoe de Vlaamse Regering de toetsingscriteria interpreteert. Daarbij komen respectievelijk aan bod: de risicoanalyse die centraal staat in de beoordeling van de vergunningsdossiers, de toepassing van de bijkomende Vlaamse criteria en de interpretatie van ‘bevriende landen en bondgenoten’. Ten slotte (3.4) identificeren we, op basis van concrete vergunningsdossiers, de beleidslijnen van de Vlaamse Regering met betrekking tot het conflict in Jemen.

We starten met een bespreking van de concrete data die we gebruiken voor de verdere analyses (3.1).

¹ Enkel indien er sprake is van de inzet van kindsoldaten in het reguliere leger moet een vergunning worden geweigerd. Via de recente aanpassingen aan het Wapenhandeldecreet is daar nog een tweede weigeringsgrond aan toegevoegd: vanaf nu moet een vergunning ook geweigerd worden indien een duidelijk risico bestaat dat de goederen gebruikt worden voor de toepassing van de doodstraf of voor het vergemakkelijken of in de hand werken daarvan.

Figuur 1. Toetsingscriteria voor de beoordeling van buitenlandse wapenhandel in Wapenhandeldecreet

Gemeenschappelijke criteria (artikel 26 Wapenhandeldecreet)

criterium 1 - Eerbiediging van internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten

criterium 2 - Respect voor de mensenrechten in het uiteindelijke land van bestemming

criterium 3 - Interne situatie in het uiteindelijke land van bestemming, in samenhang met interne spanningen of interne gewapende conflicten

criterium 4 - Behoud van regionale vrede, veiligheid en stabiliteit

criterium 5 - Nationale veiligheid van lidstaten en van bondgenoten en bevriende landen

criterium 6 - Gedrag ontvanger ten aanzien van de internationale gemeenschap, tegenover terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en eerbiediging van het internationaal recht

criterium 7 - Risico op interne afleiding of de ongewenste wederuitvoer van de militaire goederen

criterium 8 - Compatibiliteit goederen met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land

Bijkomende Vlaamse toetsingscriteria (artikel 28 Wapenhandeldecreet)

criterium 9 - Externe belangen en doelstellingen van het Vlaams Gewest en België

criterium 10 - Rechten van het kind in het land van eindgebruik

criterium 11 - de houding van het land ten aanzien van de doodstraf

criterium 12 - de prevalentie van vuurwapengeweld

criterium 13 - de prevalentie van gendergerelateerd geweld

criterium 14 - de aanwezigheid van peacebuilding en reconciliatie initiatieven

2.1 Een overzicht van de geanalyseerde gegevens

Voor we een inhoudelijke analyse maken van de uitgangspunten van de Vlaamse Regering in de beoordeling van vergunningen voor buitenlandse wapenhandel vanuit Vlaanderen, beschrijven we de data die we hiervoor gebruiken.

De identificatie van de uitgangspunten is gebaseerd op de schriftelijke inhoudelijke toelichting die de Vlaamse Regering sinds 2016 bij monde van minister-president Bourgeois geeft, in respons op een reeks schriftelijke parlementaire vragen. In die antwoorden heeft de Vlaamse Regering informatie verschaft over de beoordeling en interpretatie van de toetsingscriteria in concrete vergunningsdossiers voor het product in kwestie, de eindgebruiker en het eindgebruik. We richten ons in deze analyse op die vergunningen waarvoor een uitgebreide toelichting bestaat. In 2016 is voor ongeveer 9 procent van alle vergunningsaanvragen voor definitieve uitvoer of overbrenging (12/139) de concrete interpretatie en evaluatie van de toetsingscriteria door de Vlaamse Regering bekend. Een analyse van de interpretatie van de toetsingscriteria door de Vlaamse Regering voor het specifieke product, het land van eindgebruik en de concrete eindgebruiker maakt het mogelijk algemene uitgangspunten in de Vlaamse vergunningspraktijk te identificeren.

Deze schriftelijke antwoorden hebben betrekking op de *geweigerde* vergunningen door de Vlaamse Regering sinds 2016. De Vlaamse Regering vermeldt sinds 2014 de criteria op basis waarvan vergunningen geweigerd worden, maar gaf geen verdere toelichting over de specifieke interpretatie en de redenen waarom ze van mening was dat de criteria geschonden waren. *Tabel 4* geeft een overzicht van de geweigerde vergunningen door de Vlaamse Regering sinds 2016.

De uitgebreide toelichting over de interpretatie van de criteria is ook beschikbaar voor een reeks *uitgereikte* vergunningen sinds 2016. Deze gegevens zijn met name interessant omdat ze in sommige gevallen gaan over landen waarvoor in dezelfde periode vergunningen geweigerd zijn. Een aantal van deze landen, zoals Saoedi-Arabië, Koeweit en Qatar, is betrokken in het conflict in Jemen. Libanon²⁹ en Libië hebben de voorbije jaren met interne spanningen te kampen gehad of bevinden zich in een instabiele en conflictrijke regio. Daarnaast is ook uitvoer naar India goedgekeurd.³⁰ Dat land was in de periode 2012-2016 wereldwijd de belangrijkste invoerder van militair materieel³¹, maar het is nog steeds betrokken in een latent conflict met buurland Pakistan. De houding ten aanzien van Turkije ten slotte is de voorbije periode ook sterk veranderd binnen Europa, voornamelijk wegens de reactie van de Turkse overheid na de poging tot staatsgreep van 15 juli 2016 en wegens het conflict tussen de Turkse overheid en Koerdische rebellen in eigen land en in Syrië.

Tabel 4: Geweigerde vergunningen voor buitenlandse wapenhandel (naar en) vanuit Vlaanderen sinds 2016

Type transactie	Land bestemming	Land eind-gebruik	Eindgebruiker	Goederen	Waarde (in €)	Weigerings-criteria
Uitvoer		Saoedi-Arabië	Nationale Garde	Beschermingskledij tegen nucleaire, biologische of chemische aanvallen	2.155.000	4, 6 & criterium 1 art. 28
Uitvoer		Libië	Regering Nationale Eenheid	Kogelwerende vesten	4.660.000	2, 3, 6, 7
Overbrenging	Duitsland	VAE	Landmacht	Wisselstukken zelfrijdende artillerie	15.400	2, 4, 6, 7
Overbrenging	Duitsland	VAE	Landmacht	Beeldschermen voor gepantserde voertuigen	20.602	2, 4, 6, 7
Overbrenging	Duitsland	VAE	Landmacht	Beeldschermen voor gepantserde voertuigen	106.037	2, 4, 6, 7
Overbrenging	Duitsland	Koeweit	Krijgsmacht	Onderdelen voor integratie in gepantserde voertuigen	13.999,78	2, 4
Overbrenging	Duitsland	Koeweit	Krijgsmacht	Onderdelen voor integratie in gepantserde voertuigen	62.991,01	2, 4
Tijdelijke uitvoer		Irak	Ministerie van Defensie	Vuurgeleidingssystemen	140.000	2, 3, 6, 7
Tijdelijke uitvoer		Azerbeidzjan		Vuurgeleidingssystemen	250.000	1
Tijdelijke uitvoer		Kenia	Overheid (politie)	Wapenvizieren, vuurgeleidingssystemen, beeldversterkers-apparatuur, infrarood- en warmtebeeldapparatuur	533.000	2, 7
Tijdelijke uitvoer		Kenia	Krijgsmacht	Wapenvizieren, vuurgeleidingssystemen, beeldversterkers-apparatuur, infrarood- en warmtebeeldapparatuur	533.000	2, 7
Tijdelijke uitvoer		Qatar	Krijgsmacht	vuurgeleidingssystemen, beeldvormings-apparatuur	845.000	2, 4, 6, 7

Type transactie	Land bestemming	Land eindgebruik	Eindgebruiker	Goederen	Waarde (in €)	Weigerings-criteria
Tijdelijke invoer	België	VAE	Landmacht	Vuurgeleidingssystemen, toestellen voor sensorintegratie	60.000	4, 7
Doorvoer	Vanuit Turkije	Gambia	Krijgsmacht	Pistolen	1.685	2, 3, 7
Doorvoer	Vanuit Zuid-Afrika	Turkije	Defensie-gerelateerde industrie	Ontstekingsinstellings-inrichtingen ontworpen voor munitie	65.000	7

Tabel 5: Expliciet gemotiveerde uitgereikte uitvoervergunningen vanuit Vlaanderen sinds 2016

Land bestemming	Land eindgebruik	Eindgebruiker	Goederen	Waarde(in €)
Koeweit	Koeweit	Nationale Garde	Schietschijven voor vaste schietstand	283.861
Qatar	Qatar	Amiri Guard	Doelvoorstellingsapparatuur voor vaste schietstand	1.195.035
Saoedi-Arabië	Saoedi-Arabië	Privé (wapen)handelaar	Vizieren voor civiele vuurwapens	179.300
Libanon	Libanon	Libanese krijgsmacht	Wisselstukken voor gepantserde voertuigen	493.875
India	India	Indiase krijgsmacht	Wisselstukken voor vuurgeleidingssystemen Arjun-tanks (drie vergunningen)	5.343.928,52
	Indonesië	Krijgsmacht	Gepantserde rupsvoertuigen en onderdelen (twee vergunningen)	6.271.520
	Indonesië	Krijgsmacht	Militaire vrachtwagens	110.000
	Turkije	Defensiegerelateerde industrie	Rupskettingen	19.244,13
Verenigde Staten	Turkije	Defensiegerelateerde industrie	Onderdelen van rupskettingen	9.260,80
Doorvoer vanuit Duitsland als land van oorsprong	Algerije	Algerijnse krijgsmacht	Vrachtwagen met decontaminatie-apparatuur	1.160.000
Doorvoer vanuit Chili als land van oorsprong	Turkije	Industriële actor	Ontstekingsbuizen als omhulsel van detonators	600.000

2.2 Het toepassingsgebied van de toetsingscriteria

Een eerste aspect dat we analyseren is het toepassingsgebied van de toetsingscriteria. Het Wapenhandeldecreet regelt immers de controle op verschillende types transacties. De vraag is daarom welke transacties worden beoordeeld volgens de criteria uit het Wapenhandeldecreet. Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 heeft in essentie betrekking op de beoordeling van vergunningen voor de uitvoer van defensiegerelateerde goederen naar niet-EU-lidstaten. Uiteraard gelden de criteria in het Vlaams Wapenhandeldecreet dus, zoals ook in de andere EU-lidstaten, voor de beoordeling van uitvoervergunningen. De Vlaamse Regering moet echter ook voor andere transacties de wettelijkheid en wenselijkheid van een vergunning beoordelen, namelijk voor overbrenging, tijdelijke uitvoer en doorvoer. De vraag is hoe ze in die gevallen omgaat met de toetsingscriteria.

2.2.1 Uitvoer en overbrenging

Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 geldt in principe enkel voor de beoordeling van uitvoer naar niet-EU-lidstaten. Het Europees kader dat de intra-Europese handel in defensiegerelateerde goederen reguleert, Richtlijn 2009/43, vermeldt geen concrete criteria voor de beoordeling van overbrengingen van defensiegerelateerde goederen binnen de Europese Unie. Hoe beoordeelt de Vlaamse Regering de vergunningen waarvan het eindgebruik in de Europese Unie ligt?

Het Vlaams Wapenhandeldecreet stelt dat de Vlaamse Regering de aanvraag moet toetsen aan de criteria in artikels 26 en 28 als op moment van de aanvraag geweten is dat het eindgebruik van de goederen zich afspeelt buiten de EU.³² Het oorspronkelijke Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 voorzag niet in specifieke criteria voor vergunningen waarbij het (laatst gekende) eindgebruik in een andere EU-lidstaat lag. Met het decreet van 21 juni 2017 'tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen in het Wapenhandeldecreet' zijn twee criteria ingevoerd voor de beoordeling van overbrengingen met intra-EU-eindgebruik. Dergelijke vergunningen kunnen geweigerd worden als er een duidelijk risico is op ongewenste afwijking of op een bedreiging voor de openbare orde of veiligheid of voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van Vlaanderen, België, andere EU- of NAVO-lidstaten of bevriende landen of bondgenoten.³³

In de praktijk is de beoordeling van de toetsingscriteria voor een EU-lidstaat als laatst gekende land van eindgebruik in beginsel niet problematisch. Als op het moment van de behandeling van de vergunning geweten is dat het effectieve eindgebruik in een niet-EU-land zal liggen, wat gezien de aard van de Vlaamse defensie-industrie vaak het geval is, **beoordeelt de Vlaamse Regering de toetsingscriteria op basis van het land van effectief eindgebruik buiten de EU**. De geweigerde vergunningen naar Duitsland, met de krijgsmacht van de VAE als eindgebruiker, illustreren dat. De concrete reikwijdte van die keuze van de Vlaamse Regering komt verder in deze nota nog aan bod.

2.2.2 Tijdelijke uitvoer

Een tweede soort transactie die via het Wapenhandeldecreet aan een vergunningsplicht is onderworpen is de tijdelijke uitvoer van defensiegerelateerde goederen.³⁴ Het gaat om de uitvoer van goederen die per definitie binnen een bepaalde periode terugkeren naar Vlaanderen. Het betreft veelal transacties in het kader van deelnames aan tentoonstellingen of beurzen, of voor demonstraties voor potentiële afnemers van de betreffende producten.

De Vlaamse Regering kiest ervoor niet enkel vergunningsaanvragen voor definitieve uitvoer, maar ook voor **tijdelijke uitvoer** integraal te toetsen aan de criteria in artikelen 26 en 28 van het Wapenhandeldecreet. Hoewel de defensiegerelateerde goederen in kwestie per definitie terug naar Vlaanderen komen, worden **tijdelijke transacties dus identiek behandeld en beoordeeld als definitieve transacties**. De Vlaamse Regering maakt met andere woorden in haar beoordeling enigszins abstractie van het tijdelijke karakter van de uitvoer. De geweigerde tijdelijke uitvoer naar Azerbeidjan (Tabel 4) vond haar rechtvaardiging in het embargo van de OVSE dat sinds 1992 van kracht is. Deze aanvraag was daardoor in strijd met criterium 1³⁵. De weigering voor Irak vond, volgens de Regering, *“haar wettelijke basis in artikel 26 van het Wapenhandeldecreet en is gebaseerd op de situatie in Irak op het vlak van de politieke situatie en mensenrechten en het mogelijke misbruik van de goederen”*.³⁶ Ook de toelichtingen bij de geweigerde vergunningen voor tijdelijke uitvoer naar Kenia en Qatar illustreren dat de criteria eveneens worden toegepast op tijdelijke dossiers. In de argumentatie voor de geweigerde uitvoer naar Kenia is de Vlaamse Regering van mening dat *“een duidelijk risico bestaat dat de goederen gebruikt zullen worden bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten”* en *“dat de goederen zullen afgewend worden van hun doel of bestemming”*.³⁷

2.2.3 Doorvoer

Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 stelt dat de toetsingscriteria in principe eveneens gelden voor aanvragen voor de doorvoer van militair materieel.¹ De Europese lidstaten hanteren algemeen genomen twee perspectieven op de behandeling van aanvragen voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen over hun grondgebied. Een eerste visie benadert doorvoer voornamelijk vanuit een *veiligheidsperspectief* en legt de nadruk op de garantie dat geen afwijking van de goederen plaatsvindt op het eigen grondgebied en dat het transport op een fysiek veilige manier gebeurt zonder gevaren voor de openbare veiligheid. In dit geval gebeurt er dus geen substantiële beoordeling van de wenselijkheid van de doorvoer, die immers reeds door andere landen vergund is. Een tweede benadering benadert doorvoer als een integraal onderdeel van het

¹ Belangrijk is dat het Gemeenschappelijk Standpunt de lidstaten er ook toe verplicht aanvragen voor tussenhandel (*‘brokering’*) aan de gemeenschappelijke criteria te toetsen. De controle op de tussenhandel in militair materieel is echter bij de regionalisering van de controle op de buitenlandse wapenhandel niet expliciet overgedragen naar de gewesten. De controle op tussenhandel is daarom nog steeds een bevoegdheid van de Belgische federale regering. Momenteel loopt een wetgevend proces om de controle op de tussenhandel in militair materieel te reguleren en vorm te geven.

exportcontrolebeleid. Aanvragen voor doorvoer worden daarbij integraal beoordeeld volgens de toetsingscriteria en dus behandeld als aanvragen voor de uitvoer van militair materieel.³⁸

De Vlaamse Regering kiest in de praktijk voor de tweede benadering: ze **bekijkt de controle op doorvoer als het verlengde van de controle op de uitvoer van militair materieel**, zoals bepaald in het Vlaams Wapenhandeldecreet. Aanvragen voor doorvoer van defensiegerelateerde goederen over het grondgebied van het Vlaams Gewest worden daarom door de Vlaamse Regering op dezelfde wijze beoordeeld als aanvragen voor de uitvoer van militair materieel. De inschatting van de wenselijkheid van de vergunning gebeurde telkens volgens de toetsingscriteria in het Wapenhandeldecreet en op basis van het voorziene eindgebruik door de concrete eindgebruiker. De toelichtingen over twee doorvoervergunningen tonen dat aan: enerzijds voor de doorvoer van een vrachtwagen met decontaminatieapparatuur vanuit Duitsland naar Algerije, anderzijds voor de doorvoer van ontstekingsbuizen vanuit Chili naar Turkije. De vergunning voor Algerije werd uitgereikt omdat *“de dossieranalyse aantoonde dat de vergunning niet strijdig is met de beoordelingscriteria opgenomen in het Wapenhandeldecreet”*.³⁹ De vergunning voor Turkije werd uitgereikt omdat de goederen *“niet bruikbaar zijn in torpedo’s, raketten, mijnen, bommen en andere wapens”* en omdat de eindgebruiker een zuiver civiel karakter heeft.⁴⁰ Een doorvoervergunning voor ontstekingsinstellingeninrichtingen voor munitie vanuit Zuid-Afrika naar Turkije werd dan weer geweigerd door de Vlaamse Regering, omdat *“een duidelijk risico bestaat dat de goederen, na verwerking, zullen afgewend worden van hun doel of bestemming of wederuitgevoerd, op een manier die strijdig is met de bepalingen van het Wapenhandeldecreet”*.⁴¹

Vaststelling 1

De Vlaamse Regering kiest voor een breed toepassingsgebied van de toetsingscriteria in artikels 26 en 28 van het Wapenhandeldecreet. Ze past ze ook integraal toe bij aanvragen voor doorvoer en voor de tijdelijke (in- en) uitvoer van defensiegerelateerde goederen.

2.3 De interpretatie van de toetsingscriteria

2.3.1 De interpretatie van 'duidelijk risico' – de overschrijding van de risico-'drempel'

Het centrale element in de beoordeling en interpretatie van de toetsingscriteria in het Vlaams Wapenhandeldecreet is de **risico-evaluatie**. De toetsingscriteria zijn geen set van eenduidige regels en voorschriften, maar laten een belangrijke marge van interpretatie en appreciatie. Vergeleken met het Gemeenschappelijk Standpunt zijn diverse concrete weigeringsgronden toegevoegd aan het Wapenhandeldecreet, maar de risico-inschatting blijft essentieel voor elk toetsingscriterium. Overheden moeten voor elk criterium bepalen of er sprake is van een 'duidelijk risico' dat 'de goederen gebruikt zullen/kunnen/zouden worden...'. Bij elke vergunning moet de Vlaamse Regering daarom inschatten of er effectief sprake is van een voldoende groot risico dat een of meerdere van de criteria geschonden zijn om een vergunning te moeten weigeren. Hoewel de Europese werkgroep COARM een gebruikersgids met richtlijnen voor de interpretatie van de criteria⁴² heeft ontwikkeld, blijven de lidstaten exclusief bevoegd voor de interpretatie van de criteria.

De COARM Gebruikersgids

De COARM Gebruikersgids is een document van meer dan 100 pagina's dat de lidstaten als hulpmiddel kunnen gebruiken bij de toepassing van het Gemeenschappelijk Standpunt.

Het meest substantiële gedeelte beschrijft goede praktijken voor de interpretatie van de acht gemeenschappelijke criteria, en de mogelijke informatiebronnen die hiervoor gebruikt kunnen worden.

Daarnaast beschrijft het document de procedure voor de meldingen van geweigerde vergunningen, en richtlijnen voor de transparantie over de door de lidstaten gegunde en geweigerde buitenlandse wapenhandel.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INIT/en/pdf>

De Vlaamse Regering blijkt voornamelijk **criteria 2, 3, 4 en 7** in te roepen als rechtvaardiging om de uitvoer van militair materieel te weigeren. Nemen met andere woorden een belangrijke plaats in binnen haar afweging: het risico op schendingen van mensenrechten en het internationaal humanitair recht (criterium 2), de betrokkenheid in interne spanningen (criterium 3), de betrokkenheid in regionale spanningen (criterium 4) en de ongewenste afwendings van de goederen (criterium 7). De criteria 5 (nationale en collectieve veiligheid) en 8 (technisch-economische capaciteit in land van eindgebruik) zijn daarentegen niet ingeroepen door de Vlaamse Regering als rechtvaardiging voor de weigering van vergunningen.

Voor elk van de ingeroepen criteria gaan we hieronder na of er volgens de Vlaamse Regering sprake is van een 'duidelijk risico'. Ook analyseren we bij de uitgereikte vergunningen waarom de Vlaamse Regering in die gevallen van mening is dat er geen sprake is van een 'duidelijk risico'.

Risico op schendingen van mensenrechten en van het internationaal humanitair recht

De Vlaamse Regering gebruikt **Criterium 2** als motivatie voor bijna alle geweigerde vergunningen voor wapenuitvoer (zie Tabel 3). Het risico op schendingen van mensenrechten en van het internationaal humanitair recht is met andere woorden een belangrijke overwegingsgrond. Dit past binnen een breder belang dat de opeenvolgende Vlaamse regeringen hechten aan het aspect van mensenrechten in hun internationaal optreden, zoals ze duidelijk maken in twee mensenrechtennota's.⁴³

Bovendien zwakt de Vlaamse Regering in de praktijk de noodzaak van een direct causaal verband tussen het product en de schendingen van mensenrechten en het internationaal humanitair recht af. Vergunningen worden dus ook geweigerd wanneer de Vlaamse Regering van mening is dat de producten in kwestie schendingen van de mensenrechten of van het internationaal humanitair recht kunnen *faciliteren*. De door de Vlaamse Regering geweigerde uitvoer van kogelwerende vesten naar Libië werd gerechtvaardigd omdat volgens haar "een duidelijk risico bestaat dat de goederen het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of van het internationaal humanitair recht zullen *faciliteren*."⁴⁴ De aanpassing aan het Wapenhandeldecreet in juni 2017, waarbij de zinsnede "of voor het vergemakkelijken of in de hand werken van mensenrechtenschendingen"⁴⁵ is toegevoegd, is dus geen substantiële breuk met het verleden, maar is een **decretale verankering van een reeds bestaand uitgangspunt van de Vlaamse Regering**.

Interne of regionale spanningen of gewapende conflicten

Ook bij de **interpretatie van criteria 3 en 4** – de aanwezigheid van interne of regionale spanningen of gewapende conflicten – hanteert de Vlaamse regering een lage risicodrempel.

Dat impliceert ten eerste dat de Vlaamse Regering ervoor kiest om ook de uitvoer van onderdelen te weigeren als geweten is dat ze na integratie mogelijk terecht komen in een gewapend conflict. Onder andere de uitvoer van beeldschermen en van wisselstukken voor zelfrijdende artillerie is zo door de Vlaamse Regering geweigerd.

Ten tweede hanteert de Vlaamse Regering een brede interpretatie van de 'eindgebruiker'. Bij de geweigerde vergunningen voor de strijdkrachten van de VAE (via Duitsland) was ze van oordeel dat "de goederen bestemd zijn voor een eindgebruiker die betrokken partij is bij een regionaal gewapend conflict. De VAE-strijdkrachten zijn betrokken partij in het gewapend conflict in Jemen".⁴⁶ Bij de weigering van de tijdelijke uitvoer naar het Iraakse leger gebeurde de inschatting van de criteria door de Vlaamse Regering rekening houdend "met de activiteiten van alle geledingen van de strijdkrachten, met inbegrip van de land-, lucht- en zeemacht". Relevant is wel dat deze algemene inschatting het resultaat was van een gebrek aan informatie over de specifieke eindgebruiker.⁴⁷

Risico op ongewenste afwending

Criterium 7 tot slot – het risico op ongewenste afwending– wordt door de Vlaamse Regering vermeld bij alle geweigerde vergunningen. Ze hecht dus een groot belang aan het potentiële misbruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen. De Vlaamse Regering wil zoveel mogelijk vermijden dat Vlaamse producten, zelfs onderdelen, in niet-gewenste handen terechtkomen. De geweigerde vergunning voor de uitvoer van kogelwerende beschermingsvesten voor het Libische ministerie van Defensie van de ‘Government of National Accord’ illustreert die brede interpretatie. Het Europese wapenembargo van 31 juli 2015 ten aanzien van Libië voorziet immers in een expliciete uitzondering voor *“de levering, verkoop of overbrenging van niet-dodelijke uitrusting die uitsluitend bedoeld is voor bijstand aan de Libische regering bij beveiliging of ontwapening”*⁴⁸. In die zin neemt de Vlaamse Regering in de overweging om al dan niet defensiegerelateerde goederen te leveren aan de Libische eenheidsregering een duidelijk standpunt in: ze vond het risico dat de producten in kwestie gebruikt zouden worden voor schendingen van mensenrechten, of in handen zouden vallen van niet-gewenste groeperingen – met name IS in Libië – te groot.

Dat betekent echter niet dat vergunningen automatisch geweigerd worden. Bij de gegunde uitvoer naar Libanon, gevoelig wegens de regionale nabijheid van diverse gewapende conflicten, beoordeelt de Vlaamse Regering het risico op afwending als *“nihil”*, omdat het *“wisselstukken betref voor de sterk verouderde en daardoor versleten – gepantserde voertuigen van de Libanese krijgsmacht”* en omdat *“ze afzonderlijk (dus zonder geïntegreerd te worden in de betreffende voertuigen) niet functioneel zijn”*.⁴⁹

Risicodrempel

De Vlaamse Regering hanteert bijgevolg bij de interpretatie van de criteria een lagere drempel om te spreken van een ‘duidelijk risico’. Ten eerste weigert ze vergunningen als ze van oordeel is dat de goederen **mensenrechtenschendingen kunnen faciliteren** (en dus een direct noodzakelijk verband niet noodzakelijk is). Daarnaast past ze de criteria ten volle toe op **onderdelen** van militaire systemen. Daarenboven hanteert de Vlaamse Regering een **brede interpretatie van de eindgebruiker** en beoordeelt ze bijvoorbeeld de algemene betrokkenheid van de strijdkrachten als voldoende voorwaarde om geen uitvoer toe te staan naar elk onderdeel van die strijdkrachten. Deze interpretatie van de criteria door de Vlaamse Regering sluit aan bij de oproep van het Europees Parlement op 13 september 2017 in een resolutie over wapenexport. Daarin roepen de Europese parlementariërs de lidstaten (onder andere) op om een voorzorgsprincipe te hanteren in de risico-inschatting: in aanvulling op de toetsing van het oorzakelijke verband (de functionele benadering) zou ook een principiële benadering moeten worden gehanteerd, die rekening houdt met de meer algemene situatie in het land van eindgebruik.⁵⁰

Vaststelling 2

Voor de uitvoer van defensiegerelateerde goederen kiest de Vlaamse Regering voor een strengere interpretatie van de risicogrens voor mensenrechtenschendingen, ongewenste afwending en betrokkenheid in gewapende conflicten.

2.3.2 De houding ten aanzien van het land van eindgebruik bij intra-Europese handel

Via Richtlijn 2009/43 heeft de EU geprobeerd de intra-Europese handel in defensiegerelateerde goederen te vergemakkelijken.⁵¹ Een belangrijk aspect daarbij is de noodzaak dat de EU-lidstaten vertrouwen hebben in elkaars exportcontrolesysteem. De Vlaamse Regering staat voor de uitdaging om het moeilijke evenwicht te vinden tussen enerzijds de wens om controle te houden over waar Vlaamse producten effectief gebruikt worden en anderzijds het nodige vertrouwen in de beoordeling door andere Europese lidstaten.

Deze controle op eindgebruik is een complexe materie, die ook samenhangt met overwegingen binnen het eigen buitenlands beleid. De verschillen tussen EU-lidstaten in de omgang met het eindgebruik van de goederen, vooral dan van onderdelen, illustreert dat. Europese lidstaten zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk beperken zich tot een clause van integratie en zijn bij de intra-Europese overbrenging van onderdelen voor militair materieel niet geïnteresseerd in het land waar de afgewerkte producten gebruikt worden. Andere lidstaten – waaronder Nederland, Zweden en Duitsland⁵² – zullen wel telkens de vergunning beoordelen volgens het effectieve land van eindgebruik. In de praktijk echter hanteren die lidstaten een zekere ‘pragmatiek’. Ze staan bepaalde uitvoer van onderdelen ook toe wanneer geweten is dat de afgewerkte producten naar een eindgebruiker gaan waarnaar ze zelf mogelijk niet rechtstreeks zouden uitvoeren. De sterkte van de samenwerking met het land van bestemming op veiligheids- en defensievak is daarbij een belangrijk criterium.

Bij intra-Europese overbrengingen, zelfs van componenten, beoordeelt de Vlaamse Regering de wenselijkheid van de overbrenging op basis van het uiteindelijke land van eindgebruik. Als het effectieve land van eindgebruik op moment van de behandeling van de aanvraag bekend is, evenals de eindgebruiker van het product waarin de Vlaamse onderdelen geïntegreerd zijn, dan gebeurt de toetsing van de criteria op basis van dat land, zoals bepaald in het Wapenhandeldecreet. Het is een duidelijke keuze van de Vlaamse Regering.

Vanwege deze vaststelling is een zo adequaat mogelijk zicht op het effectieve eindgebruik van de Vlaamse goederen een belangrijk aandachtspunt voor de Vlaamse Regering. Op het moment van de behandeling van de vergunningsaanvraag was in 2016 echter de **(defensiegerelateerde) industrie of een wapenhandelaar vaak de laatst gekende eindgebruiker**. Dat gold meer bepaald in 67 procent van de vergunde handel vanuit het Vlaams Gewest naar de andere Europese lidstaten. Ook in voorgaande jaren schommelde het percentage ‘ongekend eindgebruik’ bij de wapenhandel vanuit Vlaanderen tussen de 50 procent en 70 procent.⁵³ De meeste buitenlandse handel vanuit Vlaanderen gaat immers in eerste instantie naar veelal Europese (en Noord-Amerikaanse) bedrijven, die de Vlaamse goederen verder integreren in afgewerkte wapensystemen.

Vaststelling 3

Als bij de aanvraag geweten is wat het land van effectief eindgebruik is, beoordeelt de Vlaamse Regering de toetsingscriteria op basis van dat laatst gekende land van eindgebruik, ook als de goederen aanvankelijk overgebracht worden naar een andere EU-lidstaat.

Het Wapenhandeldecreet voorziet in verschillende mogelijkheden voor de Vlaamse Regering met het oog op de controle op het eindgebruik:

- een *actieve informatieplicht*: bedrijven moeten tot het moment van de beslissing over de vergunning alle informatie over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen meedelen. Als de vergunninghouder tijdens de looptijd van de vergunning informatie krijgt over een gewijzigde bestemming van de goederen, moet hij die informatie ook overmaken aan de Vlaamse Regering.⁵⁴ De informatieplicht geldt niet voor overbrengingen via algemene vergunningen.
- een verplichte aanlevering van een *eindgebruikerscertificaat* bij elke transactie via individuele en globale vergunningen⁵⁵
- *wederuitvoerbeperkingen*: de laatst gekende eindgebruiker moet zich ertoe verbinden de goederen niet verder uit te voeren zonder voorafgaande toestemming van de Vlaamse Regering. Geïnspireerd door Richtlijn 2009/43⁵⁶ bepaalt het Wapenhandeldecreet dat dergelijke beperkingen niet kunnen worden opgelegd bij overbrenging van niet-essentiële onderdelen naar andere Europese lidstaten, op voorwaarde dat de bestemming een verklaring van integratie aflevert.⁵⁷ Het betreft enkel de situatie **waarin het laatst gekende land van eindgebruik een EU-lidstaat is**.

Het is echter onduidelijk hoe de Vlaamse Regering die decretale mogelijkheden implementeert in haar vergunningspraktijk. In essentie staan daarom de volgende vragen centraal in de wijze waarop de Vlaamse Regering in de praktijk omgaat met de verhouding tussen de wens controle te behouden op het eindgebruik van Vlaamse producten enerzijds en het vertrouwen in andere EU-lidstaten anderzijds:

- 1 In hoeverre aanvaardt ze de industrie als laatst gekende eindgebruiker? En hoeveel moeite moeten bedrijven en de Vlaamse Regering doen om de effectieve eindgebruiker te kennen bij de beoordeling van de vergunning?
- 2 Indien bij een vergunningsaanvraag voor een aanvankelijke overbrenging de effectieve eindgebruiker gekend is, in welke mate wordt bij de beoordeling rekening gehouden met de integratie van de overgebrachte producten in afgewerkte militaire systemen?

- 3 Hoe gaat de Vlaamse Regering om met informatie over de effectieve eindgebruiker die pas bekend wordt na het uitreiken van de vergunning? Vergunninghouders zijn er volgens het Wapenhandeldecreet immers toe gebonden dergelijke informatie te delen met de bevoegde dienst.⁵⁸
- 4 Als de effectieve eindgebruiker op het moment van de behandeling van de vergunning niet gekend is, wanneer gebruikt de Vlaamse Regering dan wederuitvoerbeperkingen om na integratie en na de verkoop aan de effectieve eindgebruiker toch controle te houden op de wenselijkheid van de uitvoer?

Deze vragen maken duidelijk dat de controle op het eindgebruik van de defensiegerelateerde goederen een zeer complex gegeven is en dat er bovendien verschillende facetten aan deze problematiek zijn. Het gaat niet alleen om formele vereisten (zoals eindgebruikersdocumenten), het behelst ook inhoudelijke en politieke keuzes, zoals ook blijkt uit de eerder beschreven praktijken in andere Europese lidstaten.

Vaststelling 4

De Vlaamse Regering heeft aandacht voor het effectieve eindgebruik en beschikt daartoe over diverse decretale instrumenten. Het blijft echter onduidelijk hoe de Vlaamse Regering omgaat met het ongekend eindgebruik, met name in het licht van de andere uitgangspunten die ze hanteert.

2.3.3 De bijkomende Vlaamse toetsingscriteria

Naast de toetsingscriteria in artikel 26 van het Vlaams Wapenhandeldecreet, heeft de Vlaamse overheid nog zes Vlaamse criteria geformuleerd in artikel 28. Vergunningen moeten ook ten volle aan die criteria worden getoetst. Uit de analyse van de schriftelijke antwoorden komt naar voren dat de Vlaamse Regering deze bijkomende toetsingscriteria zelden inroept als grond voor weigering. Enkel in de geweigerde aanvraag voor Saoedi-Arabië is de Vlaamse Regering van mening dat deze vergunning een schending van het eerste criterium in artikel 28 – **de externe belangen van Vlaanderen en van België** – inhoudt: “[er] werd geconcludeerd dat deze uitvoer niet in overeenstemming is met de externe belangen en internationale doelstellingen van de deelstaat Vlaanderen en de Federale Staat”.⁵⁹

Het criterium over de externe belangen van de federale staat België is in de decretale kaders van alle gewestelijke overheden opgenomen, onder meer om de coherentie van het Belgische buitenlandse beleid niet fundamenteel te ondergraven. Het is daarom in deze context opvallend dat het Waals Gewest een tegenovergestelde interpretatie geeft aan wat de belangen en internationale doelstellingen van de federale staat België zijn in de relatie met Saoedi-Arabië. De blijvende uitvoer vanuit Wallonië naar dat land wordt immers door de Waalse Regering gerechtvaardigd doordat België en Saoedi-Arabië beide deel uitmaken van de anti-IS-coalitie,

zodat beide landen dus bondgenoten van elkaar zijn. De levering van militair materieel past dus, volgens de Waalse Regering, in het buitenlands en veiligheidsbeleid van de federale staat België. Hoewel de verschillende Gewesten ‘de externe belangen en doelstellingen van België’ als toetsingsgrond in hun wetgevend kader hebben – in het Waals Gewest is het zelfs een expliciete weigeringsgrond⁶⁰ – bestaat er dus niet altijd eensgezindheid over de invulling van die belangen en doelstellingen.

De redenen waarom de bijkomende Vlaamse toetsingscriteria in de huidige vergunningspraktijk weinig worden ingeroepen zijn tweeledig. Ten eerste verwijzen die criteria naar zeer specifieke omstandigheden – toepassing van de doodstraf en kindsoldaten in het reguliere leger. Bovendien zijn ze veeleer als algemene overwegingsgronden geformuleerd.

2.3.4 De uitzonderingsgrond voor bevriende landen en bondgenoten

De toetsingscriteria in artikel 26 van het Wapenhandeldecreet bepalen dat in beginsel geen uitvoer van militair materieel kan worden toegestaan als er een duidelijk risico bestaat dat de goederen kunnen worden gebruikt in gewapende conflicten. Een belangrijke uitzonderingsgrond in het Wapenhandeldecreet is echter dat dergelijke goederen wel kunnen worden uitgevoerd indien ze tegemoetkomen aan de legitieme veiligheidsbehoeften van een bondgenoot of een bevriend land. Ook hier moet de Vlaamse Regering inschatten of deze uitzonderingsgrond van kracht is. Het vloeit – opnieuw – voort uit een breder buitenlands beleid van de Vlaamse Regering. Sinds 2016 zijn diverse vergunningen aangevraagd waarbij het land van eindbestemming betrokken was in een gewapend conflict, of waar sprake was van bepaalde regionale spanningen.

Uit de vergunningspraktijk en uit de schriftelijke argumentatie van uitgereikte en geweigerde vergunningen blijkt dat de Vlaamse regering een onderscheid maakt tussen enerzijds landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika⁶¹ – Libië, de Verenigde Arabische Emiraten, Saoedi-Arabië, Qatar, Koeweit – en anderzijds een land als India. Ook in het Libische dossier wordt gesteld dat “*de uitzonderingsgronden vermeld in criterium 3 zijn niet toepasselijk*”. Inzake de uitvoer van de wisselstukken voor het herstellen van vuurleidingssystemen van de Indische Arjuntanks argumenteert de Vlaamse Regering daarentegen dat “*in dit dossier sprake [is] van legitieme behoeften van nationale veiligheid van een bevriend land*”.⁶² De Vlaamse Regering beschouwt India met andere woorden als een bevriende natie en de uitvoer van de Vlaamse goederen dient de legitieme veiligheidsbehoeften van dat land, voor zover de uitvoer niet in strijd is met de andere toetsingscriteria.

Vaststelling 5

De Vlaamse Regering beschouwt landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika niet als bevriende landen of bondgenoten, een land als India wel.

2.4 Het conflict in Jemen: Vlaamse uitgangspunten

Situering

Sinds maart 2015 is een coalitie van Arabische landen onder leiding van Saoedi-Arabië betrokken in de gewapende strijd tegen de Houthi-rebellen, op verzoek van de toenmalige legitieme president Al-Hadi. Hoewel gelegitimeerd door de VN-Veiligheidsraad⁶³, werden wapenleveringen snel controversieel omdat beide strijdende partijen verantwoordelijk zouden zijn voor grove schendingen van de mensenrechten en van het internationaal humanitair recht. Zo lijstte het *UN Panel of Experts* over Jemen in een rapport in januari 2016 meer dan 100 schendingen van het internationaal humanitair recht op, begaan door de troepen van de Coalitie. Het gaat vooral over luchtbombardementen op civiele doelwitten, stadsdelen en ziekenhuizen, het afbakenen van volledige wijken of steden als militaire doelwitten voor bombardementen, en het gebruik van clustermunitie in residentiële wijken.⁶⁴

Standpunten in Europa

Het Europees Parlement riep in 2016 de Europese Raad in een resolutie op een wapenembargo tegen Saoedi-Arabië in te stellen.⁶⁵ Het Parlement heeft die eis herhaald in een nieuwe resolutie van 13 september 2017.⁶⁶ De Europese Raad heeft hier echter geen gehoor aan gegeven. Dit wijst erop dat tussen de lidstaten geen eensgezindheid bestaat over de wenselijkheid van wapenleveringen aan Saoedi-Arabië en de andere landen betrokken in het conflict in Jemen. Het impliceert tegelijkertijd dat de lidstaten nog steeds vrij zijn om militair materieel uit te voeren. In heel wat Europese lidstaten heeft dat stof voor discussie opgeleverd, en het dwong Europese overheden een duidelijk standpunt in te nemen. Sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, hebben de voorbije jaren veel vergunningen voor de levering van militair materieel naar (vooral) Saoedi-Arabië goedgekeurd en beschouwen het land als een belangrijke bondgenoot in het instabiele Midden-Oosten. Andere Europese overheden nemen een meer restrictieve houding aan. Een overzicht:

- De Nederlandse overheid heeft in 2016 (bijna) alle vergunningen geweigerd voor goederen die ingezet zouden kunnen worden in Jemen. In totaal weigerde de Nederlandse regering 15 aanvragen voor rechtstreekse uitvoer of voor uitvoer na een eerdere overbrenging (via Frankrijk) naar krijgsmachten van Saoedi-Arabië, de VAE, Egypte en Qatar wegens schendingen van het internationaal humanitair recht.⁶⁷
- Ook Zweden hanteert een meer restrictieve houding ten aanzien van Saoedi-Arabië – waar het lange tijd een goede samenwerking mee had – naar aanleiding van het Jemenitische conflict.¹ De uitvoer vanuit Zweden naar Saoedi-Arabië en het Midden-Oosten is in de periode 2014–2016 bijna volledig weggefallen.⁶⁸

¹ De Zweedse regering heeft bovendien in juni 2017 een wetsontwerp ingediend waardoor een 'democratie-clausule' in de wetgeving wordt geïntegreerd. Dat zou impliceren dat Zweedse defensiegerelateerde goederen niet langer naar niet-democratische landen kunnen worden uitgevoerd. Uitvoer naar (onder andere) Saoedi-Arabië zou daardoor de facto onmogelijk worden.

- In de Duitse publieke opinie en de Duitse Bundestag zijn wapenleveringen aan Saoedi-Arabië eveneens sinds 2014 het voorwerp van hevige controverse.⁶⁹ Desondanks blijven verschillende landen in het Midden-Oosten belangrijke ontvangers van militair materieel uit Duitsland. In 2016 is voor 529 miljoen euro uitvoer vergund naar Saoedi-Arabië, voor 400 miljoen euro naar Egypte en voor 170 miljoen euro naar de VAE. Hiermee staan deze drie landen in de top-10 van belangrijkste ontvangers van Duitse defensiegerelateerde goederen.⁷⁰

Er is dus momenteel geen sprake van een geharmoniseerde Europese interpretatie van de acht toetsingscriteria bij de beoordeling van vergunningen voor uitvoer van militair materieel naar Saoedi-Arabië en de andere Coalitielanden.

De uitdaging voor Vlaanderen

Vanuit het Vlaams Gewest gebeurt weinig uitvoer van defensiegerelateerde goederen naar het Midden-Oosten. Toch zijn sinds 2016 verschillende vergunningen behandeld voor de uitvoer (eventueel na een intra-Europese overbrenging) naar landen in het Jemenitische conflict, waaronder Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit en Qatar. De Vlaamse Regering stond en staat voor de uitdaging een positie in te nemen ten aanzien van de levering van defensiegerelateerde goederen naar deze landen.

In wat volgt identificeren we op basis van de toelichtingen bij de uitgereikte en geweigerde vergunningen naar deze landen de algemene uitgangspunten die de Vlaamse Regering hanteert ten aanzien van de handel in defensiegerelateerde goederen met deze landen.

2.4.2 Algemene houding ten aanzien van de betrokken landen in het conflict

De Vlaamse Regering staat geen uitvoer toe van defensiegerelateerde goederen die zij als potentieel offensief inzetbaar beschouwt, wanneer op het moment van de vergunningsaanvraag geweten is dat de effectieve eindgebruiker betrokken is in het conflict in Jemen. Dat blijkt uit de analyse van haar schriftelijke antwoorden. Uit de aard van de producten waarvan de uitvoer geweigerd is, blijkt bovendien dat de Vlaamse Regering een brede invulling geeft aan ‘potentieel offensief inzetbare goederen’. Zo **weigert de Vlaamse Regering ook aanvragen voor goederen die als dusdanig niet noodzakelijk rechtstreekse schendingen van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht veroorzaken**. De aard van de goederen waarvan de uitvoer naar de landen betrokken in het conflict geweigerd is toont dit aan.

- Twee vergunningen betroffen beeldschermen voor integratie in gepantserde voertuigen voor de Duitse defensie-industrie, met de krijgsmacht van de VAE als eindgebruiker. De Vlaamse Regering vermeldt expliciet dat het gaat om beeldschermen die *“geen functie hebben in de bediening van het wapenstation van het voertuig (...) en enkel de gegevens van de motor (o.m. oliepeil, temperatuur, verbruik) weergeven”*.⁷¹

- Ook in een derde geweigerde vergunning – wisselstukken voor zelfrijdende artillerie voor de Duitse defensie-industrie met de krijgsmacht van de VAE als eindgebruiker – gaat het om onderdelen die op zichzelf niet gebruikt kunnen worden bij het schenden van mensenrechten of het internationaal humanitair recht, maar die geïntegreerd worden in afgewerkte wapensystemen.⁷²
- Een vierde geweigerde vergunning betrof onderdelen voor gepantserde verkenningsvoertuigen die via de Duitse defensie-industrie de krijgsmacht van Koeweit als eindgebruiker hadden. Ook in dit geval meende de Vlaamse Regering dat er sprake was van “een duidelijk risico dat de goederen gebruikt zullen worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht”.⁷³
- In de geweigerde vergunning naar Saoedi-Arabië gaat het wel om een afgewerkt product dat rechtstreeks naar de effectieve eindgebruiker zou worden uitgevoerd, de Saoedische nationale garde.⁷⁴ Ook in dit geval gaat het echter om producten – beschermende kledij tegen chemische, biologische of nucleaire aanvallen – die op zichzelf niet gebruikt kunnen worden voor schendingen van mensenrechten, maar die wel dergelijke schendingen kunnen faciliteren. Ze kunnen gewapende troepen immers beschermen bij het schenden van mensenrechten of tijdens een gewapend conflict.

De Vlaamse Regering kiest er met deze invulling voor om verder te gaan dan de vaststellingen en conclusies van het N Panel of Experts over Jemen, die vooral betrekking hadden op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht via luchtbombardementen (cf. supra). De Vlaamse Regering hanteert een brede benadering door vergunningen te weigeren voor alle troepen die potentieel actief zijn in het conflict, en voor goederen die niet rechtstreeks of op zichzelf kunnen worden gebruikt voor schendingen van het internationaal humanitair recht.

Ten aanzien van het conflict in Jemen neemt de Vlaamse Regering bovendien een duidelijke positie in bij de afweging tussen controle en vertrouwen. In deze situatie is het voor de Vlaamse Regering niet relevant of het om een rechtstreekse dan wel een onrechtstreekse uitvoer gaat. Ook wanneer de defensiegerelateerde goederen in eerst naar een andere Europese lidstaat worden overgebracht en geweten is dat ze na integratie worden uitgevoerd naar een land in de Coalitie, weigert de Vlaamse Regering de vergunning. De geweigerde vergunningen naar Duitsland, met de krijgsmachten van de VAE en Koeweit als eindgebruikers illustreren dat. **De Vlaamse Regering is bijgevolg niet bereid de beoordeling van de wenselijkheid van de uitvoer over te laten aan een andere EU-lidstaat**, in dit geval Duitsland. Integendeel, ze weigert de uitvoer van als offensief beoordeelde goederen die inzetbaar zijn in het conflict in Jemen.

De weigering van een tijdelijke uitvoervergunning in april 2017 naar het Ministerie van Defensie van Qatar past ook in dit kader. Het betrof een vergunning voor de uitvoer van goederen als wapenvizieren, vuurgeleidingssystemen, beeldversterkingsapparatuur, infrarood- en

warmtebeeldapparatuur naar een eindgebruiker die (toen nog)¹ betrokken partij was in het conflict in Jemen. Daarom was de Vlaamse Regering van mening dat criteria 2, 4, 6 en 7 geschonden werden. Deze geweigerde vergunning illustreert duidelijk dat **de Vlaamse Regering tijdelijke uitvoer hetzelfde behandelt als definitieve uitvoer**. De vergunningen worden eveneens volledig getoetst aan de criteria van het Wapenhandeldecreet. De goederen voor Qatar zouden slechts tijdelijk worden uitgevoerd met de bedoeling demonstraties te geven. Ze zouden eigendom blijven van de exporteur en dus per definitie naar Vlaanderen terugkomen. De Vlaamse Regering maakte echter abstractie van dat tijdelijke karakter. Ze is bijvoorbeeld van oordeel dat “*de goederen inzetbaar zijn in een gewapend conflict en de eindgebruiker is betrokken bij een regionaal conflict, zonder dat de uitzonderingsgronden in criterium 4 toepasselijk zijn*”.⁷⁵

Opvallend is dat de Vlaamse Regering in maart 2017 eveneens een vergunning voor **tijdelijke invoer** weigerde. Het gaat over een tijdelijke invoer van vuurgeleidingssystemen van de luchtmacht van de VAE, vanuit de VAE naar Vlaanderen, voor herstelling door de oorspronkelijke exporteur. De weigering wordt onder andere gerechtvaardigd doordat “*er een duidelijk risico is dat de goederen gebruikt zullen worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht*”. Ook zijn het volgens de Vlaamse Regering goederen die inzetbaar zijn in een gewapend conflict, is de eindgebruiker betrokken partij bij een gewapend regionaal conflict – schending van criterium 4 – en is er een duidelijk risico dat de goederen afgewend zullen worden van hun doel of bestemming – schending van criterium 7.⁷⁶

Vaststelling 6

De Vlaamse Regering weigert alle (definitieve en tijdelijke) buitenlandse wapenhandel in (componenten van) offensieve producten als op het moment van de beoordeling geweten is dat de eindgebruiker betrokken partij is in het conflict in Jemen.

2.4.3 Geen volledig verbod op uitvoer van defensiegerelateerde goederen naar de Coalitie-landen

Het uitgangspunt van de Vlaamse Regering om geen uitvoer van defensiegerelateerde goederen toe te laten als een land uit de Coalitie de eindbestemming is, betekent niet dat de Vlaamse Regering geen enkele uitvoer van defensiegerelateerde producten meer toestaat naar eindgebruikers in deze landen. In 2016 zijn vergunningen uitgereikt voor de uitvoer van producten die niet offensief gebruikt (kunnen) worden of die eindgebruikers hebben die geen

¹ Sinds juni 2017 maakt Qatar niet langer deel uit van de internationale Coalitie onder leiding van Saoedi-Arabië. Dat is het gevolg van de economische en diplomatieke boycot die enkele buurlanden (Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Bahrein en Egypte) hebben ingesteld tegen Qatar.

betrokken partij zijn in het conflict. Verschillende goedgekeurde vergunningsaanvragen voor eindgebruikers in Saoedi-Arabië, Qatar en Koeweit illustreren dat. Cruciaal voor de goedkeuring is dat de Vlaamse Regering van mening is dat de uitgevoerde producten niet ingezet kunnen worden in dit conflict en dat de eindgebruikers niet actief betrokken zijn in het conflict.⁷⁷

Bij de vergunde uitvoer naar Qatar en Koeweit gaat het om producten voor een vaste schietstand, meer bepaald uit plastic vervaardigde schietschijven. In haar toelichting geeft de Vlaamse Regering aan dat *“Koeweit in het algemeen geen negatief gedrag vertoont met betrekking tot [het internationaal humanitair recht]. Inzake de vaststellingen van schendingen van het internationaal humanitair recht in Jemen kan de betrokken doelvoorstellingsapparatuur voor vaste schietstanden er niet worden ingezet”*. Het risico op afwending schatte de Vlaamse Regering eveneens als beperkt in omdat de betrokken exporteur in 2003 dezelfde schijven leverde en de nieuwe schijven dienden *“ter vervanging van de huidige schijven die zo geperforeerd zijn dat ze niet langer bruikbaar zijn”*.⁷⁸

Ook de vergunning die in 2017 werd uitgereikt voor de uitvoer van (niet-vergunningsplichtige) wapenvizieren voor civiele vuurwapens naar een Saoedische privé-handelaar, kan in deze context worden begrepen.⁷⁹ De goederen werden via de *catch-all*clausule in het Wapenhandeldecreet als vergunningsplichtig beschouwd, maar de Vlaamse Regering kwam tot de conclusie dat ze een zuiver civiel gebruik hadden en volgens haar niet konden worden ingezet in een militair conflict. Daarvoor baseerde ze zich op een technische analyse waaruit bleek dat de vizieren slechts beperkt nut hadden bij een gewapend conflict. Ook vond de Regering het risico op ongewenste afwending beperkt, omdat *“in Saoedi-Arabië ruime toegang is tot wapenvizieren die wel speciaal voor militair gebruik ontworpen of aangepast zijn en er dus geen noodzaak is om zich voor ongewenste doeleinden en ongewenste wederuitvoer te wenden tot jachtvizieren”*.⁸⁰

Vaststelling 7

De Vlaamse Regering staat wel uitvoer van defensiegerelateerde goederen toe naar de landen betrokken in het Jemenitische conflict als ze van mening is dat die goederen niet inzetbaar zijn in dat conflict.

2.4.4 Wat met de uitzonderingsgrond voor bevriende landen en bondgenoten?

Criterium 4 – regionale spanningen of gewapende conflicten – bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd als het goederen betreft die in een gewapend conflict kunnen worden ingezet en als de eindgebruiker betrokken partij is bij een regionaal conflict.⁸¹ Het Vlaams Wapenhandeldecreet bevat echter – in navolging van het Gemeenschappelijk Standpunt – een belangrijke uitzondering op deze weigering, namelijk indien het gaat om *“een noodzakelijke uitvoer om te voldoen aan legitieme behoeften van nationale veiligheid van bevriende landen of bondgenoten”*. Dat geldt

weliswaar voor zover het geen afbreuk doet aan de naleving van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht (uit criterium 2).⁸²

In verschillende dossiers stelde de Vlaamse Regering expliciet dat deze uitzonderingsgrond niet geldt voor de landen in het Jemenitische conflict. Over de geweigerde vergunning voor Saoedi-Arabië stelt ze dat *“geen van de mogelijke afwijkingen op de voormelde weigeringsverplichting [in artikel 26] werd in casu toepasselijk geacht.”*⁸³ In haar weigering voor de overbrenging van beeldschermen bestemd voor integratie in gepantserde voertuigen voor het leger van de VAE staat eveneens dat *“er geen gronden zijn om aan te nemen dat de uitvoer noodzakelijk is om te voldoen aan legitieme behoeften van nationale veiligheid van bevriende landen of bondgenoten”*.⁸⁴ Ook in de geweigerde uitvoervergunning naar Koeweit in maart 2017 staat dat *“de uitzonderingsgronden vermeld in criterium 4 niet toepasselijk zijn”*.⁸⁵

Vaststelling 8

De Vlaamse Regering beroept zich bij de beoordeling van uitvoervergunningen naar de landen betrokken in het conflict in Jemen niet op de mogelijke uitzonderingsgrond voor bevriende landen of bondgenoten.

3



Conclusie. Elementen voor een expliciet en uitgewerkt Vlaams wapenexportbeleid

Sinds 2003 is het Vlaams Gewest bevoegd voor de controle op de in-, uit- en doorvoer van conventionele militaire goederen naar en vanuit het grondgebied van het Vlaams Gewest. Na de regionalisering van de bevoegdheid over de buitenlandse wapenhandel in augustus 2003 moest de Vlaamse overheid snel een eigen administratieve capaciteit opbouwen en een eigen praktijk om vergunningsaanvragen voor de buitenlandse handel in militair materieel te beoordelen. Vlaanderen heeft er bij de implementatie van haar eigen decretaal kader in 2012 voor gekozen een eigen weg in te slaan en niet, zoals het Waals Gewest, te opteren voor een continuëring van het federale wetgevende kader.⁸⁶

Op basis van schriftelijke antwoorden van minister-president Bourgeois op een reeks schriftelijke parlementaire vragen sinds 2016 hebben we in deze analysenota verschillende uitgangspunten van de Vlaamse Regering in de beoordeling van vergunningen voor de buitenlandse handel in militair materieel geïdentificeerd. Uit onze analyse komt naar voren dat de Vlaamse Regering kiest voor een brede toepassing en strengere interpretatie van de toetsingscriteria:

- Ze past de toetsingscriteria toe bij de beoordeling van zowel tijdelijke als definitieve vergunningen, en voor vergunningen voor uit- en doorvoer en overbrenging met verdere uitvoer.
- Ze hanteert een strengere interpretatie van de toetsingscriteria dan bepaald in het Gemeenschappelijk Standpunt, en ook strenger dan die van verschillende andere Europese lidstaten.
- Ze beoordeelt de criteria altijd op basis van het effectieve land van eindgebruik voor zover dat gekend is, ook bij een aanvankelijke intra-Europese overbrenging,

Ondanks deze strengere interpretatie, wordt de overgrote meerderheid van de bij de Vlaamse Regering aangevraagde vergunningen goedgekeurd. In vergelijking met voorgaande jaren is het aantal geweigerde vergunningen in 2016 hoog (3,6 procent van alle aanvragen). Dat is vooral een rechtstreeks gevolg van de houding van de Vlaamse Regering ten aanzien van de landen betrokken



in het conflict in Jemen. Van de vijf geweigerde vergunningen voor definitieve overbrenging of uitvoer vanuit Vlaanderen hadden er vier betrekking op landen actief in dat conflict.

De beoordeling van de vergunningen voor de landen betrokken in Jemen vormt een goede illustratie van de algemene uitgangspunten van de Vlaamse Regering.

Voor de Vlaamse Regering volstaan de vastgestelde schendingen van het internationaal humanitair recht door de Coalitietroepen voor een overschrijding van de risicodrempel uit criterium 2. Dat leidt vervolgens tot een geweigerde vergunning voor goederen (of onderdelen daarvan) die de Vlaamse Regering als offensief inzetbaar beschouwt en die mogelijk ingezet kunnen worden in het conflict. De Vlaamse Regering past dezelfde interpretatie eveneens toe op alle transacties die mogelijk vergunningsplichtig zijn: ook voor een aanvankelijke intra-Europese overbrenging voor integratie, voor tijdelijke transacties, en voor uitvoer of invoer met het oog op herstelling. Dat laatste past binnen de realiteit dat de situatie in een land of regio door de tijd heen (sterk) kan veranderen, wat de evaluatie van de toetsingscriteria fundamenteel beïnvloedt. Toch is dit een verregaande stap met het oog op de contractuele verplichtingen en toekomstige relaties van het bedrijf in kwestie.

Zowel de algemene uitgangspunten als de concrete positionering tegenover het conflict in Jemen tonen opnieuw de uitdaging voor de Vlaamse Regering aan **om het effectieve eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde producten in beeld te krijgen**. De vraag over de omgang met het ongekende eindgebruik is pertinent, omdat het potentieel een van de uitgangspunten van de Vlaamse Regering ondergraaft. In de meeste gevallen is de effectieve eindgebruiker niet gekend op het moment van behandeling van de vergunning. Hoewel het Wapenhandeldecreet diverse instrumenten bevat om het eindgebruik te controleren, blijft het onduidelijk hoe de Vlaamse Regering dar in de praktijk mee omgaat. De kwestie van het eindgebruik is een complex en meerlagig fenomeen en heeft daarom nood aan een uitgewerkte en gebalanceerde visie op hoe deze instrumenten ingezet worden en welke acties prioritair zijn voor de Vlaamse Regering om deze controle zowel efficiënter als effectiever te maken.

De interpretatie van de criteria en de bijhorende risico-inschatting zijn in belangrijke mate het product van eigen klemtonen in het buitenlands beleid en eigen afwegingen in de balans tussen ethiek, veiligheid en economie.⁸⁷ Een verschillende risico-inschatting door Europese lidstaten is veelal terug te voeren op verschillende doelstellingen en prioriteiten in hun buitenlands beleid. Een grondige en uitgewerkte reflectie over de uitgangspunten en prioriteiten in het eigen buitenlands beleid in het algemeen en in het wapenexportbeleid in het bijzonder is daarom noodzakelijk.

De opeenvolgende regeringsverklaringen, beleidsnota's en beleidsbrieven van de Vlaamse Regering besteden weinig aandacht aan wapenexportcontrole. Veelal wordt in de omgang met wapenexportcontrole gesteld dat *“de Vlaamse Regering zal (...) blijvend aandacht hebben voor een evenwichtige en verantwoorde afweging van ethische, economische en veiligheidselementen”*⁸⁸. Er bestaat op dit moment geen uitgewerkte beleidsnota 'wapenexportbeleid', die niet alleen de uitgangspunten van de Vlaamse Regering in de interpretatie van de toetsingscriteria formuleert,

maar ook de relatie met de bredere doelstellingen van het Vlaams buitenlands beleid en de relatie met de andere subdomeinen van het Vlaamse buitenlandse beleid, zoals buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.

Dat er geen uitgewerkte beleidsdocumenten over de uitgangspunten van het Vlaams wapenexportbeleid voorhanden zijn, **betekent niet dat de Vlaamse Regering momenteel geen beleid voor wapenexportcontrole heeft**. Zowel de bevindingen in deze analyse als de andere elementen die in diverse beleidsdocumenten aan bod komen, illustreren dat Vlaanderen wel degelijk algemene uitgangspunten hanteert bij de beoordeling van concrete vergunningsdossiers voor de export van militair materieel.

Een explicieter wapenexportbeleid met algemene uitgangspunten heeft verschillende voordelen. Die voordelen gelden op de eerste plaats op het **interne, Vlaamse niveau**:

- De formulering van algemene uitgangspunten kan helpen om tot een meer onderbouwde en coherente case-by-case behandeling te komen voor vergunningsaanvragen voor de buitenlandse handel in militair materieel vanuit Vlaanderen. Ze kan dus bijdragen tot een consequentere en duidelijkere vergunningspraktijk.
- Daarnaast biedt een expliciet wapenexportbeleid eveneens mogelijkheden voor een breder maatschappelijk en politiek debat over de uitgangspunten en mogelijke spanningen ertussen. Die spanningen zijn niet noodzakelijk onoverkomelijke tegenstrijdigheden, ze kunnen juist duidelijk maken welke dilemma's er spelen.

Uitgangspunten kunnen met andere woorden niet zonder meer de weg plaveien tot een eenduidig beleid, maar moedigen vooral debat aan. De jaarlijkse besprekingen van de beleidsnota's en beleidsbrieven van de bevoegde minister in het Vlaams Parlement, of van het jaarlijks verslag over de uitgereikte en geweigerde vergunningen vormen een logisch forum voor een dergelijk debat.

Daarnaast biedt een **uitgewerkt wapenexportbeleid voordelen op extern, diplomatiek vlak**. Expliciete uitgangspunten helpen het internationale optreden van de Vlaamse Regering te sturen. Concreet zou de Vlaamse Regering binnen de Europese kanalen, zoals COARM, haar eigen interpretaties kunnen expliciteren en Europese harmonisering in deze richting kunnen nastreven. In zijn beleidsbrief 2015-2016 vermeldt minister-president Bourgeois dit ook als een prioriteit: *"Ik zal nog sterker inzetten op de verdieping van de beleidstaken en de vertegenwoordiging van Vlaanderen in de toepasselijke werkgroepen en sanctieregimes. Het is van belang dat Vlaanderen steeds up to date is en mee bepalend is voor de ontwikkelingen en de daaruit volgende wijzigingen in de regelgeving en de beleidsaccenten binnen Europa en wereldwijd."*⁸⁹ De Vlaamse Regering staat op dit vlak niet alleen. Ook landen als Zweden, Nederland en Duitsland hanteren striktere interpretaties van de Gemeenschappelijke Criteria. Op die manier kan de Vlaamse Regering, eventueel samen met andere Europese lidstaten, proberen bij te dragen aan een 'opwaartse' Europese convergentie van het wapenexportbeleid van de lidstaten naar het voor zichzelf gewenste niveau. De Europese lidstaten spelen immers een centrale rol in een sterkere convergentie van het Europees wapenexportbeleid.⁹⁰

Eindnoten

- ¹ Artikel 1 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *Publicatieblad van de EU*, L335, 13 december 2008, 99-103.
- ² Zie o.a. Bromley, M. & Brzoska, M. (2008), Towards a common, restrictive EU arms export policy? The impact of the EU Code of Conduct on major conventional arms exports, *European Foreign Affairs Review*, 13, 3, pp.333-356; Erickson, J. (2011), Market imperative meets normative power: human rights and European arms transfer policy, *European Journal of International Relations*, 19, 2, pp.209-234; Duquet, N. (2014), *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Brussels: Flemish Peace Institute; Holm, K. (2006), Europeanising export controls: the impact of the EU Code of Conduct on Arms Exports in Belgium, Germany and Italy, *European Security*, 15, 2, pp.213-234; Hansen, S. & Marsh, N. (2015), Normative power and organised hypocrisy: European Union Member States' arms export to Libya, *European Security*, 24, 2, pp.264-286.
- ³ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.146.
- ⁴ Pierre, A. (1982), *The Global Politics of Arms Sales*. Princeton: Princeton University Press p.3
- ⁵ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.149.
- ⁶ Bourgeois, G., *Beleidsnota 2014-2019 buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking*, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-buitenlands-beleid-internationaal-ondernemen-en-ontwikkelingssamenwerking>
- ⁷ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.149.
- ⁸ Een overzicht van deze rapporten is te vinden op <http://www.fdfa.be/nl/maand-en-jaarverslagen>
- ⁹ Cops, D. & Duquet, N. (2016). *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2015*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ¹⁰ Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L146, 1-36.
- ¹¹ 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 2016, *zitting 2016-2017, stuk 53-1*, Vlaams Parlement, 19 juni 2017, p. 182 e.v..
- ¹² Flanders Investment and Trade (2017). *Buitenlandse handel 2016*. <https://www.flandersinvestmentandtrade.com/export/sites/trade/files/attachments/20170402%20-%20Vlaamse%20in-%20en%20uitvoer%202016%20%28Analyse%29.pdf>
- ¹³ *Rapport au parlement Wallon sur l'application du decret du 21 juin 2012 relatif à l'imprtation, ua transfert, à l'exportation et au transit d'armes civiles at de produits liés à la défense 2015*, p. 49 <http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/9087-rapportannuel2015.pdf>
- ¹⁴ Artikel 9 §1 Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ¹⁵ Memorie van Toelichting bij het Vlaams Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *zitting 2011-2012, stuk 1371*, Vlaams Parlement, p. 14.
- ¹⁶ 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 2016, *zitting 2016-2017, stuk 53-1*, Vlaams Parlement, 19 juni 2017, p. 43.
- ¹⁷ Duquet, N. (2014), *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Brussel: Vlaams Vredesinsituut, p. 21.
- ¹⁸ Artikel 2 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944.
- ¹⁹ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 19-21.
- ²⁰ Artikel 2 2. C) Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944.
- ²¹ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2017), *Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States*, Brussels: Flemish Peace Institute, p. 46.
- ²² Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 90.
- ²³ Artikel 26 §3 2° Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ²⁴ Artikel 17 2° Decreet tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *B.S.*, 3 augustus 2017.
- ²⁵ Artikel 28 Vlaams Wapenhandeldecreet.

- ²⁶ Artikels 24 en 25 decreet van 30 juni 2017 tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012.
- ²⁷ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut..
- ²⁸ Artikel 3 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *Publicatieblad van de EU*, L335, 13 december 2008, 99-103.
- ²⁹ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 5 d.d. 26 september 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 21 november 2016.
- ³⁰ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 154 d.d. 26 januari 2017 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 16 maart 2017.
- ³¹ Fleurant, A., Perlo-Freeman, S., Wezeman, P. & Wezeman, S. (2017). *Trends in international arms transfers, 2016*. Stockholm: SIPRI, p. 6.
- ³² Artikel 20 Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ³³ Artikel 13 Decreet tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *B.S.*, 3 augustus 2017.
- ³⁴ Artikel 851 en 53 Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ³⁵ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 2 d.d. 26 september 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 24 november 2016.
- ³⁶ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 282 d.d. 19 april 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 8 juni 2016.
- ³⁷ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 275 d.d. 28 april 2017 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 21 juni 2017
- ³⁸ Van Heuverswyn, K. & 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.
- ³⁹ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 31 d.d. 11 oktober 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 6 december 2016
- ⁴⁰ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 348 d.d. 14 juni 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 4 augustus 2016.
- ⁴¹ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 275 d.d. 28 april 2017 aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 21 juni 2017.
- ⁴² European Council (2015), *User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INIT/en/pdf>.
- ⁴³ Vlaamse overheid (2011). *Mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid*; Departement Buitenlandse Zaken (2017). *Mensenrechten in het Vlaams beleid. Terugblik 2012-2016, vooruitblik 2017-2020*.
- ⁴⁴ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 177 d.d. 9 februari 2017 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 3 april 2017.
- ⁴⁵ Artikel 16 2° Decreet tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *B.S.*, 3 augustus 2017.
- ⁴⁶ Bourgeois, G., antwoord op vraag nr. 44 d.d. 17 oktober 2016 van Tine Soens, schriftelijke vragen en antwoorden, *Vlaams Parlement*, zitting 2016-2017, 14 december 2016.
- ⁴⁷ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 282 d.d. 19 april 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 8 juni 2016
- ⁴⁸ Artikel 2, 2°, c) Besluit 2015/1333 van de Raad van 31 juli 2015 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië en tot intrekking van Besluit 2011/137/GBVB, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 206/34, 1 augustus 2015.
- ⁴⁹ Bourgeois, G., antwoord op vraag nr. 5 d.d. 26 september 2016 van Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 21 november 2016.
- ⁵⁰ Oproep 8 van de Resolutie van het Europees Parlement van 13 september 2017 over wapenuitvoer: tenuitvoerlegging van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0344+0+DOC+XML+Vo//NL&language=NL>
- ⁵¹ Richtlijn 2009/43/EG van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L146, 1-35, 10 juni 2009.
- ⁵² Interview met Duits ministerie van Economische Zaken, 21 maart 2017.
- ⁵³ Cops, D. & Duquet, N. (2016). *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2015*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 21.
- ⁵⁴ Artikel 19 en artikel 24 Vlaams Wapenhandeldecreet.

- ⁵⁵ Artikel 19 §2 en artikel 24 §2 Vlaams Wapenhandeldecreet
- ⁵⁶ Artikel 4 7° en 8° Richtlijn 2009/43.
- ⁵⁷ Artikel 20 Wapenhandelsbesluit; artikel 11 Wapenhandeldecreet.
- ⁵⁸ Artikel 19 § 4 Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ⁵⁹ Bourgeois, G., antwoord op vraag nr. 129 van Tine Soens d.d. 7 januari 2016 tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 19 februari 2016.
- ⁶⁰ Artikel 14 §1 d) 3° Décret relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense de 21 juin, *B.S.*, 5/7/2012.
- ⁶¹ Zie onder andere Bourgeois, G., antwoord op vraag nr. 129 d.d. 7 januari 2016 van Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 19 februari 2016; Bourgeois, G., antwoord op vraag nr. 44 d.d. 17 oktober 2016 van Tine Soens, *Schriftelijke vragen en antwoorden, Vlaams Parlement*, zitting 2016-2017, 14 december 2016.
- ⁶² Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag 154 door Tine Soens d.d. 26 januari 2017 tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 16 maart 2017.
- ⁶³ Resolutie 2216 (2015) aangenomen door de VN-Veiligheidsraad over het Midden-Oosten (Jemen), 14 april 2015, S/RES/2216 (2015), [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2216\(2015\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2216(2015)).
- ⁶⁴ UN Panel of Experts (2016), *Final report of the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council resolution 2140 (2014)*, Security Council, S/2016/73, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/73
- ⁶⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 25 februari 2016 over de humanitaire situatie in Jemen, *Europees Parlement, zitting 2014-2019*, 2016/2515(RSP), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0066+0+DOC+PDF+Vo//NL>
- ⁶⁶ Oproep 17 van de Resolutie van het Europees Parlement van 13 september 2017 over wapenuitvoer: tenuitvoerlegging van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0344+0+DOC+XML+Vo//NL&language=NL>
- ⁶⁷ De Vries, W. (2017). *Nederlandse wapenexport in 2016, een kritische analyse*. Amsterdam: Stop Wapenhandel, http://www.stopwapenhandel.org/sites/stopwapenhandel.org/files/analyse2017opmaak_0.pdf
- ⁶⁸ Inspectorate of Strategic Products (2017), *Annual Report 2016*, http://isp.se/media/1237/isp_annualreport2016_web.pdf.
- ⁶⁹ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 35.
- ⁷⁰ *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016*, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, p. 114-115, https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-06/germany_2016.pdf
- ⁷¹ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 44 d.d. 17 oktober 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 14 december 2016.
- ⁷² Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 4 d.d. 26 september 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 24 november 2016.
- ⁷³ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 275 d.d. 28 april 2017 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 21 juni 2017.
- ⁷⁴ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag, 129 d.d. 7 januari 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 19 februari 2016.
- ⁷⁵ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 318 d.d. 22 mei 2017 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 20 juli 2017.
- ⁷⁶ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 275 d.d. 28 april 2017 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 21 juni 2017.
- ⁷⁷ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 13 d.d. 4 oktober 2016 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 2 december 2016; Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 270 d.d. 6 april 2016 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke Vragen en Antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 2 juni 2016.
- ⁷⁸ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 13 d.d. 4 oktober 2016 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 2 december 2016
- ⁷⁹ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 22 d.d. 7 oktober 2016 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 2 december 2016.
- ⁸⁰ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 22 d.d. 7 oktober 2016 door Tine Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 2 december 2016, p. 2-3.
- ⁸¹ Artikel 26, §5, 1^e lid Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ⁸² Artikel 26, §5, 2^e lid Vlaams Wapenhandeldecreet

- ⁸³ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag 129 d.d. 7 januari 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2015-2016*, Vlaams Parlement, 19 februari 2016.
- ⁸⁴ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag 44 d.d. 17 oktober 2016 door Tine Soens tot minister G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 14 december 2016
- ⁸⁵ Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 275 d.d. 28 april 2017 aan minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2016-2017*, Vlaams Parlement, 21 juni 2017, p. 2.
- ⁸⁶ Gourdin, G., Cops, D. & Duquet, N. (2017). *Wapenexportcontrole in België. Gelijkenissen en verschillen*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁸⁷ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016). *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 150.
- ⁸⁸ Onder andere. in Bourgeois, G., *Beleidsbrief buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking 2015-2016*, zitting 2015-2016 stuk 509-1, Vlaams Parlement, 16 oktober 2015; Departement Buitenlandse Zaken (2017). *Mensenrechten in het Vlaams beleid. Terugblik 2012-2016, vooruitblik 2017-2020*.
- ⁸⁹ Bourgeois, G., *Beleidsbrief buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking 2015-2016*, zitting 2015-2016 stuk 509-1, Vlaams Parlement, 16 oktober 2015.
- ⁹⁰ Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2017). *Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States*, Brussels: Flemish Peace Institute.