

Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2013

Tomas Baum & Nils Duquet



*Rapport
December 2014*

Inhoudstafel

1	HET BELANG VAN CONTROLE OP WAPENHANDEL	2
2	INTERNATIONALE CONTEXT EN BELEIDSONTWIKKELINGEN IN 2013	5
2.1	Het Internationaal Wapenhandelsverdrag	5
2.2	Europese ontwikkelingen gericht op harmonisering van het wapenexportbeleid van de lidstaten	5
2.3	Wapenembargo's in 2013	6
2.4	De vertegenwoordiging van België en Vlaanderen op het internationale toneel	8
3	HET REGULEREND KADER IN VLAANDEREN	9
3.1	Het Vlaams Wapenhandeldecreet	10
3.2	Het proces van vergunnen	11
3.3	Controle op eindgebruik: de achilleshiel van het Vlaamse exportcontrolebeleid	13
3.4	De impact van liberalisering en administratieve versoepeling op het controleregime	17
3.5	Rapportage door de regering aan het Vlaams Parlement	21
4	INVOER EN OVERBRENGING NAAR HET VLAAMS GEWEST	23
4.1	De vergunde invoer en overbrenging bestaat voornamelijk uit vuurwapens en munitie	23
4.2	Lacune in de traceerbaarheid van ingevoerde vuurwapens werd weggewerkt in 2013	25
5	UITVOER EN OVERBRENGING VANUIT HET VLAAMSE GEWEST	27
5.1	Het 'verdwijnen' van de catch-all vergunning	27
5.2	Beperkt zicht op de overbrengingen binnen de EU in 2013	29
5.3	Export naar landen buiten de EU	31
5.4	Geweigerde vergunningen	34
6	DOORVOER	36
6.1	Analyse van de doorvoervergunningen	36
6.2	Effectiviteit van het doorvoercontrolebeleid	39
7	HET VERSTERKEN VAN PARLEMENTAIRE CONTROLE	40
7.1	Parlementaire controle in de praktijk	41
7.2	Versnelde rapportage over gevoelige dossiers	41
7.3	Motiveren van weigeringen	43
7.4	Reële handelsstromen	44
8	CONCLUSIE	47
9	PUBLICATIES VAN HET VLAAMS VREDESINSTITUUT INZAKE WAPENHANDEL IN 2013	51

1 Het belang van controle op wapenhandel

Wapens zijn geen vanzelfsprekende gebruiksgoederen. De handel in wapens, wapensystemen en onderdelen heeft een duidelijke veiligheidsdimensie en wordt daarom gecontroleerd. Enerzijds betrachten overheden de ongewenste en illegale verspreiding van wapens te verhinderen, anderzijds wensen ze handel naar legitiem geachte bestemmingen te vrijwaren.

Controlemaatregelen viseren een breed gamma aan conventionele wapens: vuurwapens, munitie, raketlanceerders, militaire voertuigen, gevechtshelikopters, jachtvliegtuigen, duikboten ... en de onderdelen van deze producten. Ook de handel in op het eerste zicht minder voor de hand liggend 'militair materieel' zoals beschermende kledij, radar- en communicatieapparatuur, beeldschermen met militaire toepassingen, nachtkijkapparatuur en simulatieapparatuur wordt aan controle onderworpen.¹ Naast de controle op handel in militair materieel is er tevens controle op handel in producten voor tweeeërlei gebruik (*dual-use*): goederen die een frequent civiel gebruik hebben, maar ook militaire toepassingsmogelijkheden kennen. Controle op producten voor tweeeërlei gebruik valt buiten het bestek van dit rapport.¹

Buitenlandse wapenhandel kan bestaan uit verschillende types van transacties: invoer, uitvoer, doorvoer en tussenhandel. De verschillende activiteiten in de logistieke ketting van wapenhandel worden gecontroleerd en elke controle heeft een specifieke finaliteit en aanpak. Controle op de export beoogt ongewenste buitenlandse bevoorrading en proliferatie te voorkomen, geeft keuzes aan in het buitenlands beleid en dient de eigen militaire capaciteit te vrijwaren ten aanzien van (potentiële) vijanden.² Controle op invoer van wapens heeft vooral tot doel de openbare veiligheid in eigen land te vrijwaren.³ Doorvoercontrole en controle op tussenhandel zijn hoofdzakelijk tweedelijnsmaatregelen om exportcontrole sluitend te maken. Doorvoercontrole betracht primair het risico op afwending van de goederen tijdens het transport te beperken: het is niet de bedoeling dat goederen een andere dan de oorspronkelijk aangegeven bestemming bereiken.⁴ Controle op de activiteiten van tussenhandelaars die bemiddelen in transacties tussen producenten, kopers of verkopers zijn voornamelijk bedoeld om wapensmokkel of de schending van wapenembargo's te helpen voorkomen.⁵

Bij het beoordelen van vergunningsaanvragen inzake de invoer, uitvoer en doorvoer van militair materieel wordt de aard van de producten, het land van bestemming, de eindgebruiker en het voorziene eindgebruik van de goederen in overweging genomen.⁶ Risico-inschattingen bij de beoordeling van vergunningsaanvragen gebeuren best geval per geval.

De regulering van wapenhandel gebeurt op basis van internationale afspraken die vervolgens in nationaal beleid en wetgeving worden omgezet om controlemaatregelen effectief in de praktijk te brengen.⁷ In Europese lidstaten wordt het kader voor controle op wapenhandel aangereikt door internationale controleregimes – waarvan het Wassenaar Arrangement het belangrijkste is. Beslissingen over concrete exportdossiers worden genomen door de bevoegde (sub)nationale overheden. In hun vergunningsbeleid maken overheden afwegingen waarbij internationale veiligheidsaspecten, economische belangen en ethische aspiraties een rol spelen.

¹ In dit rapport worden afwisselend de termen 'wapens', 'militair materieel' of 'defensieproducten' gebruikt.

In België is - ten gevolge van politieke contestatie rond bepaalde gevoelige exportdossiers in het verleden - de bevoegdheid voor de controle op buitenlandse wapenhandel door bedrijven die in Wallonië, Brussel en Vlaanderen gevestigd zijn sinds 2003 toegewezen aan de respectieve gewesten. Controle op in- en uitvoer van wapens door de Belgische strijdkrachten en politie is een federale bevoegdheid gebleven. Voor de controle en regulering van tussenhandel is dan weer de FOD Justitie bevoegd. Het daadwerkelijk toezicht en fysieke controles vallen onder de verantwoordelijkheid van de douanediens (FOD Financiën). Verder spelen inlichtingendiensten een rol in het verstrekken van informatie over specifieke problematische transacties of personen en kan de FOD Buitenlandse Zaken specifieke landeninformatie aanleveren.¹ Afstemming en samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten over de verschillende niveaus heen is van belang. De regionalisering vormt een uitdaging voor het voeren van een eenduidig Belgisch buitenlands beleid.⁸

In-, uit- of doorvoer van militair materieel wordt in Vlaanderen gereguleerd door een vergunnings- en controlebeleid op basis van het Wapenhandeldecreet en het bijhorende uitvoeringsbesluit. De dienst Controle Strategische Goederen (dCSG) van de Vlaamse overheid beheert de administratieve aspecten van het controlebeleid en levert de vergunningen af. In de legislatuur 2009-2014 gebeurde dit onder politieke verantwoordelijkheid van de minister-president die bevoegd was voor de controle op buitenlandse wapenhandel.

Dit jaarrapport analyseert het beleid van de Vlaamse regering inzake buitenlandse wapenhandel. In het kader van zijn decretaal omschreven opdrachten brengt het Vlaams Vredesinstituut *“advies uit aan het Vlaams Parlement over het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement zoals bedoeld in het decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie”*.⁹ In voorbereiding van dit advies analyseert het Vlaams Vredesinstituut elk jaar het vergunningsbeleid op basis van de publiek bekendgemaakte informatie van de Vlaamse overheid. Verslagen over vergunningen worden door de Vlaamse Regering halfjaarlijks overgemaakt aan het Vlaams Parlement. Tussentijds zijn maandelijkse verslagen te consulteren op de website van de dCSG.¹⁰ Op basis van de informatie in deze overheidsverslagen heeft het Vlaams Vredesinstituut een databank ontwikkeld met gegevens over alle goedgekeurde en geweigerde Vlaamse vergunningen voor de invoer, uitvoer en doorvoer van militaire goederen, zoals deze worden gepubliceerd op de website van de dCSG sinds de regionalisering van de bevoegdheid. Deze databank, in de vorm van een SPSS bestand, laat toe vergelijkingen te maken en hierdoor evoluties en trends in de buitenlandse handel in militaire goederen te herkennen en te analyseren. Tenzij expliciet anders vermeld, zijn de cijfers in dit rapport afkomstig van deze databank.¹¹

In juni 2012 werd met het Wapenhandeldecreet nieuwe wetgeving van kracht in het Vlaamse Gewest en hierbij werd ook het vergunningsbeleid fundamenteel herzien. Hierdoor werd de vergelijkbaarheid van de gegevens van 2013 met deze van voorgaande jaren gehypothecerd: met name inzake overdracht van militair materieel naar andere Europese landen en de import van vuurwapens laten methodologische beperkingen niet toe om trends in wapenhandel correct te beschrijven. Bovendien is 2013 een overgangsjaar en is de rapportage over het gebruik van

¹ Voor controle op binnenlandse wapenhandel, -bezit en -gebruik zijn zowel de gemeenschappen, gewesten, provincies, de FOD Justitie en Binnenlandse Zaken bevoegd voor deelaspecten van deze materie.

¹¹ Wegens het nog niet beschikbaar zijn van de halfjaarlijkse verslagen en het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering over de wapenhandel in 2013 zijn de analyses in voorliggend rapport gebaseerd op de online gepubliceerde maandrapporten van de dCSG.

algemene vergunningen (zie 3.4) nog onduidelijk. Dit belet niet dat andere aspecten van de Vlaamse buitenlandse wapenhandel kunnen worden geanalyseerd.

Voor een goed begrip van de analyses schetsen we in het tweede hoofdstuk de belangrijkste internationale en Europese ontwikkelingen van 2013. Het derde hoofdstuk geeft de klijtlijnen van het wettelijk kader en de verschillende vergunningsprocedures weer waarna de concrete modaliteiten van de rapportering door de regering worden toegelicht. De analyse van de in-, uit- en doorvoer in de hoofdstukken vier, vijf en zes vormt de kern van dit jaarrapport dat het vergunningsbeleid kritisch tegen het licht houdt. Hoofdstuk zeven schetst de uitdagingen voor parlementaire controle. Het besluitend achtste hoofdstuk geeft een kort overzicht van de bevindingen over het controlebeleid van de Vlaamse overheid in 2013.

2 Internationale context en beleidsontwikkelingen in 2013

Regulering van wapenhandel evolueert doorheen de tijd. Op verschillende niveaus tracht men antwoorden te bieden op vastgestelde problemen en nieuwe uitdagingen. Hieronder bespreken we eerst de voornaamste ontwikkelingen in de Verenigde Naties (VN) en de Europese Unie (EU). Vervolgens overlopen we de stand van zaken inzake wapenembargo's en de rol die België opneemt in de relevante internationale overleg- en beslissingsfora.

2.1 Het Internationaal Wapenhandelsverdrag

De aanneming van een tekst voor het Internationaal Wapenhandelsverdrag (*Arms Trade Treaty of ATT*) in de Algemene Vergadering van de VN in New York vormt een belangrijke internationale ontwikkeling inzake controle op wapenhandel. Met dit verdrag willen de ondersteunende staten wereldwijd minimale voorwaarden overeenkomen voor een controlebeleid m.b.t. transacties in conventionele wapens. Een strengere controle moet voorkomen dat wapenleveringen de internationale vrede en veiligheid bedreigen en tevens het risico op schendingen van mensenrechten of het internationaal humanitair recht verminderen. Op 2 april 2013 hebben de lidstaten van de Verenigde Naties met grote meerderheid (154 landen voor, 3 tegen en 23 onthoudingen) het Internationaal Wapenhandelsverdrag aangenomen. Grote wapenexporteurs als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland stemden voor de tekst. Enkele andere belangrijke wapen-exporterende landen, zoals Rusland en China, onthielden zich bij de stemming. Iran, Noord-Korea en Syrië stemden tegen de aanneming van de verdragstekst. Het verdrag is bijgevolg niet universeel wat mogelijk de impact ervan zal hypothekeren. Toch kunnen we dit verdrag voor de regulering van wapenhandel historisch noemen omdat het voor de eerste keer en in vrij duidelijke bewoordingen wereldwijde standaarden voor controle op handel in conventionele wapens vastlegt. Eind oktober 2014 werd de kaap van 50 ratificaties – die noodzakelijk is voor de inwerkingtreding van het verdrag – gehaald. Op dit moment hebben 54 landen – waaronder België – de verdragstekst geratificeerd.¹¹ Dit betekent dat het Internationaal Wapenhandelsverdrag op 24 december 2014 van kracht wordt. Waarschijnlijk zal de impact ervan op het Vlaams controlebeleid eerder beperkt blijven aangezien dit controlebeleid zoals uitgestippeld door de EU en geïmplementeerd in Vlaanderen over het algemeen een stuk verder gaat dan het Internationaal Wapenhandelsverdrag.

2.2 Europese ontwikkelingen gericht op harmonisering van het wapenexportbeleid van de lidstaten

Europese ontwikkelingen hebben een impact op controle van buitenlandse wapenhandel in België. In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese

unie werden de laatste twee decennia afspraken gemaakt voor een meer eenvormig beleid inzake wapenexport door de lidstaten. De controle op handel in militair materieel blijft echter een nationale bevoegdheid. Sommige EU-lidstaten zijn inzake veiligheidsbeleid en defensie gehecht aan het soevereiniteitsprincipe en willen hun nationale belangen maximaal vrijwaren. Europese reguleringsinitiatieven vertrekken vanuit een dubbele zorg: enerzijds het status quo van de bestaande internationale orde en de internationale veiligheid helpen vrijwaren, anderzijds marktmechanismen in de EU zelf niet (laten) verstoren door uiteenlopend exportcontrolebeleid van de verschillende lidstaten.

De EU schept met de instrumenten die haar ter beschikking staan voor haar lidstaten een uniek gedeeld referentiekader voor de controle op handel in vuurwapens en militair materieel met landen binnen en buiten de Europese Unie.¹² Een eerste belangrijk initiatief was het opstellen van een Gedragscode betreffende EU wapenuitvoer in 1998 waarbij toetsing aan acht beoordelingscriteria werd vooropgesteld. In 2008 werd de gedragscode opgewaardeerd tot een Gemeenschappelijk Standpunt, maar de criteria bleven grotendeels dezelfde.¹ Recenter verplichte de Richtlijn 2009/43/EG betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensie gerelateerde producten binnen de Gemeenschap de lidstaten van de EU om hun exportcontrolebeleid aan te passen.¹³ Tevens dienen lidstaten rekening te houden met de Richtlijn 91/477/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens – aangepast in 2008 door Richtlijn 2008/51 – en de Verordening 258/2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens.¹⁴ Het is in de eerste plaats dit Europese kader dat richtinggevend is voor de controle op wapenhandel in België. Dit blijkt ook uit de recente aanpassingen van de toepasselijke wetgeving (zie 3.1).

In 2013 zien we in de Europese Unie geen ontwikkeling van nieuwe regulering voor de controle op wapenexport en meer nadruk op het realiseren van eenvormige implementatie van bestaande instrumenten. De evaluatie van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie heeft tot nu toe bijvoorbeeld niet geleid tot een herziening van het standpunt. De Raad wilde vooral inzetten op een verbeterde coherentie in de implementatie van het bestaande Gemeenschappelijk Standpunt: ze voorziet een herwerking van de gebruikersgids en verbetering van de informatiedeling tussen de lidstaten maar achtte het niet nodig de bepalingen en criteria van het standpunt zelf te veranderen.¹⁵

2.3 Wapenembargo's in 2013

Om een antwoord te bieden op zorgwekkende situaties in bepaalde landen kunnen de VN-veiligheidsraad, de Raad van de Europese Unie, het Forum voor Veiligheidssamenwerking van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) of individuele landen wapenembargo's instellen. Wapenembargo's zijn sanctionerende maatregelen die bepaalde (strijdende) partijen – staten en/of niet-statelijke actoren – viseren: op deze wijze signaleert (een deel van) de internationale gemeenschap afkeuring of beoogt ze de instroom van wapens in een bepaald conflict te beperken. Wapenembargo's verschillen onderling sterk in hun precieze modaliteiten en in de soorten producten en de bestemmingen die ze viseren. De naleving van embargo's is niet alleen belangrijk in exportcontrole, het toezicht op de naleving ervan vraagt

¹ De Europese lijst met militair materieel, waarop de afspraken van toepassing zijn, is gebaseerd op de Munitions List van het Wassenaar Arrangement.

tevens inspanningen inzake doorvoercontrole. In 2013 waren 14 VN-wapenembargo's van kracht, 21 wapenembargo's¹ van de EU en 1 van de OVSE.¹⁶ Internationale ontwikkelingen inzake embargo's zijn relevant voor het controlebeleid van de verschillende bevoegde Belgische overheden. België heeft zich ertoe verbonden embargo's van de VN-veiligheidsraad, de Raad van de Europese Unie en de OVSE te implementeren. Dit is niet enkel een taak voor de vergunningsdiensten, hier is tevens een rol weggelegd voor de douane- en inlichtingendiensten.

De EU kan wapenembargo's opleggen in het kader van haar Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Een groot deel van de EU-wapenembargo's betreft de omzetting van VN-wapenembargo's. Zo stelde de VN Veiligheidsraad in antwoord op het escalerende geweld en toenemende schendingen van de mensenrechten in de Centraal Afrikaanse Republiek op 5 december 2013 met Resolutie 2127 een embargo in tegen wapenleveringen aan niet-statelijke actoren in het land. Om de uitvoering hiervan in de EU te verzekeren nam de Raad op 23 december 2013 Besluit 2013/798/GBVB betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van de Centraal-Afrikaanse Republiek aan. Dit embargo verbiedt het leveren van "vuurwapens en alle soorten aanverwant materieel, waaronder wapens en munitie, militaire voertuigen en militaire uitrusting, paramilitaire uitrusting, en onderdelen daarvoor" aan niet-statelijke actoren in de Centraal-Afrikaanse Republiek.¹⁷ De afgelopen jaren heeft de EU echter ook eigen wapenembargo's opgelegd, bijvoorbeeld het wapenembargo op China dat in 1989 werd afgekondigd en nu - 25 jaar later - nog steeds van kracht is of het embargo op Wit-Rusland van 2011. Beide werden ingesteld naar aanleiding van mensenrechtenschendingen.

Het meest recente wapenembargo dat de EU op eigen initiatief afkondigde had betrekking op wapenleveringen naar bestemmingen in Syrië. In reactie op de gewelddadige repressie van vreedzaam protest door het Syrische regime kondigde de EU in mei 2011 een wapenembargo af op het land (Besluit 2011/273/GBVB). Met de escalatie van het geweld in het land kwam dit embargo echter onder zware druk te staan. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK) spraken zich uit voor wapenleveringen aan bepaalde groepen rebellen. Dit leidde in het voorjaar van 2013 tot een versoepeling van het embargo. Deze versoepeling ging voor Frankrijk en het VK echter niet ver genoeg. Aangezien het wapenembargo en een reeks andere beperkende maatregelen gericht op het treffen van het Syrische regime voorzien was om af te lopen in juni 2013 en consensus vereist was om deze maatregelen te verlengen konden vertegenwoordigers van de Franse en Britse regering de overige lidstaten onder zware druk zetten. Eind mei 2013 werd een compromis bereikt waarbij het wapenembargo grotendeels werd opgeheven, maar overige beperkende maatregelen intact bleven.¹⁸

Wapenembargo's zijn sterke instrumenten van de EU want bindend voor alle lidstaten. De hierboven geschetste evoluties met betrekking tot het wapenembargo op Syrië tonen echter aan dat ze een relatief zwak fundament hebben: alle EU-lidstaten dienen akkoord te gaan met het afkondigen, verlengen of aanpassen van een embargo. Indien één EU-lidstaat hier niet mee akkoord gaat, kan deze lidstaat het hele proces blokkeren. De compromissen die hieruit voortkomen kunnen het efficiënte en effectieve collectieve optreden ondermijnen. Dit probleem kan worden geïllustreerd met de Europese positie ten aanzien van wapenexport naar Egypte. In augustus 2013 nam het politiek geweld in Egypte sterk toe. Na een inderhaast samengeroepen bijeenkomst van de EU-Raad van ministers van Buitenlandse Zaken werd in een raadsconclusie besloten om de exportvergunningen voor materiaal dat interne repressie kan faciliteren, op te schorten, nieuwe vergunningsaanvragen nauwkeurig te beoordelen in het licht van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB en veiligheidssamenwerking met Egypte te

¹ Hierin zijn zowel juridisch strikt bindende embargo's als maatregelen die eerder politiek bindend zijn begrepen.

heroverwogen. Door gebrek aan consensus kon geen sterk formeel en gedetailleerd Europees wapenembargo worden afgekondigd, maar houdt de beslissing enkel vage beperkende maatregelen in die bovendien louter politiek bindend zijn.¹⁹

2.4 De vertegenwoordiging van België en Vlaanderen op het internationale toneel

België speelt een actieve rol in de ontwikkeling van internationale exportcontroleregimes. In de onderhandelingsfora van de Verenigde Naties heeft België zich - samen met de andere EU lidstaten - steeds een voorstander getoond van de realisatie van het Internationaal Wapenhandelsverdrag. België is tevens lid van de relevante internationale controleregimes voor strategische goederen. Voor de controle op handel in wapens en militair materieel is het Wassenaar regime het belangrijkste. Uiteindelijk worden de afspraken over te controleren goederen die hier gemaakt worden doorvertaald naar de lijsten van de EU. Aan de onderhandelingstafel zitten lidstaten van de EU als soevereine staten en nemen in die hoedanigheid deel aan de discussies en beslissingsprocedures. Ook binnen de Europese werkgroep rond conventionele wapens (Conventional Arms Exports Working Group of COARM) speelt België een actieve rol. Zo heeft België zich tijdens de evaluatieprocedure van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB toegespitst op het uitwerken van mechanismen om tot een betere informatiedeling inzake afwending (criterium 7) te komen.²⁰

Gezien de bevoegdheid voor exportcontrole grotendeels toegewezen is aan de Gewesten en in de Belgische federale staat het principe 'in foro interno, in foro externo' geldt, zijn er afspraken gemaakt tussen de verschillende betrokken diensten die een neerslag kregen in een formeel samenwerkingsakkoord. Een groot deel van deze afspraken gaan over informatie-uitwisseling, zowel tussen de bevoegde overheden onderling als met de internationale partners. Daarnaast zijn ook afspraken over de deelname aan internationale overleg- en beslissingsfora opgenomen. Voor de vertegenwoordiging van België worden woordvoerders aangeduid. Afhankelijk van het controleregime en het niveau van de bespreking wordt een woordvoerder van hetzij het Vlaamse of Waalse Gewest of de Federale staat afgevaardigd. De woordvoerder faciliteert steeds een voorafgaande overlegvergadering voor het bepalen van een gemeenschappelijk standpunt, is verantwoordelijk voor de verslaggeving en het circuleren van de relevante documenten. De andere entiteiten kunnen als assessor optreden.²¹ Voor de controle op handel in militair materieel zijn twee overlegfora inzonderheid van belang: de COARM voor afstemming binnen de Europese Unie en het Wassenaar Arrangement waar de controlelijsten voor handel in militair materieel worden geactualiseerd.

3 *Het regulerend kader in Vlaanderen*

De verschillende bevoegde overheden bleven na de regionalisering in 2003 lange tijd hetzelfde wettelijk kader gebruiken voor de controle op buitenlandse wapenhandel, met name de Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie (zoals laatst gewijzigd op 26 maart 2003) en het Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie. In de toepassing van dit wettelijk kader werden echter verschillende accenten gelegd. De export uit het Waals, Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de wapenverkoop door Defensie betreffen respectievelijk immers heel verschillende soorten producten en specifieke bestemmingslanden en dat toont zich ook in het gevoerde beleid.²²

Het wetgevend kader van 1991 voldeed niet meer aan de vereisten van de hierboven geschetste Europese reguleringsinitiatieven en werd door de verschillende bevoegde overheden in 2012 herzien. In Vlaanderen beoogde de Vlaams Regering een regelgevend kader te ontwikkelen om internationale en Europese afspraken om te zetten naar een (sub)nationaal controlebeleid en zodoende “een samenhangend en allesomvattend geheel van spelregels te vormen voor een efficiënte controle op de wapenhandel, waarbij zoveel als mogelijk is rekening gehouden met zowel ethische als economische parameters.”²³ De goedkeuring van het ontwerp van decreet leidde tot een volledig nieuwe en exhaustieve wetgeving, tegelijkertijd werd het toepassingsgebied evenwel aanzienlijk gereduceerd. De handel in verschillende goederen die voorheen vergunningsplichtig waren wordt nu niet meer gecontroleerd. De decreetgevers van het Brussels Gewest namen het Vlaamse voorstel grotendeels over. In het Waals gewest werd de bestaande federale wetgeving grotendeels overgenomen, maar de procedures voor aanvragen werden herzien en, in lijn met Europese Verordening 258/2012, werden procedures voor overdrachten naar andere EU-lidstaten vereenvoudigd. Voor wat betreft controle op handel door defensie en politie werd de bestaande Belgische federale wet van 1991 op 14 december 2012 licht aangepast middels een Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie. Op deze wijze leidden nieuwe wetgevende initiatieven die in België uitvoering geven aan een Europees harmoniseringsbeleid tot divergerende wetgeving in de verschillende entiteiten van de Belgische federatie.²⁴

2013 is het eerste kalenderjaar waarin het vergunningsbeleid in het Vlaamse Gewest volledig gereguleerd werd door het Decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie van 15 juni 2012 (hierna Wapenhandeldecreet) en het bijhorende uitvoeringsbesluit van 2012. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de krachtlijnen van het Vlaams Wapenhandeldecreet en de daarmee gepaard gaande vergunningsprocedures en uitdagingen. Sinds het decreet van kracht is merken we een duidelijke vermindering van voorafgaande controle op uitvoertransacties van militair materieel. Deze liberalisering is het gevolg van de verschuiving in controlemodaliteiten en vergunningen, en het in onbruik geraken van de catch-all clause (zie 3.4). Ook deze aspecten komen in dit hoofdstuk aan bod.

3.1 Het Vlaams Wapenhandeldecreet

Het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 en het bijhorende uitvoeringsbesluit vormen de wettelijke basis voor controle op buitenlandse wapenhandel in Vlaanderen. Voor een goed begrip van deze basis is het nuttig kort in te gaan op het toepassingsgebied van de wetgeving en het onderscheid tussen controle op intra- en extra-Europese handel.

Het decreet regelt een gewestaangelegenheid en is van toepassing op (rechts)personen die strategische goederen willen in-, uit- of doorvoeren vanuit of naar landen buiten de EU of overbrengen vanuit of naar andere EU lidstaten.^I De goederen waarvan de controle wordt geviseerd - en waarop de bepalingen van het decreet van toepassing zijn - worden onderverdeeld in twee groepen: (1) defensieproducten die op de EU lijst van militaire goederen staan vermeld^{II} aangevuld met een lijst van ordehandhavingsmateriaal, en (2) de zogenaamde “civiele vuurwapens”.^{III} Bovendien kunnen goederen die niet onder de hierboven vermelde groepen vallen uit veiligheidsoverwegingen ad-hoc onder vergunning worden geplaatst door middel van een catch-all clause (zie 3.4).^{IV}

De directe aanleiding voor het wijzigen van de bestaande wetgeving in het Vlaamse Gewest was een Europees (de)reguleringsinitiatief dat beoogt de controle op handel in militair materieel in de Europese douanegemeenschap te versoepelen. Het Wapenhandeldecreet geeft uitvoering aan deze Europese richtlijn en maakt daarom een onderscheid tussen handel in militair materieel met landen binnen de EU (overbrenging) en buiten de EU (in-, uit- en doorvoer). Overbrenging gebeurt via een versoepeld regime met algemene, globale of individuele vergunningen. In welbepaalde gevallen hoeft men in dit nieuwe regime geen vergunningen meer aan te vragen voorafgaand aan de transactie, maar kan men door de overheid gepubliceerde vergunningen gebruiken. Bovendien kan de catch-all clause niet ingeroepen worden voor overbrenging omdat de Europese richtlijnen bepalen dat veiligheidsrisico's voor handel binnen de EU een dergelijk ingrijpen in de werking van de interne markt door het opleggen van een bijkomende vergunningsplicht niet zouden rechtvaardigen.^V

Voor de handel met landen buiten de EU is de Richtlijn niet van toepassing en wordt steeds een toetsing van de opportuniteit van de export voorafgaand aan de transactie vereist. Bovendien kan een catch-all clause gebruikt worden om goederen onder vergunning te brengen. De Vlaamse decreetgever heeft ook voor handel in militair materieel met landen buiten de EU in administratieve vereenvoudiging voorzien door naast aanvragen voor individuele transacties ook gecombineerde vergunningen te laten verstrekken waarbij meerdere bestemmingen in één

^I Binnen de Europese Unie bestaat er vrij verkeer van goederen, bij overschrijden van de binnengrenzen van de unie spreekt men niet meer van uitvoer of invoer, maar van overbrenging of overdracht respectievelijk naar en vanuit andere lidstaten.

^{II} Met inbegrip van een subcategorie gevoelige goederen die opgenomen zijn in het VN-register voor conventionele wapens.

^{III} Dit zijn vuurwapens die worden in-, uit-, doorgevoerd of overgebracht voor ander dan militair of paramilitair gebruik, met uitzondering van automatische vuurwapens en van vuurwapens met een kaliber dat door de Vaste Internationale Commissie ter Beproeving van Draagbare Vuurwapens als militair werd geclassificeerd

^{IV} Deze vergunningsplicht kan volgens artikel 8, §2 van het Wapenhandeldecreet worden ingeroepen indien het goederen betreft “die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld”. Voor meer duiding bij het gewijzigde beleid, zie 5.3.1 De herziening van de catch-all: een significant deel van de wapenexport is niet langer vergunningsplichtig.

^V Overweging 14 van Richtlijn 2009/43/EG “Deze richtlijn mag geen afbreuk doen aan de toepassing van bepalingen die noodzakelijk zijn om redenen van openbare orde of de openbare veiligheid. Gezien de aard en de kenmerken van defensiegerelateerde producten, zijn redenen van openbare orde, zoals veilig vervoer, veilige opslag, het gevaar voor sabotage en misdaadpreventie bijzonder relevant met het oog op de toepassing van deze richtlijn.”

bepaald land op basis van één vergunningsaanvraag met militair materieel kunnen worden toegeleverd.

Om gepast te reageren op onregelmatigheden en overtredingen bevat het decreet ook bepalingen over schorsing, intrekking en beperking van vergunningen, uitsluiting van aanvragers, een hoorrecht en toezichts- en strafbepalingen. Het controlebeleid van de overheid is niet beperkt tot het afleveren van vergunningen en sanctiebeleid: de houders van vergunningen dienen informatie over het gebruik van afgeleverde vergunningen en de reële export te rapporteren aan de dCSG, ook voor transacties waar geen voorafgaande vergunning dient te worden aangevraagd. Het sluitstuk van een controlebeleid op basis van vergunningen is verificatie van het gebruik van deze vergunningen.

3.2 Het proces van vergunnen

Grensoverschrijdende transacties^I van militaire goederen en technologie^{II} die onder het toepassingsgebied van het Wapenhandeldecreet vallen, dienen gedekt te zijn door een vergunning. Niet iedereen kan echter vergunningen voor buitenlandse wapenhandel aanvragen. Voorafgaand aan het aanvragen van deze vergunningen voor in-, uit-, doorvoer of overbrenging van militair materieel of het gebruik van algemene vergunningen dienen personen een *machtiging* te verkrijgen of over een *erkenning* als wapenhandelaar of gecertificeerd bedrijf te beschikken. De gemachtigde of erkende in-, uit of doorvoerder kijkt in eerste instantie na of de te transporteren goederen een vergunning behoeven, eventueel na een adviesvraag hierover bij de diensten, en verifieert of de bestemming van de goederen in dan wel buiten de EU gelegen is.

Het nieuwe wetgevende kader heeft een gediversifieerd vergunningsbeleid tot stand gebracht. De initiatiefnemers hebben sterk ingezet op het verlichten van de administratieve last voor handel in militair materieel voor zowel het bedrijfsleven als de vergunningverlenende overheid. Naast de reeds bestaande individuele vergunningen kunnen bedrijven nu voor bepaalde transacties ook gebruikmaken van algemene vergunningen of globale, gecombineerde of meervoudige vergunningen aanvragen. Het schema hieronder geeft de verschillende soorten vergunningen weer naargelang de aard van de goederen en hun bestemming.

	Intra- EU	Extra-EU
Militair materieel	<ul style="list-style-type: none">- Algemene vergunning- Globale vergunning- Individuele vergunning	<ul style="list-style-type: none">- Individuele vergunning- Gecombineerde vergunning
Civiele vuurwapens	<ul style="list-style-type: none">- Individuele vergunning- Meervoudige vergunning- Open vergunning	<ul style="list-style-type: none">- Individuele vergunning

^I Voor de handel met Luxemburg geldt in het kader van de BLEU akkoorden een vrijstelling van vergunning. Nederlandse en Luxemburgse vergunningen worden in België erkend ingevolge de Benelux Douane Unie en er dienen in voorkomend geval geen doorvoervergunningen aangevraagd.

^{II} Dit kan ook “intangible technology” zijn. De controle op export betreft niet alleen goederen, maar ook technologie die de mogelijkheid biedt gecontroleerde goederen te produceren. Wanneer deze informatie in gesprekken, per email of per fax wordt doorgegeven spreekt men van *intangible technology transfer*. Deze ‘transacties’ vallen ook onder het controleregime.

Voor bepaalde welomschreven *overbrengingen van militair materieel* naar bepaalde bestemmingen binnen de EU heeft de Vlaamse overheid ‘algemene vergunningen’ gepubliceerd. Voor deze transacties hoeven geen vergunningen aangevraagd voorafgaand aan de overbrenging. Alle producten opgenomen in de Europese lijst van militaire materieel kunnen onder een algemene vergunning overgebracht worden naar EU strijdkrachten, voor demonstratiedoeleinden of wanneer het reparaties betreft. Overbrenging van militair materieel naar gecertificeerde bedrijven is tevens mogelijk onder een algemene vergunning behalve wanneer het wapen(systemen) betreft die als categorie in de lijst van het VN wapenregister zijn opgenomen zoals bijvoorbeeld tanks, gevechtsvliegtuigen of zware artillerie. Gebruikers van algemene vergunningen dienen het gebruik op voorhand te melden, informatie over hun betreffende activiteiten nauwkeurig te registreren en nadien te rapporteren aan de overheid.

Voor transacties binnen de EU waarvoor geen algemene vergunning werd gepubliceerd is wel een voorafgaande vergunningsaanvraag vereist. Voor overbrenging van één of meerdere specifieke producten naar (meerdere) lidstaten van de EU kan een ‘globale vergunning’ worden aangevraagd worden waarbij transacties tot een bepaalde plafondwaarde door de vergunning gedekt zijn. Voor overbrenging van militair materieel kan verder ook nog steeds een ‘individuele vergunning’ uitgereikt worden waarbij een transactie van een bepaalde maximale waarde van een specifiek product naar één bepaalde bestemming wordt toegelaten.

De *in-, uit-, en doorvoer van militair materieel naar landen buiten de EU* vereist doorgaans een individuele vergunning. Voor de uitvoer van een aantal vooraf bepaalde producten naar verschillende bestemmingen in één en hetzelfde land buiten de EU kan een ‘gecombineerde vergunning’ worden aangevraagd.

Voor *grensoverschrijdende transacties met civiele vuurwapens* – d.w.z. vuurwapens die niet voor militair of paramilitair gebruik bedoeld zijn – is een specifiek vergunningstelsel van toepassing waarbij naast het gebruik van individuele vergunningen, een versoepelde controle geldt voor houders van een Europese vuurwapenpas of voor erkende wapenhandelaars die ‘meervoudige vergunningen’ kunnen gebruiken voor tijdelijke overbrenging of uitvoer en ‘open vergunningen’ voor overbrengingen waarvan ze de overheid in kennis stellen.

Behoudens de algemene vergunning die vrij gebruikt kan worden binnen de voorwaarden die erin beschreven zijn, dient voor alle vergunningen een aanvraagprocedure doorlopen. Daarbij dienen personen die vergunningen aanvragen technische informatie over de goederen door te geven en alle informatie over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen. Dit kan gebeuren aan de hand van een internationaal invoercertificaat, een verklaring vanwege de eindgebruiker of een kopie van een invoervergunning.

De vergunningsaanvraag wordt nagekeken op administratieve elementen en is het voorwerp van een politieke afweging. De politieke beoordeling weegt veiligheidsaspecten, economische belangen en ethische aspiraties tegen elkaar af. Concreet wordt hierbij gebruik gemaakt van toetsingscriteria die risico’s moeten beperken. Hier vormen de acht Europese criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt een ondergrens: (1) het naleven van internationale verbintenissen; (2) eerbiediging van de mensenrechten in het land van bestemming; (3) vermijden gewapende conflicten te voeden; (4) geen agressie door het ontvangende land ten aanzien van ander landen ondersteunen; (5)

defensie- en veiligheidsbelangen en die van bondgenoten waarborgen; (6) de houding van het ontvangende land ten aanzien van terrorisme en non-proliferatie evalueren; (7) risico op afwending naar ongewenst eindgebruik inschatten en (8) de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, en de hoogte van de militaire uitgaven ten opzichte van de sociale uitgaven in rekening brengen. Hier werden nog zes specifiek 'Vlaamse' criteria aan toegevoegd: (a) externe belangen van het Vlaams Gewest en België; (b) de inzet van kindsoldaten in het leger; (c) de houding van het land van eindgebruik tegenover de doodstraf; (e) de prevalentie van vuurwapengeweld; (f) de aanwezigheid van gender gerelateerd geweld en (g) de aanwezigheid van vredesopbouw- en reconciliatieprocessen.

Het gebruik van de toegekende vergunningen dient de aanvrager te verantwoorden door nadien informatie over de betreffende transacties over te maken aan de Vlaamse overheid, inzonderheid de dienst Controle Strategische Goederen. Afhankelijk van het type vergunning gebeurt dit jaarlijks, zesmaandelijks of na het verstrijken van de vergunning.

3.3 Controle op eindgebruik: de achilleshiel van het Vlaamse exportcontrolebeleid

Het belangrijkste criterium bij de beoordeling van de opportuniteit van een export van militair materieel is het vooropgestelde eindgebruik. De opname van beoordelingscriteria in het Wapenhandeldecreet heeft tot doel een kader aan te reiken voor de politieke evaluatie van een concrete vergunningsaanvraag voor een welbepaalde export. Niet alleen het land van bestemming is daarbij van belang ook de specifieke hoedanigheid van de bestemming en de vermelde eindgebruiker. In Vlaanderen hanteert de regering in haar verslagen aan het parlement de volgende categorieën van bestemmingen en eindgebruikers: overheid, krijgsmacht, defensiegerelateerde industrie, industrie, handelaar, particulier, internationale organisatie en andere. Ook de opname van een catch-all clause in het Wapenhandeldecreet komt voort uit een zorg voor eindgebruik van voor militair gebruik dienstig materieel. Ze wordt immers ingeroepen indien het goederen betreft *“die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld.”* (Art. 2. 2°). Kortom, het komt er bij de beoordeling van een vergunning voor export van militair materieel op aan om geval per geval een risico inschatting te maken en garanties te vragen m.b.t. het eindgebruik.

Het beoordelen van een vergunningsaanvraag op basis van het daadwerkelijke eindgebruik van de geëxporteerde producten is in Vlaanderen echter geen sinecure. De meeste Vlaamse bedrijven die actief zijn op de defensiemarkt leveren namelijk componenten aan buitenlandse defensiebedrijven die deze componenten integreren in grotere wapensystemen. Een belangrijk aandeel van de vergunningen voor export van militair materieel vermeldt dan ook de (defensiegerelateerde) industrie als bestemming en/of eindgebruiker. Het aangegeven eindgebruik kan in voorkomend geval 'de integratie' in een groter systeem zijn.²⁵ Het afgewerkt wapensysteem kent nadien echter een ander eindgebruik in een militaire- of veiligheidscontext.²⁶ Controle op het eindgebruik van wapensystemen waar componenten van Vlaamse makelij in verwerkt zijn, stelt bijgevolg specifieke uitdagingen. Serieproductie, langlopende contracten eigen aan de defensie-industrie en leveringen aan het internationale moederbedrijf maken het voor de betrokken Vlaamse industrie soms moeilijk zicht te houden op het eindgebruik van hun producten. Anderzijds geven technische

specificaties inzicht in eindgebruik en kennen bedrijven hun sector en klantenportefeuille goed waardoor ze regelmatig toch over bijkomende informatie beschikken i.v.m. de eindgebruiker en het uiteindelijke eindgebruik van de goederen na de integratie in het betrokken wapensysteem.²⁷ Wanneer dit het geval is, dienen ze deze informatie ook door te geven aan de overheid.

De Vlaamse overheid die de transactie reguleert, heeft drie verschillende mogelijkheden. Ten eerste, kan ze betrachten informatie over het uiteindelijke eindgebruik vooraf te bekomen en deze informatie in haar beoordeling van de aanvraag betrekken. Daarom legt het Wapenhandeldecreet de aanvrager op om alle informatie over het eindgebruik en de eindgebruiker van de goederen in kwestie mee te delen aan de overheid. Ten tweede, kan de overheid in de vergunning beperkingen opnemen met betrekking tot wederuitvoer van de geleverde goederen. Het Wapenhandeldecreet biedt, bijvoorbeeld in artikel 19, § 3 de mogelijkheid om in welbepaalde gevallen een verklaring te vragen aan de eindgebruiker waarin deze zich ertoe verbindt “om bij een eventuele wederuitvoer de toestemming van de Vlaamse Regering te vragen”. Ten derde, kan ze de verantwoordelijkheid voor de export van het militair materieel volledig overdragen naar de bevoegde overheden van het land waar de systeemintegrator gevestigd is. Daarbij bestaat evenwel het risico dat doelstellingen van het eigen exportcontrolebeleid worden ondergraven.

3.3.1 Het restrictief wapenexportbeleid ten aanzien van de Israëlische overheid: een voorbeeld van doorgedreven controle op eindgebruik

Wapenexport naar Israël ligt erg gevoelig in Vlaanderen. Sinds september 2006 hanteren opeenvolgende Vlaamse regeringen een de facto wapenembargo op het land: vergunningsaanvragen voor de export van militair materieel met eindgebruik in Israël worden geweigerd door de Vlaamse Regering¹. Dit betekent echter niet dat er de afgelopen jaren geen wapenexportvergunning met producten bestemd voor Israël werden goedgekeurd. Een van de belangrijkste Vlaamse defensiegerelateerde bedrijven is namelijk al meer dan 10 jaar in handen van een groot Israëlisch defensiebedrijf.²⁸ Om handelsrelaties tussen het Vlaamse dochterbedrijf en het Israëlische moederbedrijf mogelijk te maken reikte de Vlaamse Regering de afgelopen jaren tientallen exportvergunningen uit voor Vlaamse defensieproducten bestemd voor de Israëlische defensiegerelateerde industrie op voorwaarde dat deze producten worden wederuitgevoerd naar een derde land dat wel wordt goedgekeurd.²⁹ Dit wapenexportbeleid ten aanzien van Israël ligt in lijn met verschillende resoluties die de afgelopen jaren werden goedgekeurd in het Vlaams Parlement.³⁰

In de praktijk betekent dit dat het desbetreffende Vlaamse defensiebedrijf bij zijn vergunningsaanvragen voor wapenexport naar het moederbedrijf in Israël steeds de uiteindelijke eindgebruiker vermeldt. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de wapenexport bestemd voor Israël die werd vergund door de Vlaamse Regering sinds 2007. Het gaat steeds om vergunningen voor producten die in eerste instantie bestemd zijn voor de (defensiegerelateerde) industrie in Israël. Op enkele uitzonderingen na wordt steeds een eindgebruiker in een derde land vermeld. Het gaat daarbij om de krijgsmacht of een andere overheidsdienst in een vijftiental landen waaronder de Verenigde Staten, Turkije, Indonesië, Kroatië, Colombia en zelfs België (zie tabel 1)³¹. Deze

¹ In oktober 2014 bevestigde de huidige Vlaamse Minister-president in antwoord op een parlementaire vraag dat dit restrictief wapenexportbeleid ten aanzien van Israël niet veranderd is.

³¹ Naast deze definitieve vergunningen worden jaarlijks ook meerdere tijdelijke vergunningen uitgereikt voor wapenexport naar Israël. In 2013 gaat het om 15 vergunningen die vrijwel steeds betrekking hebben op vuurleidingssystemen (MLS) of beeldvormingsapparatuur (ML15). Het gaat steeds om export naar de Israëlische defensie-industrie, meestal zonder vermelding van een eindgebruiker.

praktijk toont aan dat Vlaamse defensiegerelateerde bedrijven – indien het noodzakelijk is om een vergunning te kunnen krijgen – de uiteindelijke eindgebruiker van hun geëxporteerde producten vaak kunnen achterhalen.

Tabel 1: Overzicht van vergunde wapenexport naar de (defensiegerelateerde) industrie in Israël vanuit het Vlaams Gewest, september 2003-2013

Jaar	Waarde	Producten en eindgebruiker
Sept-dec 2003	0	/
2004	0	/
2005	0	/
2006	251.237€	- Wapenvizieren voor vuurwapens (ML1.d) voor overheid Kroatië - Beeldvormingsapparatuur (ML15.d) voor overheid Verenigde Staten
2007	751.499€	- Kanonnen (ML2.a) bestemd voor krijgsmacht België - Beeldvormingsapparatuur (ML15) voor krijgsmacht Canada, Kroatië, Roemenië, Slovenië en de Verenigde Staten - Elektronica (ML25.i) en beeldvormingsapparatuur (ML15.d) voor krijgsmacht Colombia
2008	1.129.078€	- Wapenvizieren voor vuurwapens (ML1.d) voor overheid Kroatië - Beeldvormingsapparatuur (ML15) voor krijgsmachten van Griekenland, Portugal, Roemenië, Slovenië en Turkije - Voertuigonderdelen (ML6.a) voor krijgsmacht Turkije - Elektronica (ML25.i) en beeldvormingsapparatuur (ML15.d) voor krijgsmacht Colombia
2009	491.014€	- Machinegeweren (ML1.a) voor krijgsmacht Slovenië - Wapenvizieren (ML1.d) voor overheid Kroatië - Voertuigonderdelen (ML6.a) voor krijgsmacht Slovenië - Beeldvormingsapparatuur (ML15) voor krijgsmacht Canada, VJR Macedonië, Turkije en de Verenigde Staten - Ordehandhavingsmateriaal (ML26) zonder vermelding van eindgebruiker
2010	672.870€	- Beeldvormingsapparatuur (ML15) voor overheid Bulgarije, overheid Oostenrijk en krijgsmacht Canada - Vuurgeleidingssystemen (ML5.b) voor defensiegerelateerde industrie van de Verenigde Staten
2011	26.400€	- Vuurgeleidingssystemen (ML5.b) voor krijgsmacht Roemenië
2012	440.559€	- Wapenvizieren (ML1.d) voor krijgsmacht Italië - Vuurgeleidingssystemen (ML5.b) voor krijgsmacht Oostenrijk en overheid VJR Macedonië - Beeldvormingsapparatuur (ML15.b) voor krijgsmacht Argentinië
2013	3.674.894€	- Vuurgeleidingssystemen (ML5.b) voor overheid VJR Macedonië - Voertuigonderdelen (ML6.a) voor krijgsmacht Indonesië - Beeldvormingsapparatuur (ML15.b) zonder vermelding van eindgebruiker

Wat opvalt in tabel 1 is dat de waarde van de vergunde wapenexport naar Israël in 2013 met € 3,7 miljoen de hoogste is sinds de regionalisering van de bevoegdheid over buitenlandse wapenhandel in de zomer van 2003. Deze hoge waarde is hoofdzakelijk het gevolg van een export vergunning voor militaire camera's (ML15.b) bestemd voor de Israëlische defensie-industrie. In het desbetreffende verslag van de Vlaamse Regering wordt echter geen melding gemaakt van een

eindgebruiker van deze defensieproducten. Navraag bij de dCSG leert ons dat het hier gaat om het terugsturen van deze producten door een Belgisch bedrijf naar de oorspronkelijke Israëlische exporteur en eigenaar van de goederen nadat een buitenlandse klant de order annuleerde.³¹

3.3.2 Hoe de hoge mate van ongekend eindgebruik het eigen exportcontrolebeleid kan ondergraven

Een exportcontrolebeleid heeft oog voor internationale veiligheidsaspecten, economische belangen en ethische aspiraties.³² De drijfveren voor controle situeren zich eerder in de veiligheids- en ethische dimensie: het uiteindelijk gebruik van wapens(systemen) heeft directe veiligheidsimplicaties en een impact op het leven van mensen. De zorg voor illegitiem gebruik van wapens wordt duidelijk in de weigering van exportvergunningsaanvragen, de instelling van embargo's en 'on hold maatregelen'. Het is in deze beoordeling dat de Vlaamse Regering een eigen beleid vorm geeft. Weigeringen van de Vlaamse Regering om wapenexport naar bepaalde bestemmingslanden, bestemmelingen of eindgebruikers toe te laten kunnen ondergraven worden door de hoge mate van ongekend eindgebruik van de Vlaamse vergunde wapenexport. Het specifieke profiel van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie – voornamelijk toeleveranciers van andere defensiebedrijven – bemoeilijkt de controle op het uiteindelijke eindgebruik van de goederen. De mate van ongekend daadwerkelijk eindgebruik schommelde de afgelopen jaren tussen 60% en 78% van de totaal vergunde handelsstromen. Militair materieel van Vlaams makelij wordt aan het einde van de logistieke keten daadwerkelijk ingezet in gevechtssituaties. Bijvoorbeeld door NAVO-bondgenoten voor operaties in Afghanistan of voor het aanvallen van gronddoelwitten in Libië in 2011. Wapensystemen met Vlaamse componenten werden de afgelopen jaren echter ook ingezet door de krijgsmachten van andere landen. Enkele voorbeelden: pantservoertuigen met Vlaamse rupsbanden worden door het Filippijns leger gebruikt in hun strijd tegen rebellen in het land, tanks met Vlaamse vuurleidingssystemen worden door het Indisch leger gebruikt voor het bewaken van het grensgebied met Pakistan en piloten van de luchtmacht van de Verenigde Arabische Emiraten worden opgeleid voor gevechtsmissies in trainingsvliegtuigen waarin Vlaamse beeldschermen geïntegreerd zijn.³³

Wanneer het land van eindgebruik een bondgenoot is, kan het aangewezen zijn de controle te verlichten. België heeft immers niets te vrezen van bondgenoten – zowel de Europese als diegene waarmee ze zich georganiseerd heeft tot het collectieve Atlantische bondgenootschap van de NAVO. Sterker nog, wapenleveringen aan bondgenoten lijken vanzelfsprekend wanneer we samen met hen een collectieve defensie uitbouwen. De assumptie dat deze bondgenoten een gelijkaardig buitenlands beleid voeren wanneer het gaat om wederuitvoer van militair materieel is echter moeilijk houdbaar. Zo wordt het exportcontrolebeleid van de Amerikaanse overheid gekenmerkt door een zeer verregaande controle op eindgebruik, maar de beleidsoriëntatie van de VS inzake buitenlands wapenhandel is anders dan deze van de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld ten aanzien van Israël. Hoewel het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB een harmonisering van het Europese beleid inzake exportcontrole beoogt, loopt het beleid van de lidstaten die in deze materie nog steeds een soeverein nationaal beleid voeren merklijk uiteen. De verschillende beleidsinitiatieven van EU-lidstaten in reactie op de gebeurtenissen van de Arabische Lente legden dit pijnlijk bloot.³⁴ Wanneer de Vlaamse regering de controle op het eindgebruik systematisch overdraagt naar regeringen van andere landen en geen beperkingen opneemt in de vergunningen ondergraft deze beleidspraktijk het in het Wapenhandeldecreet uitgezette normatieve kader. Hierdoor is het waarschijnlijk dat de afgelopen jaren Vlaamse militaire producten beland zijn in

landen waarvoor eerder Vlaamse vergunningen werden geweigerd of waarop een *on hold* beleid van toepassing is.

Om dergelijke ondergraving van het wapenexportbeleid tegen te gaan heeft de Vlaamse Regering in haar Wapenhandeldecreet de mogelijkheid ingeschreven om beperkingen op te leggen inzake de wederuitvoer van Vlaamse militaire producten.¹ Deze bepaling werd in 2013 ook toegepast voor wapenexport bestemd voor Saoedi-Arabië. Als reactie op het parlementaire debat in de Commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement, waarbij onder andere gewezen werd op het risico van ongewenste wederuitvoer, heeft de toenmalige bevoegde minister in juli 2013 bijkomende acties ten aanzien van wapenexport naar Saoedi-Arabië aangekondigd. Ten eerste door voor elke uitvoer of doorvoer naar Saoedi-Arabië een eindgebruikersverklaring te laten opnemen waarin de bestemming en/of eindgebruik zich ertoe verbindt deze goederen niet weder uit te voeren zonder toestemming van de Vlaamse overheid en dat de goederen niet uitgevoerd mogen worden naar Syrië of aangewend in het Syrische conflict. Ten tweede door ook voor de export van Vlaamse componenten voor integratie in grotere wapensystemen naar andere landen en met ongekend eindgebruik bijkomende acties te nemen. Naast een evaluatie van het exportcontrolebeleid van het land van bestemming wordt in deze gevallen ook gekeken naar en rekening gehouden met het klantenbestand van de integrator. Indien via een specifiek project een duidelijke link gelegd kan worden tussen de integrator en een Saoedische eindgebruiker zal de export ofwel worden geweigerd ofwel beperkt worden in de mogelijkheden tot wederuitvoer.³⁵ Dit proactief beleid om het risico op ongewenste wederuitvoer te beperken, is, indien het daadwerkelijk wordt toegepast, een stap in de goede richting. Het risico op ongewenst wederuitvoer is evenwel niet enkel beperkt tot wapenexport naar Saoedi-Arabië.

3.4 De impact van liberalisering en administratieve versoepeling op het controleregime

De implementatie van het Wapenhandeldecreet heeft verstrekkende gevolgen voor de controle op buitenlandse wapenhandel in het Vlaamse Gewest. Ten eerste moet voor een significant deel van de voorheen vergunningsplichtige export niet langer een vergunning worden gevraagd (zie 3.4.1). Daarnaast verschuift voor een significant deel van de overbrenging van defensieproducten binnen de EU de controle van *a priori* naar *a posteriori* (zie 3.4.2).

3.4.1 De herziening van de catch-all: een significant deel van de wapenexport is niet langer vergunningsplichtig

De afgelopen jaren bestond een aanzienlijk deel van de vergunde Vlaamse wapenexport uit producten die niet waren opgelijst in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militair materieel. Goederen waarvan de technische eigenschappen net buiten de definities en technische

¹ Als het land van eindgebruik geen lidstaat is van de EU of van de NAVO is in een verklaring van de eindgebruiker vereist waarin deze zich er toe verbindt om bij een eventuele wederuitvoer de toestemming van de Vlaamse Regering te vragen als de dienst oordeelt dat :

1° het eindgebruik of de eindgebruiker aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven op het vlak van een ongewenste wijziging van doel of bestemming of een ongewenste wederuitvoer;

2° het exportcontrolebeleid en de effectiviteit van het exportcontrolesysteem van het land van bestemming of het land van eindgebruik aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven.

specificaties van de militaire lijst vallen of die over bepaalde eigenschappen beschikken waardoor ze een strategisch belang hebben, kunnen immers een veiligheidsrisico betekenen. Voor de export van deze 'vrije producten' werd tot voor de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet door de Vlaamse overheid een vergunning vereist op basis van de "catch-all clause" zoals gedefinieerd in het *Koninklijk Besluit* van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie. Het doel van een catch-all clause is om voor goederen die niet opgenomen zijn op de lijst van militair materieel en dus in principe niet aan controle onderworpen zijn toch een vergunningsplicht op te leggen om zo het risico op ongewenste export van deze producten te verminderen.³⁶ In het KB van 1993 staat dat een exportvergunning vereist is voor de export van "*andere uitrustingen en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties*", maar heeft men nagelaten te definiëren wat onder "ondersteunen van militaire acties" dient te worden verstaan. De opeenvolgende Vlaamse Regeringen hebben hierdoor geworsteld met de interpretatie van deze catch-all clause. In haar jaarlijks verslag van 2006 lichtte de Vlaamse Regering dit interpretatieprobleem nader toe. Ze stelde dat niet zozeer de hoedanigheid van de bestemming of eindgebruiker doorslaggevend is, als wel wat deze persoon met deze producten wenst te doen. Dit impliceert dat de beoordeling van een export onder de catch-all clause valt steeds *case-by-case* moet gebeuren.³⁷

In het Vlaams Gewest werd de afgelopen 10 jaar de export van bepaalde producten stelselmatig gecontroleerd op basis van de catch-all clause. Meer dan driekwart van de vergunde catch-all export had betrekking op visualisatieschermen (deze schermen kregen bijgevolg een eigen ML-categorie in de verslagen van de Vlaamse Regering). Het gaat daarbij meer bepaald om producten die worden geproduceerd door één Vlaamse technologiemultinational. Dit is geen zuiver defensiebedrijf, maar een bedrijf dat zich met een deel van zijn uitgebreid productengamma wel expliciet richt op de defensiemarkt.^I Tot de defensieklanten van het bedrijf behoren zowel de allergrootste Amerikaanse en Europese defensiebedrijven als kleinere defensie-integratoren. Rechtstreekse leveringen aan strijdkrachten komen beduidend minder vaak voor. We kunnen de vergunningsplichtige producten van het bedrijf van de afgelopen 10 jaar in vier groepen verdelen. Ten eerste verkoopt het aan andere bedrijven schermen die specifiek voor militaire doeleinden zijn ontwikkeld. Het betreft hier voornamelijk schermen die kunnen functioneren in extreme omstandigheden, doorgaans voldoen aan militaire standaarden (MIL-STD), vaak bedoeld zijn voor C4ISR^{II} en worden ingebouwd in allerlei militaire voertuigen, vaartuigen en grondsystemen. Ten tweede verkoopt het bedrijf ook avionica-schermen die zowel in civiele als militaire vliegtuigen worden geïnstalleerd. Ten derde verkoopt het allerhande videomuren en bijhorende controllers en software die gebruikt kunnen worden in operationele, tactische en strategische militaire commandocentra. Ten vierde produceert en exporteert het bedrijf ook simulatie-apparatuur. Het gaat daarbij om verschillende toepassingen zoals luchtverkeerssimulatie, schipbrugsimulatie en vluchtsimulatie. Vooral zijn vluchtsimulatiesystemen worden ook gebruikt voor militaire doeleinden.^{III} De vergunningsplichtige export van de producten van dit bedrijf hebben dus betrekking op een vrij breed gamma van producten waarbij het bedrijf een vergunning diende aan te vragen voor al zijn export naar defensieklanten (zowel bedrijven als overheidsinstanties).³⁸

^I Volgens het bedrijf zijn zijn producten wereldwijd geïntegreerd in meer dan 250 defensieprogramma's.

^{II} Dit is een militaire term die staat voor "Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance & Reconnaissance"

^{III} Volgens het bedrijf traint ongeveer een derde van alle militaire piloten wereldwijd met het behulp van zijn producten.

Behalve de export van visualisatieschermen werden de afgelopen 10 jaar ook verlichtingssystemen voor militaire luchthavens, elektronica, projectietoestellen, telecommunicatieapparatuur, software, bouwmaterialen, stapel- en continuvezelmaterialen en niet nader gespecificeerde vaar-, voer- of vliegtuigen en/of hun onderdelen onder exportvergunning geplaatst middels de catch-all clause. Een analyse van het eindgebruik van de catch-all export toont aan dat deze producten in militaire acties werden gebruikt, bijvoorbeeld in Afghanistan en Libië.³⁹ In een beperkt aantal gevallen ging het echter om producten waarvan de link met de ondersteuning van militaire acties ver te zoeken was. Zo werd in 2006 bijvoorbeeld een doorvoervergunning uitgereikt voor gefabriceerde bouwwerken en constructiemateriaal voor het bouwen van huisblokken en toiletblokken bestemd voor gebruik door het Ministerie van Defensie van Sierra Leone.⁴⁰ Dit geval vormde echter de uitzondering in de Vlaamse toepassing van de catch-all vergunningsplicht, niet de regel. De afgelopen jaren werden verder slechts een beperkt aantal vergunningen voor catch-all export geweigerd door het Vlaams Gewest.¹

De ruime interpretatiemogelijkheden van de catch-all clause van het KB van 1993 en de daarmee gepaard gaande interpretatieproblemen vormden voor de bevoegde ministers al langer een probleem. Reeds in 2006 verklaarde de Regering om in de uitwerking van een eigen Vlaams Wapenhandeldecreet en het daaraan gekoppelde uitvoeringsbesluit een aantal duidelijke criteria met betrekking tot de toepassing van de catch-all te definiëren.⁴¹ Ook vanuit het bedrijfsleven werd de bestaande catch-all clause en de Vlaamse catch-all vergunningspraktijk stevig bekritiseerd. Zo wees Agoria – de belangenvereniging van de technologiesector – er tijdens hoorzittingen in het Vlaams Parlement in 2012 op dat de toenmalige catch-all praktijk voor onzekerheid zorgde voor aanvragers en klanten en dat het Vlaamse bedrijven een concurrentienadeel bezorgde. Bovendien werd de catch-all volgens Agoria te vaak ingeroepen en kon ze beter beperkt worden tot een uitzonderingsmaatregel.⁴²

De aanneming en implementatie van het Vlaams Wapenhandeldecreet van 2012 resulteerde in een wijziging van de catch-all clause met verstrekkende gevolgen voor het exportcontrolebeleid in Vlaanderen. Ten eerste kan, in lijn met Richtlijn 2009/43/EG betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensie gerelateerde producten binnen de Gemeenschap, niet langer een catch-all vergunningsplicht worden ingeroepen voor de overbrenging van producten binnen de Europese Unie. Wanneer bekend is dat het eindgebruik van de betreffende goederen zich buiten de Europese Unie situeert is het wel mogelijk om een catch-all clause in te roepen. Ten tweede werd in het Wapenhandeldecreet ook gekozen voor een meer beperkte formulering van de catch-all bepaling: een vergunning is enkel vereist voor de uitvoer van *“goederen die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging kunnen worden ingezet in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld”*. De focus ligt in deze definitie niet langer op het eindgebruik van de producten, maar op de aard van de producten.⁴³ Dit zou voor meer duidelijkheid moeten zorgen. Op haar website heeft de Vlaamse overheid (dCSG) een richtlijn voor de interpretatie van de catch-all clause gepubliceerd die ervoor moet zorgen dat deze clause op een consequente en transparante manier wordt toegepast.⁴⁴ De afweging over de gevoeligheid van de te exporteren producten wordt in eerste instantie aan de betrokken bedrijven overgelaten. Vervolgens kunnen deze bedrijven een schriftelijke bevestiging

¹ In periode september 2003-mei 2014 gaat het in totaal om 7 geweigerde vergunningen op een totaal van meer dan 1.200 vergunningsaanvragen. Het betreft meer bepaald geweigerde export van telecommunicatie-apparatuur naar Tanzania, visualisatieschermen naar Oostenrijk, software naar China, elektronica en telecommunicatie-apparatuur naar Israël, en niet nader gespecificeerde producten naar Iran.

vragen of hun producten onder de toepassing van de catch-all clause vallen. Hierbij worden de producten aan een technische evaluatie onderworpen die op basis van de interpretatierichtlijn nagaat of de producten aan de juridische bepaling van de catch-all voldoen.⁴⁵

De herziening van de catch-all formulering en het gewijzigde beleid waarbij de beoordeling in eerste instantie door de bedrijven gebeurt, betekent een gevoelige liberalisering van de handel in strategisch gevoelige goederen waarbij controlemogelijkheden aanzienlijk gereduceerd worden. In april 2014 verklaarde de toenmalig bevoegde minister dat in de 18 maanden sinds de implementatie van het Wapenhandeldecreet slechts 1 transactie op basis van de catch-all clause vergunningsplichtig werd gemaakt (zie verder 3.1).⁴⁶

3.4.2 Verschuiving van controle voorafgaand aan overbrenging naar controle nadien

Exportcontrole betracht niet enkel wapenhandel met (potentiële) vijanden te voorkomen, maar ook deze met militaire bondgenoten te faciliteren. In de schoot van de Europese Unie voorziet de Richtlijn 2009/43/EC inzake handel in defensiegerelateerd materiaal het gebruik van algemene vergunningen voor wapenhandel binnen de EU. Met deze administratieve vereenvoudiging tracht de Europese Commissie intra-EU transfers van militair materieel te stimuleren en zodoende de uitbouw van een Europese defensie-industrie te stimuleren. De publicatie van algemene vergunningen door de overheid van een lidstaat geeft elk bedrijf op het grondgebied van dat land - of bevoegd Gewest - de mogelijkheid er gebruik van te maken mits aan bepaalde voorwaarden voldaan is. De exporteurs dienen voor deze transfer geen vergunning meer aan te vragen bij de overheid, maar kunnen zich beroepen op de gepubliceerde algemene vergunning die de transacties legitimeert. Ze dienen wel kenbaar te maken dat ze deze vergunning gebruiken en nadien over het gebruik ervan te rapporteren aan de bevoegde dienst.

In het Wapenhandeldecreet zijn vijf verschillende algemene vergunningen voorzien. Deze werden middels een uitvoeringsbesluit publiek gemaakt. Het gaat hierbij meer bepaald om algemene vergunningen voor de overdracht:

- naar de strijdkrachten van andere EU-lidstaten
- in het kader van demonstraties, evaluaties of exposities
- met het oog op onderhoud of herstelling van de goederen
- in het kader van een intergouvernementeel samenwerkingsprogramma tussen EU-lidstaten
- naar gecertificeerde personen of bedrijven¹

Dat betekent dat voor deze overbrengingen geen voorafgaande controle op eindgebruik door de overheid gebeurt. De Vlaamse Regering heeft in het uitvoeringsbesluit bij het Wapenhandeldecreet bepaald dat de eerste vier algemene vergunningen betrekking hebben op alle goederen op de Europese militaire lijst. Voor de vijfde algemene vergunning (voor de overdracht naar een gecertificeerde bestemming) werd beslist om zijn het overgrote deel van de goederen op de Europese militaire lijst onder algemene vergunning te brengen: enkel voor de overbrenging van

¹ Een gecertificeerde persoon is een persoon die van een daartoe bevoegde autoriteit in een lidstaat van de EU een certificaat heeft ontvangen dat verklaart dat die persoon betrouwbaar is en onder meer in staat is om uitvoerbeperkingen na te komen van defensieproducten die hij of zij in het kader van een vergunning vanuit een andere lidstaat overbrengt.

“gevoelige goederen”¹ naar gecertificeerde personen of bedrijven is een voorafgaande vergunningsaanvraag nodig. De overbrenging van alle andere producten van de militaire lijst naar gecertificeerde personen of bedrijven kan op basis van de algemene vergunning.

Deze versoepeling van de handel in militair materieel binnen de EU heeft een betekenisvolle impact op het reguleringstelsel. Transacties onder algemene vergunning worden nog wel gereguleerd, maar de controlemodaliteiten verschuiven van een controle voorafgaand aan een specifieke levering, naar controle nadien. Een bedrijf dat gebruik maakt van een algemene vergunning dient zich te registreren en na (een aantal) levering(en) de gegevens ervan over te maken aan de Vlaamse overheid. De overheid maakt voor deze transacties geen voorafgaande afwegingen meer inzake het eindgebruik voor transacties binnen de EU. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid nu meer bij de betrokken bedrijven zelf gelegd. Met dien verstande dat de overheid van een andere EU lidstaat de (weder)uitvoer van deze goederen naar een land buiten de EU dient te controleren en te beoordelen aan de hand van de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.

3.5 Rapportage door de regering aan het Vlaams Parlement

Sinds de regionalisering van de bevoegdheid voor de controle op de buitenlandse wapenhandel in 2003 rapporteren de drie Belgische gewestelijke overheden en de federale overheid over hun beleid inzake de controle op buitenlandse wapenhandel aan hun respectieve parlementen op basis van de wet van 1991. De bepalingen over verslaggeving aan het parlement in deze wet waren het gevolg van de bevindingen van een parlementaire onderzoekscommissie die in 1989 vaststelde dat het controleregime in meerdere opzichten faalde.⁴⁷ In de uitwerking van nieuwe wetgeving en reglementering werd het parlementair toezicht aangescherpt. Door rapportage te verplichten over de afgeleverde vergunningen voor buitenlandse wapenhandel werd systematische controle van het wapenhandelbeleid mogelijk. De wijze van verslaggeving waarborgde evenwel het vertrouwelijk en gevoelig karakter van de informatie.

De voorbije jaren is in de drie gewesten een evolutie naar meer transparantie merkbaar. Vooral het Vlaams Gewest nam hierin het voortouw. Zo rapporteert de Vlaamse Regering al sinds 2005 niet langer op geaggregeerd niveau per land van bestemming, maar worden voor elke vergunningsaanvraag meer specifieke kenmerken meegedeeld.⁴⁸ Deze praktijk werd in het Wapenhandeldecreet in grote mate ook verankerd. Het decreet stipuleert dat de Vlaamse Regering halfjaarlijks een verslag over de toegekende vrijstellingen en over de toegekende en geweigerde vergunningen voor overbrenging, in-, uit- en doorvoer uitbrengt aan het Vlaams Parlement en jaarlijks een verslag over de toepassing van het decreet. Daarnaast worden maandelijks overzichten van vergunningen gepubliceerd op de website van de dCSG, zonder dat hiertoe een decretale verplichting bestaat. Per vrijstelling, toegekende of geweigerde vergunning - met

¹ Onder “gevoelige goederen” wordt verstaan de producten uit het VN-register van conventionele wapens met inbegrip van de optionele categorieën over kleine en lichte wapens.

uitzondering van algemene vergunningen – worden in de verslagen de volgende kenmerken vermeld^I:

- de aard van de goederen^{II}
- de waarde van de vergunningsaanvraag of vrijstelling^{III}
- het land van bestemming
- de categorie van de bestemming of bestemmingen
- de categorie van de eindgebruiker of eindgebruikers (indien deze bekend zijn en verschillend zijn van de bestemming)
- het land van eindgebruik (indien dit verschillend is van het land van bestemming)

Voor algemene vergunningen dient de Vlaamse Regering in haar jaarlijks verslag aan het Vlaams Parlement per vergunning een overzicht te geven van het aantal personen dat van de vergunning heeft gebruik gemaakt en van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst naar de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemmingen en de categorie van de defensieproducten.⁴⁹ Tot dusver is over het controlebeleid inzake het gebruik van algemene vergunningen geen informatie publiek beschikbaar.^{IV}

In het Wapenhandeldecreet wordt – zoals in de voormalige federale wetgeving - rekening gehouden met het vertrouwelijk en gevoelig karakter van informatie over wapenhandel. Er werd een bepaling opgenomen dat *“erover gewaakt [wordt] dat er geen informatie zal worden meegedeeld waardoor aan de betrokken personen schade kan berokkend worden”* (art.50 §4).

Het jaarlijks verslag dient naast informatie over de verleende en geweigerde vergunningen ook minstens gegevens over de in-, uit- en doorvoer op Europees en wereldniveau, een overzicht van de internationale en Europese initiatieven en embargo's, en eventuele wijzigingen van de reglementering en de procedures in het Vlaamse Gewest te bevatten.

Met de implementatie van het Wapenhandeldecreet in oktober 2012 heeft de Vlaamse regering de manier van rapporteren over de verleende en geweigerde vergunningsaanvragen voor buitenlandse handel aan het parlement gewijzigd ten aanzien van voorgaande jaren. Ten eerste worden de vergunningen voor intracommunautaire handel (overbrenging naar/vanuit EU-lidstaten) en de vergunningen voor extracommunautaire handel (in, uit- en doorvoer vanuit/naar derde landen) in de verslagen in twee aparte secties behandeld. Ten tweede wordt in de verslagen vanaf dat moment ook informatie vrijgegeven over verleende en geweigerde tijdelijke vergunningen (bijvoorbeeld in het kader van een demonstratie van de defensieproducten op een beurs of voor herstellingen) en vergunningen die werden toegekend onder het stelsel van de Europese vuurwapenrichtlijn 91/477^V.

^I Deze bepalingen inzake transparantie in het nieuwe Wapenhandeldecreet hebben niet enkel betrekking op individuele vergunningen, maar ook op globale vergunningen (intracommunautair) en gecombineerde vergunningen (extracommunautair).

^{II} Deze indeling naar aard van de goederen is gebaseerd op de indeling van de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. De meest recente versie van de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen is te vinden op http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_en.htm.

^{III} Deze waarde komt niet noodzakelijk overeen met de waarde van de effectieve export. Soms worden vergunningen bijvoorbeeld niet gebruikt of niet volledig 'opgebruikt'.

^{IV} Wegens het ontbreken van het jaarlijks verslag over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2013 zijn de analyses van voorliggend rapport gebaseerd op de gepubliceerde maandrapporten geconsulteerd op 30 oktober 2014. <http://www.vlaanderen.be/int/verslagen>

^V Dit vergunningsstelsel geldt voor de overbrenging van vuurwapens binnen de EU, met uitzondering van automatische vuurwapens en vuurwapens met een kaliber dat als militair werd geclassificeerd.

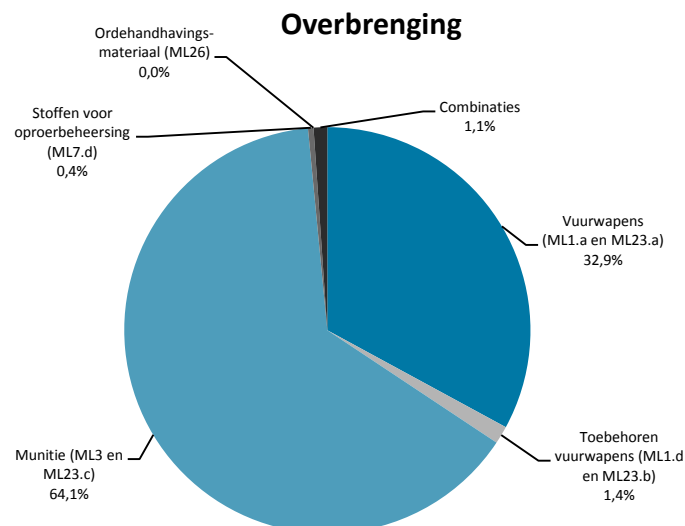
4 Invoer en overbrenging naar het Vlaams Gewest

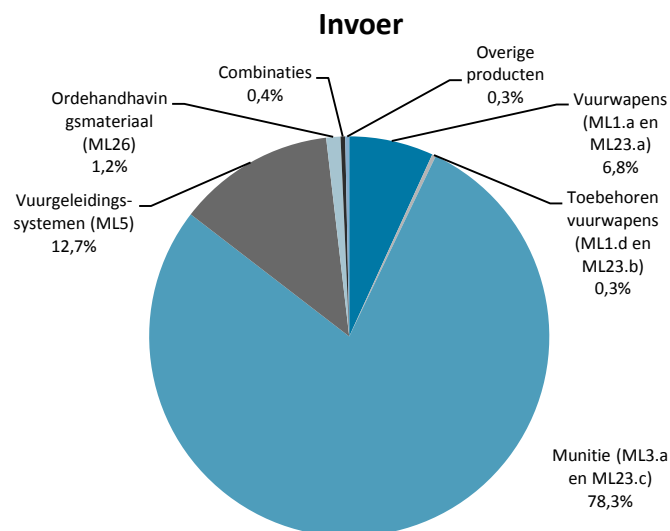
4.1 De vergunde invoer en overbrenging bestaat voornamelijk uit vuurwapens en munitie

In 2013 verleende de Vlaamse Regering in totaal 507 vergunningen voor de overbrenging of invoer van defensieproducten naar het Vlaams Gewest. Het gaat daarbij om 450 vergunningen voor overbrenging vanuit andere EU-lidstaten van producten ter waarde van €19.578.853 en 56 invoervergunningen voor import uit landen buiten de EU ter waarde van €4.900.431. Verder werd ook een tijdelijke invoervergunning voor militaire elektronica ter waarde van €10 miljoen afkomstig uit de Verenigde Staten en bestemd voor de Vlaamse defensiegerelateerde industrie goedgekeurd. In 2013 werd geen enkele aanvraag voor een vergunning voor de invoer of overbrenging van civiele vuurwapens of defensiegerelateerde producten geweigerd.

In wat volgt gaan we dieper in op de kenmerken van vergunde overbrenging en invoer naar het Vlaams Gewest. Uit de onderstaande figuren kunnen we afleiden dat in 2013, net als in de voorgaande jaren⁵⁰, vooral vergunningen voor de invoer en overbrenging van vuurwapens en munitie werden uitgereikt. Deze producten staan in voor 97% van de vergunde overbrenging en 85% van de vergunde invoer naar Vlaanderen. Behalve voor vuurwapens en munitie werden in 2013 ook vergunningen uitgereikt voor de invoer van Israëlische en Zuid-Afrikaanse vuurgeleidingssystemen bestemd voor de Vlaamse defensiegerelateerde industrie, Duitse en Zwitserse ordehandhavingsapparatuur bestemd voor een handelaar, toebehoren voor vuurwapens zoals wapenvizieren voor handelaars en de defensiegerelateerde industrie, en Franse stoffen voor oproerbeheersing bestemd voor een Vlaamse handelaar die in opdracht van de overheid werkt.

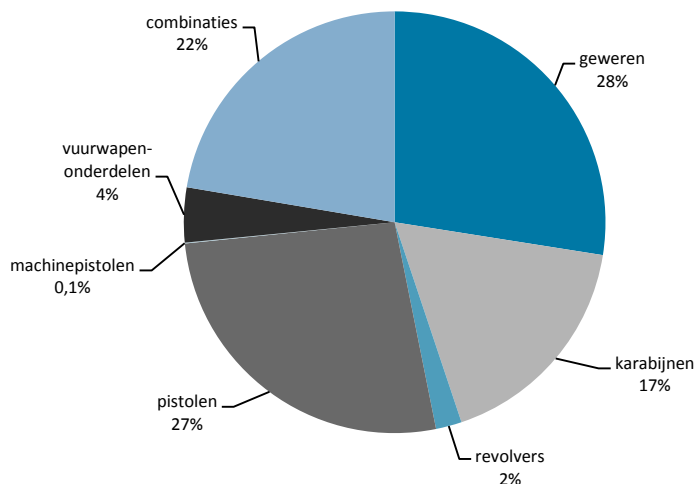
Figuur 1: Aard van de producten van de vergunde invoer en overbrenging naar het Vlaams Gewest, aandeel in waarde van de verleende vergunningen, 2013





In totaal werden in 2013 meer dan 400 vergunningen uitgereikt voor de invoer of overbrenging van vuurwapens naar het Vlaams Gewest. Samen betreft het vergunningen voor vuurwapens ter waarde van €6,8 miljoen. Het gaat vooral om handelaars die in het kader van hun beroepsactiviteiten relatief grote hoeveelheden vuurwapens wensen in te voeren, maar ook om particulieren die doorgaans vergunningen aanvragen voor een eerder beperkt aantal vuurwapens. Er worden vooral geweren, pistolen en karabijnen ingevoerd in Vlaanderen (zie figuur 2). De belangrijkste herkomstlanden zijn Duitsland, Italië, Oostenrijk, Frankrijk en Spanje. In het Wapenhandeldecreet wordt in de regulering een onderscheid gemaakt tussen civiele vuurwapens en militair materieel (waaronder ook vuurwapens): er worden verschillende procedures voorgeschreven voor buitenlandse handel in deze producten. In de verslagen van de Vlaamse Regering over de uitgereikte en geweigerde vergunningen wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen de civiele vuurwapens en de vuurwapens voor (para)militair gebruik (die onder militair materieel ressorteren).

Figuur 2: Aard van de vergunde invoer en overbrenging van vuurwapens naar het Vlaams Gewest, aandeel in waarde van de verleende vergunningen, 2013



De vergunde waarde van de overgebrachte en ingevoerde munitie bedraagt €15,2 miljoen in 2013. Deze vergunningen worden vrijwel steeds door handelaars aangevraagd. Particulieren die munitie willen aankopen doen dit voornamelijk in eigen land. De ingevoerde munitie is vooral afkomstig uit Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en de Verenigde Staten. Opvallend is dat slechts drie vergunningen samen instaan voor een waarde van €9,8 miljoen.

De waarde van de vergunde invoer en overbrenging van vuurwapens en munitie kent sinds 2005 een sterke stijging in Vlaanderen. Dit is opmerkelijk gezien de wapenwetgeving in 2006 werd gewijzigd en de voorwaarden om een vuurwapen te bezitten gevoelig werden verstrengd.⁵¹ Met een gezamenlijke waarde van €22 miljoen lijkt de vergunde overbrenging en invoer van vuurwapens en munitie in 2013 op het eerste gezicht opnieuw spectaculair gestegen te zijn ten aanzien van voorgaande jaren. Het is momenteel echter onmogelijk om de cijfers voor 2013 op betrouwbare wijze te vergelijken met de cijfers van de voorgaande jaren aangezien de Vlaamse overheid sinds de implementatie van het Wapenhandeldecreet in oktober 2012 ook rapporteert over de vergunningen die worden uitgereikt onder het stelsel van de Europese vuurwapenrichtlijn 91/477, maar deze vergunningen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld tijdelijke vergunningen, niet opneemt in een aparte sectie van de maandverslagen.

4.2 Lacune in de traceerbaarheid van ingevoerde vuurwapens werd weggewerkt in 2013

De wapenwet van 8 juni 2006 onderscheidt drie soorten wapencategorieën: de verboden wapensⁱ, de vergunningsplichtige wapens en de vrij verkrijgbare wapens.ⁱⁱ Wat hun invoer betreft zijn deze vuurwapens, op een beperkt aantal uitzonderingen naⁱⁱⁱ, steeds vergunningsplichtig.⁵² Voor vrij verkrijgbare wapens is, in tegenstelling tot de vergunningsplichtige wapens, echter geen registratieplicht voor bezitters voorzien. Daardoor zijn ze nadien niet meer te traceren. Een aantal vrij verkrijgbare 'historische, folkloristische en decoratieve' vuurwapens (ook bekend als HFD-wapens) werden opgelijst. In deze lijst waren vuurwapens opgenomen die in de eerste helft van de 20^e eeuw vervaardigd werden, maar waarvoor munitie nog courant beschikbaar was. Hierop kwam kritiek omdat deze wapens een veiligheidsrisico vormden: particulieren of criminelen konden op deze wijze een functioneel vuurwapen verwerven zonder over een vergunning te beschikken en zonder dat deze wapens geregistreerd werden in het Centraal Wapenregister. Sommige types vrij verkrijgbare wapens waren bijgevolg aantrekkelijk voor bepaalde criminelen. De afgelopen jaren heeft de politie, zowel in binnen- als buitenland, HFD-wapens aangetroffen in het criminele milieu. In Nederland viel zelfs een dodelijk slachtoffer met een HFD-wapen.⁵³

ⁱ Onder de verboden vuurwapens vallen bijvoorbeeld de wapens die "uitsluitend voor militair gebruik" ontworpen werden, zoals automatische vuurwapens. Particulieren kunnen in principe geen verboden vuurwapens bezitten. Deze wapens kunnen dan ook niet ingevoerd worden. De wapenwet voorziet echter in een uitzondering voor erkende wapenverzamelaars en privé musea.

ⁱⁱ Alle vuurwapens die niet uitdrukkelijk zijn ingedeeld bij de verboden of de vrij verkrijgbare vuurwapens worden als vergunningsplichtig beschouwd.

ⁱⁱⁱ Het Vlaams Wapenhandeldecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering een lijst kan vaststellen van vrij verkrijgbare civiele vuurwapens, onderdelen en munitie waarvoor geen vergunning vereist is omdat ze geen directe bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid (artikel 30, §2). In bijlage 4 van het uitvoeringsbesluit bij het decreet worden deze uitzonderingen opgesomd. Het gaat daarbij onder andere over alarmwapens en vuurwapens die definitief voor het schieten onklaar zijn gemaakt.

In de nasleep van de dodelijke schietpartij in Luik in december 2011 besliste de federale regering begin maart 2012 om de strijd tegen illegale wapenhandel op te voeren. Een van de maatregelen die ze nam was om de bijkomende lijst met vrij verkrijgbare HFD-wapens volledig af te schaffen.⁵⁴ De afschaffing van deze lijst, via Koninklijk Besluit, trad in werking op 25 mei 2013. Dit betekent dat voortaan ook het bezit van deze vuurwapens vergunningsplichtig is.ⁱ Bezitters van HFD-wapens kregen een jaar tijd om hun wapens (gratis) te regulariserenⁱⁱ. Met deze beslissing tracht de federale regering een achterpoortje voor het bezit van vuurwapens te dichten. Tegelijkertijd wordt ook het zwart gat in registratie en traceerbaarheid van ingevoerde HFD-wapens gedicht. De vrees bestaat evenwel dat vele bezitters van HFD-wapens deze wapens niet hebben geregulariseerd waardoor het aantal illegale vuurwapens in België in één klap sterk is toegenomen.

ⁱ Deze beslissing heeft geen betrekking op geneutraliseerde vuurwapens, vuurwapens die gebruik maken van zwart kruid (behalve moderne replica's), wapens gebruikt voor historische en folkloristische verenigingen bij optochten, historische reconstructies en schuttersfeesten, en niet-vuurwapens.

ⁱⁱ In afwachting van de definitieve beslissing door de gouverneurs, kregen de bezitters een voorlopige bezitsvergunning bij aangifte van de wapens bij de lokale politie.

5 Uitvoer en overbrenging vanuit het Vlaamse Gewest

In 2013 reikte de dCSG van de Vlaamse overheid 100 vergunningen uit voor de overbrenging van militair materieel naar andere EU-lidstaten en 52 vergunningen voor de export van militair materieel naar landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie.ⁱ Alles samen hebben deze vergunningen betrekking op transacties ter waarde van €121,3 miljoen. Ongeveer twee derde van deze vergunde export was bestemd voor andere EU-lidstaten (€84,9 miljoen). In totaal werden 5 vergunningsaanvragen voor overbrenging/export geweigerd door de dCSG. In deze sectie gaan we dieper in op de vergunde en geweigerde overbrenging en export van militair materieel vanuit Vlaanderen.

De problematiek van het ongekend eindgebruik, de herziening van de catch-all bepaling en de verschuiving van controle voorafgaand aan overbrenging van militair materieel in de EU naar controle nadien (zie hoofdstuk 3), bemoeilijken het maken van een omvattende analyse met vergelijkingen doorheen de tijd. Enkel de export naar landen buiten de EU, kan nog op een betekenisvolle manier worden geanalyseerd. In wat volgt gebruiken we het vergunningsbeleid tussen 2007 en 2012 als referentie om te illustreren welk aandeel van de vroeger gecontroleerde transacties niet meer - of pas nadien - worden gecontroleerd. De analyse zal aantonen dat voor vier vijfde van de voorheen vergunningsplichtige export van militair materieel de implementatie van het Wapenhandeldecreet een significante impact heeft op het controlestelsel en de rapportage.

5.1 Het ‘verdwijnen’ van de catch-all vergunning

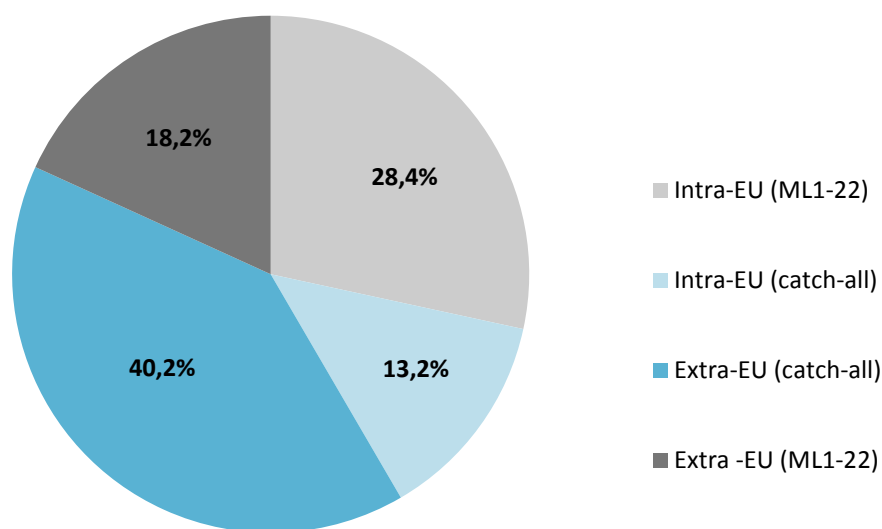
In 2013 werd geen enkele vergunning uitgereikt onder de catch-all bepaling. Dit is opmerkelijk aangezien deze handelsstromen al jaren instaan voor een significant deel van de Vlaamse vergunde wapenexport.⁵⁵ Om de mate waarin de controle in het Vlaams controleregime gewijzigd wordt door de implementatie van de nieuwe catch-all bepaling op betrouwbare wijze in te schatten is het noodzakelijk om de vergunde wapenexport van de periode voor de implementatie van het Wapenhandeldecreet op te delen op basis van bestemming (enerzijds overbrenging binnen de EU en anderzijds export naar landen buiten de EUⁱⁱ) en aard van de goederen (enerzijds goederen en technologie die opgelijst staan in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en technologie (ML1 tot ML22) en anderzijds goederen en technologie die vergund werden op basis van de Belgische catch-all clausule (ML24 en ML25).ⁱⁱⁱ Deze verdeling wordt weergegeven in figuur 3.

ⁱ In 2013 werden daarnaast ook 26 tijdelijke vergunning voor de overbrenging of export van militair materieel vanuit Vlaanderen uitgereikt door de dCSG. Verder werden 4 tijdelijke exportvergunningen geweigerd. Een analyse van deze tijdelijke vergunningen behoort echter niet tot het voorwerp van dit rapport.

ⁱⁱ Er werd in deze verdeling enkel rekening gehouden met het initiële land van bestemming.

ⁱⁱⁱ Om de verdeling zo zuiver mogelijk te houden werd ervoor geopteerd om enkel de vergunningen die alleen betrekking hadden op goederen die in de regeringsverslagen genoteerd staan als ML1 tot ML22 (Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en technologie) en als ML24 en ML25 (catch-all) mee te nemen in de analyse. Vergunningen die betrekking hebben op ML23 (bijkomende lijst van vuurwapens en munitie) en ML26 (ordehandhavingsmateriaal) werden niet opgenomen in de analyse. Ook vergunningen die betrekking hebben op producten uit meerdere ML-categorieën werden niet opgenomen.

Figuur 3: Verdeling van de vergunde wapenexport, intra- en extra EU bestemming, ML1-22 en catch-all, 2007-september 2012



Uit figuur 3 kunnen we afleiden dat catch-all export in de jaren voor de implementatie van het nieuw Wapenhandeldecreet instond voor 53% van de vergunde wapenexport vanuit Vlaanderen. Ongeveer 13% van de totale vergunde wapenexport valt weg als gevolg van de bepaling uit Richtlijn 2009/43/EG dat er voor overbrenging binnen de EU geen catch-all vergunningsplicht meer mag worden ingeroepen. Het nieuwe beleid waarbij in 2013 ook geen enkele catch-all vergunning voor export naar bestemmingen buiten de EU werd opgelegd, betekent dat ongeveer 40% van de totale voorheen onder vergunning geplaatste export van goederen met een militair eindgebruik weg valt. Een deel zijn de producten die vroeger werden geclassificeerd onder de catch-all productcategorieën (ML24-25) worden momenteel wel ondergebracht in de categorieën van de militaire lijst (ML1-22).⁵⁶ Het is echter onduidelijk om hoeveel en welke producten het precies gaat.

In de praktijk lijkt het beleid rond de catch-all vooral te resulteren in schriftelijke bevestigingen dat goederen niet aan vergunningsplicht onderworpen zijn.⁵⁷ Gezien driekwart van de Vlaamse catch-all export in de periode voor de implementatie van het nieuwe Wapenhandeldecreet gerealiseerd werd door slechts één bedrijf kunnen we niet anders dan vaststellen dat het vrijwel volledig wegvallen van de catch-all vergunningsplicht, hoofdzakelijk impact heeft op dat ene Vlaamse bedrijf, waarvan de export in de nieuwe regelgeving grotendeels niet meer vergunningsplichtig is.

5.2 Beperkt zicht op de overbrengingen binnen de EU in 2013

Intra-EU transfers van producten die staan opgelijst op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en technologie stonden tussen 2007 en 2012 in voor 28 % van de totale waarde van de buitenlandse wapenhandel. Nu kunnen deze transacties grotendeels gebeuren onder algemene vergunningen waarbij de betreffende informatie nadien door de betrokken bedrijven op jaarbasis dient overgemaakt aan de bevoegde dienst van de Vlaamse overheid. Dit betekent niet alleen een zekere vertraging in de controle door de overheid, maar ook een vertraging in de rapportage aan het parlement over het gebruik van deze algemene vergunningen en – a fortiori – over de overbrenging van militair materieel uit Vlaanderen naar bestemmingen in andere EU lidstaten. Voor 2013 zijn op dit moment nog geen gegevens beschikbaar. We kunnen hierdoor slechts een partieel beeld geven van de overbrengingen binnen de EU.

Voor transacties die niet onder de brede algemene vergunningen vallen dienen bedrijven voorafgaand aan de export een globale of individuele vergunning aan te vragen. In 2013 werden in totaal 100 vergunningen uitgereikt voor de overbrenging van militair materieel naar andere EU-lidstaten. Deze vergunde transacties hebben een gezamenlijke waarde van €84,9 miljoen. Het betreft voornamelijk de overbrenging van producten zoals militaire elektronica en militair oefenmateriaal naar Duitsland (€66,1 miljoen). Verder werden ook vergunningen uitgereikt voor de overbrenging van militair materieel naar het Verenigd Koninkrijk (€8,5 miljoen), Frankrijk (€6,4 miljoen) en Zweden (€2,6 miljoen). In de maandverslagen wordt niet vermeld of het om individuele of globale vergunningen gaat.

Wanneer het gekende eindgebruik van militair materieel dat een bestemming in de EU heeft buiten de EU ligt, is steeds een voorafgaande vergunning nodig. Vergunningen voor de overbrenging van defensieproducten naar een andere EU-lidstaat maar waarbij het land van eindgebruik buiten de EU ligt, komen echter niet vaak voor in Vlaanderen. In het 2013 gaat het in totaal om 5 zulke vergunningen voor transacties ter waarde van €184.000 (met eindgebruik in Algerije, Canada, Noorwegen, Qatar en Zwitserland). Deze transacties vallen evenwel onder het begrip intracommunautaire handel.

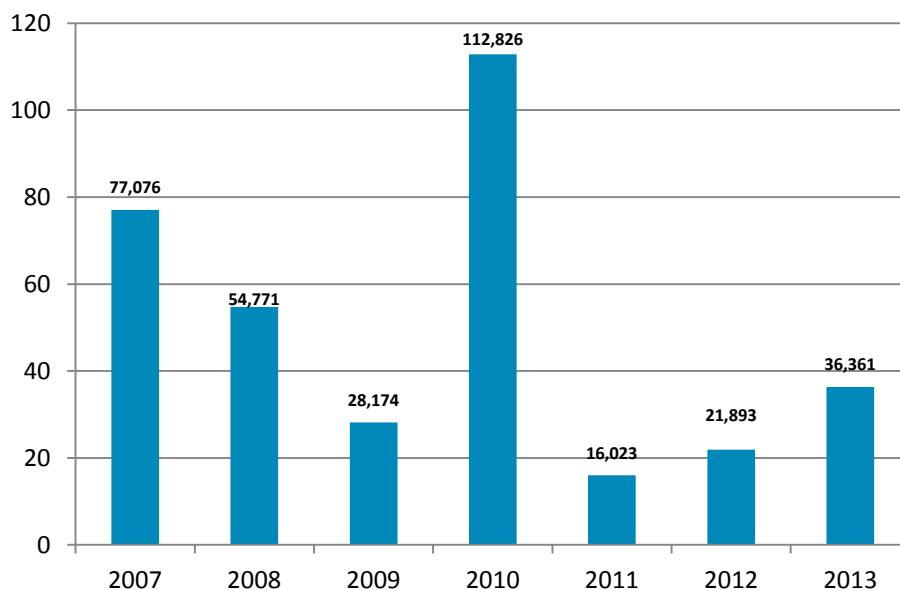
Kaart: Overbrenging van Vlaams militair materieel binnen de EU met individuele en/of globale vergunningen in 2013



5.3 Export naar landen buiten de EU

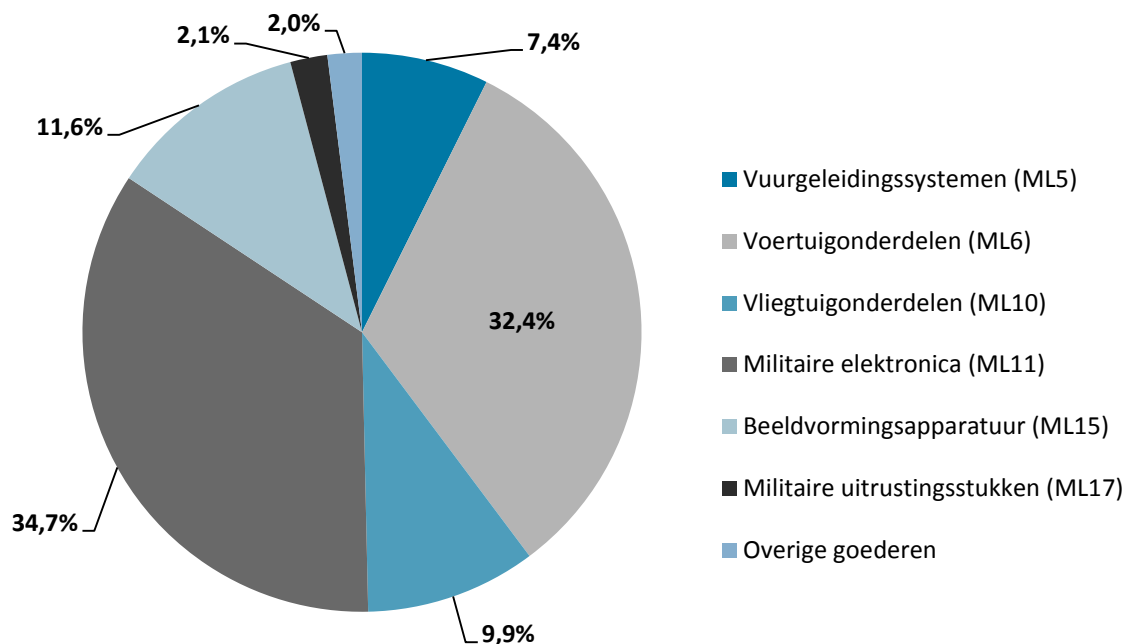
Enkel de extra-communautaire wapenexport van militair materieel kunnen we momenteel op een betrouwbare wijze en meer in de diepte analyseren. In de periode 2007-september 2012 was deze export goed voor ongeveer één vijfde (18,2%) van de vergunde wapenexport (zie figuur 3). In 2013 reikte de Vlaamse overheid 50 vergunningen uit voor de extra-communautaire export van militair materieel ter waarde van €36,4 miljoen. In de maandverslagen wordt niet vermeld of het om individuele of gecombineerde vergunningen gaat. Figuur 4 toont aan dat de waarde van de vergunde extra-communautaire wapenexport vanuit het Vlaams Gewest jaarlijks sterk schommelt.

Figuur 4: Evolutie van de waarde van vergunde extra-communautaire wapenexport (ML1-23, ML26) vanuit het Vlaams Gewest (in miljoen €), 2007-2013



De in 2013 door het Vlaams Gewest vergunde export van militair materieel bestond voornamelijk uit militaire elektronica (ML11 - €12,6 miljoen) en onderdelen voor militaire voertuigen (ML6 - €11,8 miljoen). De geëxporteerde militaire elektronica was bestemd voor de defensiegerelateerde industrie in de Verenigde Staten. De geëxporteerde voertuigonderdelen zijn voornamelijk bestemd voor de krijgsmacht en de industrie in de Verenigde Staten, maar ook voor de industrie in Indonesië (met de krijgsmacht als eindgebruiker), de defensiegerelateerde industrie in Turkije (met de krijgsmacht als eindgebruiker) en voor de defensiegerelateerde industrie in Israël (met de krijgsmacht van Indonesië als eindgebruiker). Naast exportvergunningen voor militaire elektronica en voertuigonderdelen werden in 2013 ook vergunningen uitgereikt voor de extra-communautaire export van beeldcamera's en beeldversterkerapparatuur (ML15 - €4,2 miljoen), vliegtuigonderdelen (ML10 - €3,6 miljoen) en vuurgeleidingssystemen (ML5 - €2,6 miljoen). De waarde van de extra-communautaire export van de overige types militair materieel is eerder beperkt. Het gaat daarbij onder andere om vuurwapens en/of toebehoren voor vuurwapens (ML1), mobiele reparatiewerkplaatsen voor het onderhouden van militaire apparatuur (ML17) en militaire productieapparatuur (ML18). Verder werd ook vergunningen uitgereikt voor *intangible technology transfers*.⁵⁸

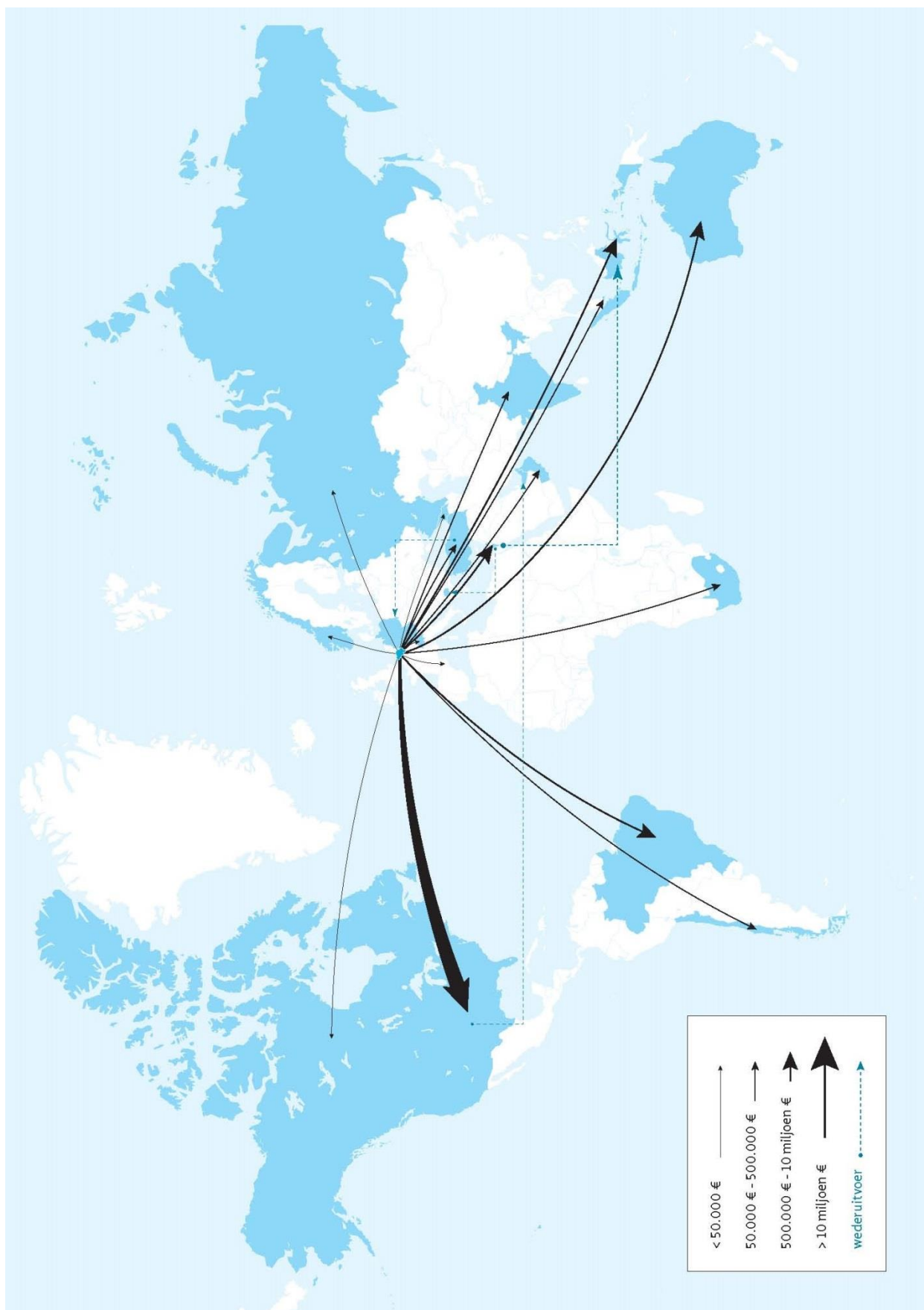
Figuur 5: Aard van de producten van de vergunde extra-communautaire wapenexport (ML1-23, ML26) vanuit het Vlaams Gewest (in miljoen €), 2013



Een analyse van de bestemmingslanden leert dat driekwart van de vergunde extra-communautaire wapenexport vanuit het Vlaams Gewest bestemd is voor de Verenigde Staten. Ongeveer 10% van de extra-communautaire wapenexport is bestemd voor Israël en 8% voor Brazilië. In totaal was de extra-communautaire export in 2013 bestemd voor ongeveer 15 bestemmingslanden.¹ Bij ongeveer de helft (54%) van de vergunde extra-communautaire wapenexport was de uiteindelijke eindgebruiker gekend op het moment dat de vergunning werd goedgekeurd.

¹ Naast de Verenigde Staten, Israël en Brazilië waren de overige bestemmingslanden in 2013: Andorra, Australië, Canada, Chili, Georgië, India, Indonesië, Noorwegen, Oman, Rusland, Singapore, Turkije, Zuid-Afrika en Zwitserland

Kaart: Export van Vlaams militair materieel buiten de EU in 2013



5.4 Geweigerde vergunningen

Op basis van administratieve en politieke beoordelingscriteria worden aanvraagdossiers beoordeeld. In sommige gevallen leidt dat tot weigeringen op basis van het individueel dossier. Sinds de regionalisering van de bevoegdheid inzake wapenexportcontrole in 2003 gaat het in totaal om 36 geweigerde exportvergunningen en 19 doorvoervergunningen. Het gaat daarbij om de geweigerde export van militaire goederen die bestemd waren gebruikers in onder andere China, Israël, India, Pakistan, Turkije en Venezuela. In 2013 werden 5 vergunningsaanvragen geweigerd voor exporttransacties ter waarde van €2,4 miljoen met als eindgebruikers de krijgsmachten van Algerije, Bahrein, Pakistan, Thailand en Saoedi-Arabië (zie tabel 2). De motivering voor deze weigeringen wordt niet meegedeeld in de maandelijkse verslagen van de dCSG.

Tabel 2: Overzicht van geweigerde vergunningen voor de overbrenging/export van militair materieel vanuit het Vlaams Gewest in 2013

Producten	Waarde	Bestemming en land van bestemming	Eindgebruiker
Metaalbrandstoffen in deeltjesvorm (ML8.c)	40.805	Industrie – Algerije	Krijgsmacht Algerije
Beeldversterkerapparatuur (ML15.c)	206.701	Defensiegerelateerde industrie – Frankrijk	Krijgsmacht Bahrein
Voertuigonderdelen (ML6.a)	49.303	Defensiegerelateerde industrie – Pakistan	Krijgsmacht Pakistan
Infraroodbeeldapparatuur (ML15.d)	18.936	Defensiegerelateerde industrie – Zweden	Krijgsmacht Thailand
Militair oefenmaterieel ^I (ML14)	2.044.805	Defensiegerelateerde industrie – Verenigd Koninkrijk	Krijgsmacht Saoedi-Arabië

Wanneer de politieke situatie in een bepaalde land dit noodzaakte, heeft de Vlaamse regering de afgelopen jaren de export van militair materieel naar bepaalde landen *on hold* gezet. Ook in 2013 was dit het geval. In de nasleep van het uitbreken van de Arabische Lente in 2010-2011 en de daarmee gepaard gaande onrust in verschillende landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, heeft de Vlaamse Regering haar wapenexportbeleid naar de regio aangepast. Sindsdien is op wapenexport naar een aantal van deze landen een *on hold*-beleid van kracht. Dit betekent dat de Vlaamse Regering, naast het respecteren van VN- en EU-wapenembargo's, geen exportvergunningen uitreikt voor een lijst van problematisch geachte bestemmingslanden in de Arabische wereld^{II}. Wanneer een dergelijke vraag wordt ingediend bij de dCSG, wordt deze aanvraag geweigerd. Aan de betrokken bedrijven werd ook gevraagd om lopende vergunningen voor wapenexport bestemd voor bestemmingslanden terug te sturen naar de dCSG.⁵⁹ Aanvankelijk werden geen vergunningen meer toegestaan voor een eerder brede waaier van gevoelige landen. Al snel werd de *on hold*-maatregel echter beperkt tot een handvol landen in de Arabische wereld.⁶⁰

^I Het betreft meer bepaald speciaal militair oefenmaterieel of apparatuur voor het nabootsen van militaire scenario's, simulatoren speciaal ontworpen voor opleiding in het gebruik van vuurwapens of andere wapens bedoeld in ML1 of ML2, en speciaal ontworpen onderdelen en toebehoren daarvoor

^{II} De *on hold*-maatregel is een dynamisch gegeven. De dCSG maken voor hun analyse van potentieel problematische bestemmingslanden gebruik van informatie van de regionale en thematische diensten van de FOD Buitenlandse Zaken en van open bronnen.

In 2013 had de *on hold*-maatregel betrekking op wapenexport naar Bahrein, Egypte, Jemen en Syrië^I. Wapenexport naar Saoedi-Arabië werd niet *on hold* gezet, maar het wapenexportbeleid ten aanzien van dit land werd in 2013 wel bijgeschroefd (zie verder).^{II} Belangrijk om te benadrukken is dat rechtstreekse wapenexport vanuit Vlaanderen naar de landen waarop de afgelopen jaren de *on hold*-maatregel van kracht was niet vaak voorkomt. In 2013 verklaarde de toenmalige bevoegde minister dat sinds de *on hold*-maatregel werd ingevoerd er slechts een beperkt aantal aanvragen voor wapenexportvergunningen naar de geviseerde landen werden ingediend.⁶¹

^I Tot mei 2013 was op dit land een EU wapenembargo van kracht. Nadat dit embargo werd opgeheven heeft de Vlaamse Regering beslist het land toe te voegen aan de “*on hold* landen”.

^{II} Naar aanleiding van de onrust in Oekraïne werd in februari 2014 ook eventuele wapenexport naar dit land *on hold* gezet. De dCSG evalueert, op vraag van de bevoegde minister, momenteel de actuele *on hold*-maatregelen.

6 Doorvoer

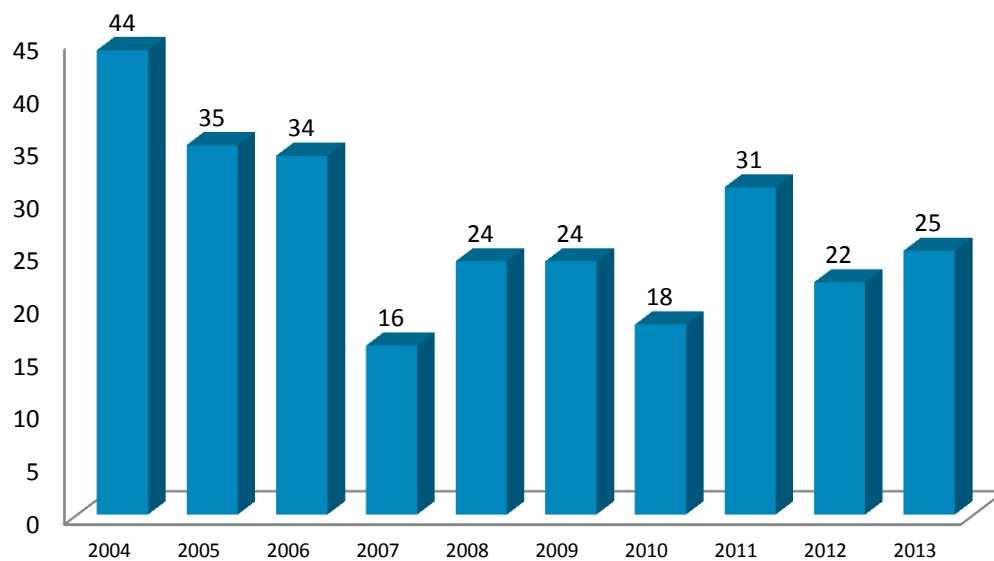
Doorvoer is een transactie waarbij goederen het grondgebied van een staat binnenkomen om verder te worden vervoerd naar een bestemming, buiten het grondgebied van het doorvoerland. Hierbij maakt men een onderscheid tussen doorvoer zonder overlading (transit) en doorvoer met overlading (transshipment). In Vlaanderen en België is op dit moment enkel doorvoer mét overlading onderworpen aan een systematische vergunningsplicht.

De meeste Vlaamse doorvoerbedrijven (zoals scheepsagenten, expeditieus of vervoerscommissieairs) zijn eerder terughoudend om met defensieproducten te werken omdat het vergunningsregime complex is, specifieke competenties vereist en daardoor een hoge administratieve kost vertegenwoordigt die mogelijk winstmarges hypothekeert. Bovendien zijn deze bedrijven als verantwoordelijke eerstelijnsparij voor de douane erg kwetsbaar omdat ze sterk afhankelijk zijn van hun klanten wat betreft informatie over de betrokken goederen, de bestemming en de eindgebruiker van de goederen. Dit neemt echter niet weg dat een beperkt aantal Vlaamse doorvoerbedrijven zich wel specifiek op deze markt richt en daarom sinds kort bijvoorbeeld actief aanwezig is op gespecialiseerde defensiebeurzen.⁶²

6.1 Analyse van de doorvoervergunningen

Sinds 2004 schommelt het jaarlijks aantal doorvoervergunningen tussen 16 en 44 (zie figuur 6). In 2013 reikte de Vlaamse Regering 25 vergunningen uit voor de doorvoer van militair materieel. Deze vergunningen hebben betrekking op producten ter waarde van €45,8 miljoen. Het betreft de doorvoer met overlading van militaire goederen in Vlaanderen afkomstig uit 12 landen en bestemd voor 14 landen wereldwijd (zie figuur 7), waaronder bijvoorbeeld militaire voertuigen en/of voertuigonderdelen uit Israël bestemd voor Canada, Kenia en de Verenigde Staten, springstoffen uit Zwitserland bestemd voor de industrie in Peru, en statieven voor vuurwapens uit de Verenigde Staten bestemd voor de krijgsmacht van Jordanië.

Figuur 6: Evolutie van het aantal door het Vlaams Gewest goedgekeurde doorvoervergunningen¹, 2004 – 2013

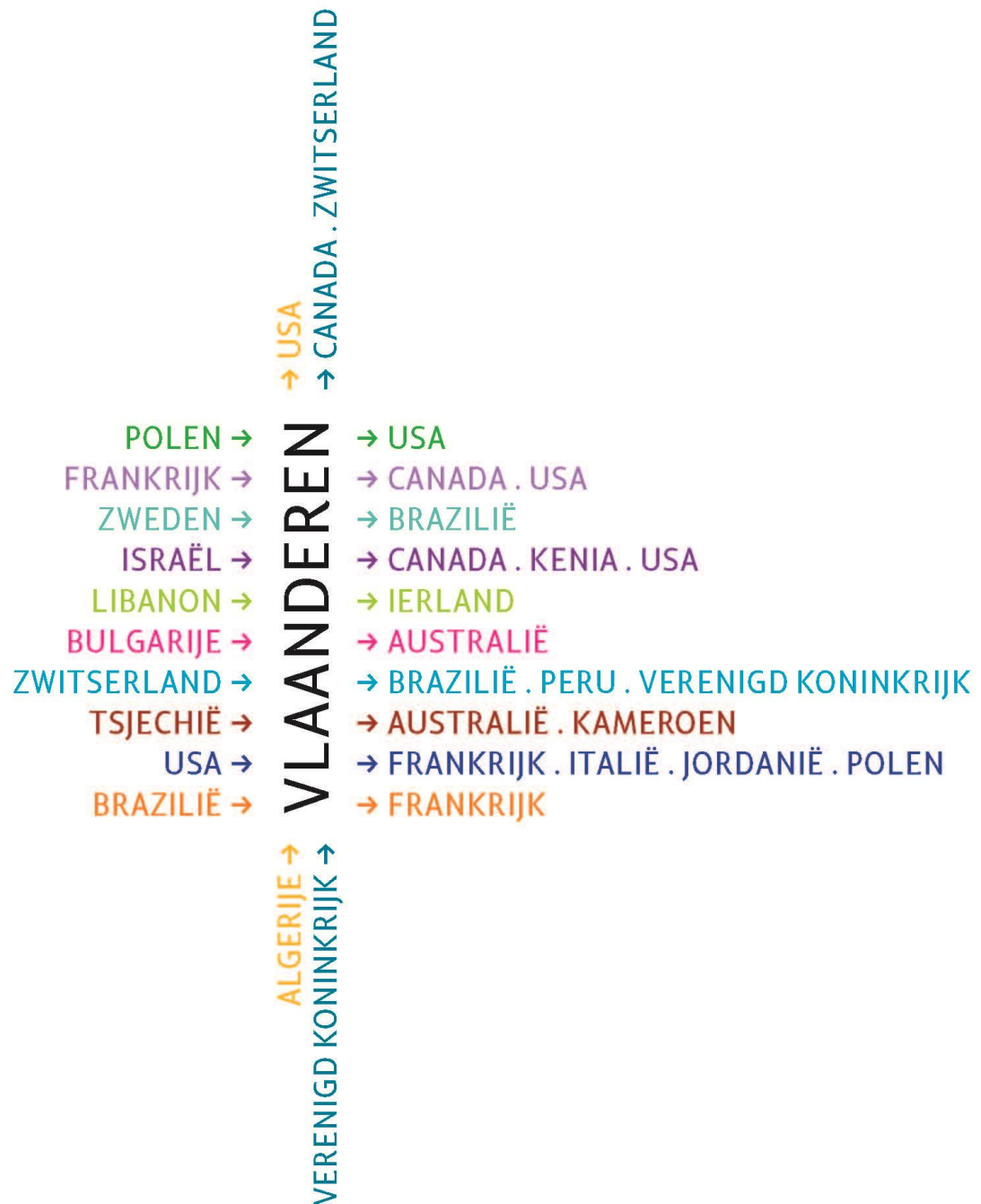


Jaarlijks worden ook enkele aanvragen voor doorvoervergunningen door het Vlaams Gewest geweigerd: in 2013 waren dat er drie. Het gaat daarbij om de doorvoer van (1) vuurwapenmunitie afkomstig uit Finland en bestemd voor een handelaar in de Verenigde Arabische Emiraten (€50.000), (2) vuurwapenmunitie afkomstig uit Tsjechië en bestemd voor handelaar in Kameroen (€3.725) en (3) vliegtuigonderdelen afkomstig uit Tsjechië en bestemd voor de krijgsmacht van Angola (€84.395). Deze weigeringen zijn opvallend omdat het driemaal gaat om het weigeren van doorvoer via Vlaanderen van transacties die eerder werden goedgekeurd door EU-lidstaten.

Ook in voorgaande jaren werden doorvoervergunningen geweigerd. De motiveringen voor deze weigeringen zijn niet opgenomen in de verslagen van de Vlaamse Regering. In het verleden werden doorvoervergunningen geweigerd omwille van zowel administratieve redenen (gebruik van verkeerde formulieren) als omwille van de specifieke situatie in het land van bestemming en/of eindgebruik.

¹ De Vlaamse cijfers voor de periode 1999-2003 hebben betrekking op de aanvragen voor een federale doorvoervergunning vanuit het Vlaams Gewest en de Nederlandstalige aanvragen uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Figuur 7: Doorvoer van militair materieel door Vlaanderen in 2013



6.2 Effectiviteit van het doorvoercontrolebeleid

In de eerste helft van de jaren 2000 was er een spectaculaire daling in het aantal doorvoervergunningen.⁶³ De oorzaken hiervan zijn nog onvoldoende bekend. Mogelijk vroegen de betrokken bedrijven niet langer de nodige vergunningen aan of is er een wijziging in het controlebeleid waardoor minder transacties zichtbaar worden. Recent onderzoek wijst ook op externe factoren die de daling kunnen verklaren. De EU legt geen eenvormig doorvoerbeleid op aan haar lidstaten en mogelijk wordt in onze de buurlanden een soepeler beleid ten aanzien van doorvoer gevoerd. Terwijl in het Vlaams Gewest gekozen is voor een systematische controle van de doorvoer van alle types van militair materieel en dit ongeacht de herkomst of bestemming van de producten, is een systematische doorvoercontrole in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk beperkt tot minder types goederen en kunnen doorvoerders in Nederland gebruik maken van algemene vergunningen voor doorvoer van en naar een aantal opgelijste bevriende landen. Dit betekent dat een aanzienlijk deel administratief werk (en mogelijke vertragingen) kan worden voorkomen door het Vlaams Gewest te vermijden voor de doorvoer van militair materieel.⁶⁴

Omdat enkel doorvoer mét overlading onderworpen is aan een systematische vergunningsplicht zijn controlemogelijkheden relatief beperkt: alle doorvoer zonder overlading passeert, ook als hierdoor problematische goederen bij ongewenste bestemmingen terecht komen. De systematische vergunningsplicht voor alle doorvoer van strategische goederen met overlading genereert verhoudingsgewijs veel administratieve lasten. Een efficiënt doorvoercontrolebeleid zou gebaat zijn bij goed afgestemde controlemaatregelen. Ten eerste kan de capaciteit voor informatie- en risicoanalyse van de diensten worden verhoogd door de samenwerking tussen douane, dCSG, Politie- en inlichtingen diensten te optimaliseren, voldoende capaciteit te voorzien in de respectievelijke diensten en in te zetten op informatieverwerkingstechnologie. Ten tweede, zou een brede juridische basis gecreëerd moeten worden die toelaat om alle doorvoer van militair materieel (inclusief die zonder overlading) onder vergunningplicht te plaatsen wanneer essentiële veiligheidsbelangen in het gedrang (kunnen) zijn of er een vermoeden van afwendings is. Ten slotte zou op het niveau van de World Customs Organisation gepleit kunnen worden om de huidige douanenomenclatuur aan te passen zodat een efficiënte en effectieve identificatie van risico-goederen mogelijk wordt.⁶⁵

7 Het versterken van parlementaire controle

De gebeurtenissen van de Arabische Lente en het gebruik van Europese wapens en militair materieel (ook van Vlaamse makelij) in de repressie van vreedzaam protest of in de gewapende conflicten die hieruit voortvloeiden, hebben pijnlijk aangetoond dat blijvende aandacht voor wapenexportcontrole nodig is. Het wapenexportcontrolebeleid stond in 2013 dan ook meermaals hoog op de parlementaire agenda.

De aanneming en implementatie van het Vlaams Wapenhandeldecreet in 2012 heeft verstrekkende gevolgen voor de aard van wapenexportcontrole in het Vlaams Gewest. Voor een groot deel van de handelsstromen binnen de EU is niet langer een voorafgaande vergunning nodig, maar kan gebruik gemaakt worden van algemene vergunningen. Dit zorgt ervoor dat de controle van een significant deel niet langer *a priori* maar *a posteriori* plaatsvindt (zie 3.4). De introductie van verschillende procedures afhankelijk van de types producten en de landen van bestemming en/of eindgebruik heeft bovendien een bijkomende graad van complexiteit toegevoegd aan de reeds complexe materie van wapenexportcontrole. Het is dan ook belangrijk dat de transparantie over het gevoerde beleid mee evolueert met de veranderingen in het controlebeleid.

Een gedegen parlementaire controle op het regeringsbeleid inzake buitenlandse wapenhandel is gebaat bij voldoende transparantie over het gevoerde beleid. Bij het analyseren van de transparantie in de regeringsrapportage over het gevoerde wapenexportbeleid kunnen we zes dimensies onderscheiden: de beschikbaarheid, gedetailleerdheid, betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid, alomvattendheid en de relevantie van de vrijgegeven informatie.⁶⁶ Transparantie over het gevoerde wapenexportbeleid is nooit vanzelfsprekend geweest, maar het voorbije decennium werden verschillende initiatieven genomen om deze te verhogen. Zo werd op Europees vlak al sinds het einde van de jaren '90 jaarlijks een overzicht gegeven van de uitgereikte en geweigerde vergunningsaanvragen in de verschillende EU-lidstaten. De vrijgegeven informatie in deze jaarlijkse verslagen is de afgelopen jaren stelselmatig toegenomen en biedt nu een gedegen basis voor een analyse van het wapenexportbeleid van de verschillende EU-lidstaten. In België rapporteert de Federale Regering al sinds begin jaren '90 onder andere in haar (bij wet verplichte) jaarlijkse verslagen aan het parlement over het gevoerde beleid. Met de regionalisering van de bevoegdheid in 2003 werd de Vlaamse Regering verantwoordelijk voor rapportage aan het Vlaams Parlement en ze nam het voortouw om in het verhogen van de transparantie in België (zie 3.5). De gegroeide praktijk inzake het Vlaams wapenexportcontrolebeleid werd intussen decretaal verankerd in het nieuwe Wapenhandeldecreet.

Een aantal bijkomende stappen kunnen echter een significante meerwaarde bieden voor de effectiviteit en efficiëntie van de parlementaire controle op het regeringsbeleid, en dit zonder het administratief vergunningsproces gevoelig te verzwaken. In deze sectie verkennen we een aantal pistes om meer parlementaire controle toe te laten in de veranderende context van wapenexportcontrole. Daarbij ligt de nadruk vooral op de beschikbaarheid van relevante informatie (versnelde rapportage bij gevoelige dossiers en standaardopname van de motivering van geweigerde vergunningsaanvragen) en de alomvattendheid en de vergelijkbaarheid van de vrijgegeven informatie (rapportage over daadwerkelijke handelsstromen). Voor we hiertoe komen

bespreken we eerst beknopt hoe de parlementaire controle op het wapenexportcontrolebeleid in Vlaanderen op dit moment in de praktijk vorm krijgt.

7.1 Parlementaire controle in de praktijk

Het wapenexportbeleid van de Vlaamse Regering wordt voornamelijk in de Commissie Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking van het Vlaams Parlement besproken en gecontroleerd. Dit was ook het geval in de vorige legislatuur (2009-2014).¹

De controle van het wapenexportbeleid door het Vlaams Parlement gebeurt op verschillende manieren. Ten eerste door aan de Vlaamse Regering in de bevoegde commissie uitleg te vragen over verleende en geweigerde vergunningsaanvragen naar aanleiding van de (decretaal verplichte) halfjaarlijkse verslagen van de Regering. Ten tweede door het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen om uitleg in de aangewezen commissie. Belangrijk om te benadrukken is dat het wapenexportbeleid van de Vlaamse regering niet enkel aan bod komt in de Commissie Buitenlands beleid van het Vlaams Parlement. Een aantal keer per jaar staat dit onderwerp ook op de agenda van de plenaire zitting van het Vlaams Parlement, voornamelijk in de vorm van actuele vragen. In 2013 werden in de plenaire vergadering bijvoorbeeld vijf actuele vragen gesteld over het wapenexportbeleid van de Vlaamse Regering:

- een vraag over wapenexport naar de Arabische wereld (maart 2013)⁶⁷
- een vraag over de toegenomen waarde van de vergunde Vlaamse wapenexport in 2012 (mei 2013)⁶⁸
- twee vragen over het wapenexportbeleid ten aanzien van Syrië (mei 2013)⁶⁹
- een vraag over de uitvoering van het Wapenhandeldecreet (juni 2013)⁷⁰

Ook bij discussies naar aanleiding van vragen om uitleg die niet primair wapenhandel-gerelateerd zijn komt sporadisch ook het wapenexportbeleid van de regering ter sprake in de commissie of in de plenaire zitting. Bijvoorbeeld bij de discussies over de samenwerking met de Staatsveiligheid,⁷¹ over de crisis in Oekraïne⁷² en over de prinselijke handelsmissies naar Saoedi-Arabië en Oman.⁷³

7.2 Versnelde rapportage over gevoelige dossiers

De voorstelling van de (half)jaarlijkse verslagen van de Vlaamse Regering in de Commissie Buitenlands Beleid is een belangrijke concrete aanleiding voor de opvolging van het Vlaams wapenexportcontrolebeleid. Het Vlaams Wapenhandeldecreet bepaalt dat de regering halfjaarlijks verslag uitbrengt aan het parlement over de toegekende en de geweigerde individuele, globale en gecombineerde vergunningen, en jaarlijks over het gebruik van algemene vergunningen. Het probleem is dat de discussie die zich dan ontspint vaak betrekking heeft op vergunningen die reeds enige tijd uitgereikt zijn. Het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement voor de periode 2012 werd bijvoorbeeld pas in januari 2014 besproken in het Vlaams Parlement. Aangezien het zesmaandelijks verslag voor de eerste jaarhelft van 2012 niet werd besproken in het parlement impliceert dit dat de discussie over de verleende en geweigerde vergunningen betrekking had op beslissingen die minstens een jaar eerder werden genomen. Voor een aanzienlijk

¹ In de legislatuur 2004-2009 was voor de opvolging van dit beleid een Subcommissie Wapenhandel toegevoegd aan de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie.

deel van de vergunningsbeslissingen gaat het zelfs over een periode van ongeveer twee jaar. Voor de vergunningsbeslissingen genomen in 2013 kunnen we een gelijkaardig patroon vaststellen. Op het moment van schrijven van dit rapport (november 2014) waren de halfjaarlijkse regeringsverslagen van 2013 nog niet beschikbaar voor het parlement. Ook hier kunnen we dus een zekere vertraging van het overmaken van informatie vaststellen. Op de website van de dCSG worden wel maandelijkse verslagen gepubliceerd. Zonder de nodige duiding en een beschrijving van de gehanteerde methodologie is het echter moeilijk om de informatie over deze vergunningen in de juiste context te plaatsen en het gevoerde exportbeleid te analyseren. Bovendien zit er op de publicatie van deze verslagen vaak ook een significante vertraging. Zo heeft het meest recente maandelijks verslag dat in november 2014 beschikbaar was op de website van de dCSG betrekking op de vergunningsbeslissingen van mei 2014. Het betreft dus een vertraging van 4 à 5 maanden.

Het sneller beschikbaar maken van relevante informatie vormt een belangrijke uitdaging, maar zou de huidige transparantie verbeteren en de mogelijkheden voor gedegen parlementaire controle doen toenemen. Vlaanderen staat op dit vlak niet alleen. Ook in de ons omringende landen zit er vaak vertraging op het vrijgeven van de gegevens inzake uitgereikte en geweigerde vergunningen en het parlementaire debat over deze vergunningsbeslissingen. In een aantal van de ons omringende landen werden recent dan ook verschillende initiatieven genomen om de transparantie van de regering naar het parlement te vergroten zodat het parlement zijn controlefunctie beter kan uitoefenen. In reactie op de gebeurtenissen van de Arabische Lente en de vaststelling dat Nederlands militair materieel gebruikt werd voor de repressie van vreedzaam protest heeft de Nederlandse Regering op verzoek van de Tweede Kamer beslist om de gangbare vertraging op de “normale rapportage” sterk terug te dringen.¹ Verder besliste de Nederlandse Regering om de Tweede Kamer bijkomend te voorzien van een “versnelde rapportage” bij zeer gevoelige aanvragen voor wapenexportlicenties^{11, 74}. In Duitsland kunnen we een soortgelijke evolutie vaststellen. Begin juni 2014 besliste de Duitse Regering het parlement in de nabije toekomst sneller te informeren over gevoelige wapenexportdossiers. Tot voor kort werd informatie over de verleende en geweigerde exportvergunningen slechts eenmaal per jaar meegedeeld in een regeringsrapport aan het parlement. In de marge van de vorming van een nieuwe coalitieregering werd beslist om voortaan halfjaarlijks een overzicht van de verschillende verstrekte en geweigerde vergunningsaanvragen te rapporteren aan het parlement. Verder werd ook beslist dat de Regering informatie over positieve beslissingen van de *Bundessicherheitsrat* (Federale Veiligheidsraad), die bestaat uit de kanselier en federale ministers en zich in het geheim buigt over de meest gevoelige wapenexportdossiers, binnen een termijn van twee weken zal meedelen aan de *Bundestag*.⁷⁵ Net als in Nederland lag hier een parlementaire discussie als gevolg van toegestane wapenexport naar de Arabische wereld aan de basis van de versnelde en verhoogde transparantie.

Een piste om de transparantie te verhogen is dan ook om, in analogie met de situatie in Nederland en Duitsland, te voorzien in een versnelde rapportage aan het parlement wanneer het gevoelige dossiers betreft. Zo zou men bijvoorbeeld in een versnelde rapportage kunnen voorzien bij transacties van “gevoelige producten”, zoals omschreven in het Wapenhandeldecreet, naar een aantal specifieke landen van bestemming en/of eindgebruik.

¹ Gemiddeld is er een vertraging van ongeveer 7 maanden voor de publicatie van de een verleende verstrekte wapenuitvoervergunningen op de website van de bevoegde overheidsdienst. De Nederlandse Regering wil die vertraging terugbrengen naar 3 à 4 maanden en streeft er naar om uiteindelijk maandelijks te rapporteren.

¹¹ Het gaat daarbij meer bepaald om nieuwe aanvragen voor de export van volledige wapensystemen met een waarde van minstens €2 miljoen die bestemd zijn voor landen die geen deel uitmaken van de EU of de NAVO en een aantal andere bevriende landen (Australië, Japan, Nieuw Zeeland en Zwitserland).

7.3 Motiveren van weigeringen

In de (half)jaarlijkse verslagen geeft de Vlaamse Regering enkel een overzicht van de verleende en geweigerde vergunningsaanvragen. Een motivering voor de genomen beslissing wordt niet opgenomen in het verslag. Nadien vormt de motivering voor de beslissing doorgaans het voorwerp van debat bij de bespreking in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement.

Voor een aantal van de geweigerde vergunningen ligt de motivering voor de hand. Zo is de geweigerde exportvergunningen voor militair materieel bestemd voor *Bahrein* in 2013 niet verrassend gezien het *on hold*-beleid van de Vlaamse Regering ten opzichte van Bahrein. Het ging om tweedehands militaire voertuigen voor logistiek en transport bestemd voor het ministerie van defensie in Bahrein.⁷⁶ In de periode voor het *on hold* beleid ten aanzien van Bahrein werd wapenexport naar het land wel steeds goedgekeurd. Het ging daarbij in 2005-2010 om militaire voertuigen (ML6.a) en catch-all luchthavenverlichting en -afbakeningsystemen (ML25.a) ter waarde van €2,6 miljoen voor de krijgsmacht van het land.

Voor de meeste geweigerde vergunningsaanvragen is het op basis van de informatie in de verslagen van de Vlaamse overheid echter erg moeilijk om de achterliggende motivering te achterhalen. Zo werd in mei 2013 een vergunning geweigerd voor de export van pyrotechnische stoffen (metaalbrandstoffen in deeltjesvormⁱ) naar de krijgsmacht van *Algerije*. Twee maanden eerder werd echter een exportvergunning voor infraroodbeeldapparatuur bestemd voor de Zweedse industrie, maar met het Algerijns leger als eindgebruiker goedgekeurd. Waarom de ene vergunning werd goedgekeurd, terwijl de andere werd geweigerd is onduidelijk. In het recente verleden werden trouwens nog exportvergunningen bestemd voor Algerije uitgereiktⁱⁱ. Ook de geweigerde export van onderdelen voor militaire voertuigen ter waarde van bijna €50.000 bestemd voor de defensiegerelateerde industrie in *Pakistan* en met de krijgsmacht van het land als eindgebruiker is enigszins verrassend. De laatste weigering voor wapenexport naar de krijgsmacht van Pakistan dateert namelijk van oktober 2007. Sindsdien werden een 40-tal exportvergunningen en 4 doorvoervergunningen voor producten met als eindgebruiker het Pakistaans leger goedgekeurd. Het ging daarbij echter voornamelijk om onderdelen voor vaartuigen (ML9, ML25.g), catch-all luchthavenverlichting- en afbakeningssystemen (ML25.a) en militair oefenmateriaal (ML14) ter waarde van €6,5 miljoen. Weigeringen van wapenexport naar Algerije en Pakistan zijn mogelijk gemotiveerd door de specifieke aard van producten waarvoor in 2013 een exportvergunning werd gevraagd (respectievelijk pyrotechnische stoffen en militaire voertuigen), eventueel gecombineerd met de specifieke eindgebruiker binnen de strijdkrachten van deze landen. De motivering voor deze weigering kan echter ook het gevolg zijn van een veranderende politieke context of bijvoorbeeld louter van een administratief probleem bij de Vlaams exporteur.

ⁱ Het gaat hierbij meer bepaald om metaalbrandstoffen in deeltjesvorm, hetzij bolvormig, verstoven, sferoïsch, in vlokkenvorm of gemalen, vervaardigd uit materiaal dat voor 99 % of meer bestaat uit één of meer van de volgende stoffen:

a) metalen en mengsels daarvan, als hieronder:

1. beryllium (CAS 7440-41-7) met een deeltjesgrootte van minder dan 60 micrometer;
2. fijn ijzerpoeder (CAS 7439-89-6) met een deeltjesgrootte van 3 micrometer of minder, vervaardigd door reductie van ijzeroxide met waterstof;

b) mengsels die één van de volgende stoffen bevatten:

1. zirkonium (CAS 7440-67-7), magnesium (CAS 7439-95-4) en hun legeringen met een deeltjesgrootte van minder dan 60 micrometer; dan wel
2. borium (CAS 7440-42-8) of boriumcarbide (CAS 12069-32-8) met een zuiverheid van 85 % of hoger en een deeltjesgrootte van minder dan 60 micrometer;

ⁱⁱ In de periode 2011-2012 gaat het om vier vergunningen voor de export van visualisatieschermen (ML24), telecommunicatie-apparatuur (ML25.c) en onderdelen voor voer-, vaar- of vliegtuigen (ML25.g) ter waarde van €3,5 miljoen met het Algerijns leger als vermelde eindgebruiker.

Op basis van de huidige rapportage is dit echter niet af te leiden uit de verslagen van de Vlaamse overheid.^I

Beslissingen over concrete vergunningsaanvragen en de achterliggende motiveringen vormen de basis van een wapenexportcontrolebeleid. Het ontbreken van gedetailleerde informatie over de geweigerde export in de verslagen van de Vlaamse overheid, maakt het moeilijk om op basis van deze verslagen een correcte evaluatie van het gevoerde beleid te maken. In een aantal van de ons omringende landen, zoals Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, wordt in de officiële regeringsverslagen aan het parlement wel gerapporteerd over de motivering van de geweigerde vergunningsaanvragen, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de (Europese of nationale) beoordelingscriteria waarop de vergunningsaanvraag werd geweigerd^{II}. Ook in het jaarlijks overzichtsrapport van *EU Council Working Party on Conventional Arms Exports* (COARM) wordt voor de meeste EU-lidstaten die exportvergunningen weigerden een overzicht gegeven van de beoordelingscriteria die gebruikt werden als motivering voor deze beslissing. Gezien deze informatie ook voor België als geheel beschikbaar is in de jaarlijkse COARM-rapporten is er geen reden om deze niet op te nemen in de verslaggeving aan het Vlaams Parlement.

7.4 Reële handelsstromen

Het rapporteren van het vergunningsbeleid is een manier om parlementaire controle van het regeringsbeleid inzake wapenhandel toe te laten. In de gegeven omstandigheden is de assumptie dat enkel rapporteren over vergunningen een adequaat beeld schetst van de wapenhandel, niet meer gerechtvaardigd. Zoals hierboven geschetst is de aard van de Vlaamse exportcontrole met de implementatie van het Wapenhandeldecreet gevoelig veranderd (zie sectie 3.4). Door de introductie van brede algemene vergunningen zal de focus van de controle voor de meeste handelsstromen op termijn komen te liggen op de rapportering van het daadwerkelijk gebruik van de vergunning in plaats van op de toekenning van de vergunning. De huidige rapportagemethodologie van de regering naar het parlement dient zich dan ook aan te passen aan deze realiteit. Louter over de *vergunde* handelsstromen rapporteren is niet langer verdedigbaar, rapportage over de reële handelsstromen lijkt aangewezen.

Momenteel ontbreken gegevens over de reële buitenlandse wapenhandel in het jaarverslag van de Vlaamse Regering. De toegevoegde waarde van deze benadering werd nochtans eerder al door het Waals Gewest erkend. De Waalse Regering publiceert in haar jaarlijks verslag aan het parlement al bijna 10 jaar cijfers over de reële wapenexport vanuit het Waals gewest^{III}.⁷⁷ Ook de jaarlijkse overzichten van de *EU Council Working Party on Conventional Arms Exports* (COARM) bevatten gegevens over de reële wapenexport. In deze overzichten wordt voor 19 EU-lidstaten de waarde van de reële wapenexport van de verschillende types militair materieel naar de verschillende bestemmingslanden gegeven. Deze informatie wordt aan COARM aangeleverd door de lidstaten,

^I Ook de reden voor de geweigerde export van infraroodbeeldapparatuur uiteindelijk bestemd voor de krijgsmacht van Thailand kan niet achterhaald worden op basis van de beschikbare verslagen van de Vlaamse overheid. Vergunningen voor de export of doorvoer van militair materieel naar Thailand komen nauwelijks voor in Vlaanderen.

^{II} In het Verenigd Koninkrijk wordt in het jaarlijks regeringsverslag informatie vrijgegeven over de motivering voor geweigerde vergunningen, maar niet op een erg gedetailleerde wijze. In dit verslag wordt enkel een overzicht gegeven van de criteria die het afgelopen jaar werden ingeroepen om een export te weigeren. De koppeling naar concrete exportdossiers of bepaalde bestemmingslanden gebeurt hier niet in tegenstelling tot de Duitse en Nederlandse rapportage.

^{III} In 2012 bedroeg de waarde van de reële wapenexport vanuit het Waals Gewest €410,6 miljoen. Dit komt neer op 54% van de waarde van de vergunde wapenexport van dat jaar (€756,2 miljoen).

die ze op haar beurt publiceert. Voor België (als geheel) ontbreken cijfers die betrekking hebben op de daadwerkelijke wapenexport.

Eén manier om de daadwerkelijke wapenexport vanuit Vlaanderen in kaart te brengen is door de beschikbare douanegegevens te analyseren, maar deze aanpak heeft ernstige beperkingen zoals hieronder duidelijk zal worden. De douanegegevens die voor onderstaande analyse gebruikt worden zijn afkomstig van het Vlaams overheidsagentschap *Flanders, Investment & Trade (FIT)*^I, die ze op zijn beurt heeft verkregen van Eurostat. Uit deze cijfers blijkt dat de waarde van de daadwerkelijk export van “wapens en munitie” vanuit het Vlaams Gewest in 2013 ongeveer €24,5 miljoen bedraagt^{II}. en dat meer dan 80% van deze geregistreerde export bestemd is voor Duitsland (€10,6 miljoen) en Frankrijk (€9,5 miljoen)^{III}. Op de derde plaats van bestemmingslanden staat in 2013 Saoedi-Arabië dat een export vertegenwoordigt van €2,0 miljoen. Opvallend is dat in deze gegevens export van “wapens en munitie” ter waarde van €1,1 miljoen geregistreerd staat als bestemd voor “vertrouwelijke landen”^{IV}.⁷⁸

Het valt onmiddellijk op dat deze cijfers van FIT opvallende discrepanties vertonen met de cijfers inzake vergunde wapenexport van de dCSG. Ten eerste zijn de bedragen afkomstig van FIT beduidend kleiner^V. Ten tweede gaat het ook om heel andere bestemmingslanden. Deze discrepanties zijn er omdat de douanegegevens waarop FIT zich baseert enkel betrekking hebben op een beperkt aantal types van wapens en militair materieel, meer bepaald op producten uit hoofdstuk 93 (“wapens en munitie”) uit de douanenomenclatuur.⁷⁹ Het gaat hierbij hoofdzakelijk om vuurwapens, blanke wapens (zoals sabels) en zogenaamde “zware” wapens (zoals granaatwerpers)^{VI}. Vergeleken met de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en technologie gaat het dus om een eerder beperkte groep van militair materieel (enkel de ML-categorieën 1 tot en met 4). Gegevens over de daadwerkelijke uitvoer van grote wapensystemen (zoals gevechtsvliegtuigen, militaire vaartuigen en gepantserde legervoertuigen) of componenten van deze wapensystemen (die een belangrijk deel van de export uit het Vlaamse Gewest vertegenwoordigen) zijn niet opgenomen in deze douane-cijfers. Doordat de categorieën van de Europese lijst voor militair materieel niet overeenkomen met de douanenomenclatuur zijn deze douanegegevens slechts in beperkte mate bruikbaar voor een inschatting van de reële handelsstromen van de Vlaamse wapenexport. Aanvankelijk waren ook cijfers over daadwerkelijke handelsstromen in de Waalse Regeringsverslagen gebaseerd op de douanegegevens afkomstig van

^I FIT werd opgericht om het internationaal ondernemerschap van Vlaamse bedrijven te bevorderen en buitenlandse investeringen aan te trekken. Het agentschap verzamelt en analyseert hiervoor onder andere douanegegevens die betrekking hebben op internationaal ondernemen.

^{II} Dit is een stijging van 11% ten opzichte van 2012

^{III} Dit is niet uitzonderlijk: voor de periode 2004-2013 staan deze twee bestemmingslanden in voor ongeveer 60% van de totale Vlaamse export van “wapens en munitie”. Ook de drie andere buurlanden (Nederland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk) scoren vrij hoog als bestemmingsland, zowel in 2013 als voor de periode 2004-2013.

^{IV} Voor de periode 2004-2013 staan “vertrouwelijke landen” met een waarde van €34,8 miljoen in voor 19,7% van de totale Vlaamse export van “wapens en munitie”. Ter vergelijking: in dezelfde periode stonden “vertrouwelijke landen” in voor 46,2% van de totale Waalse export van “wapens en munitie”

^V De vooraf vergunde wapenexport (zowel met definitieve vergunningen als met tijdelijke vergunningen) bedraagt in 2013 in totaal €186,3 miljoen vergeleken met slechts €24,5 miljoen daadwerkelijke wapenexport volgens FIT.

^{VI} Het gaat daarbij meer bepaald om: 9301: Oorlogswapens, andere dan revolvers, pistolen en blanke wapens. Hieronder vallen onder andere artilleriestukken (bijvoorbeeld kanonnen, houwitser en mortieren), raketwerpers, vlammenwerpers en granaatwerpers; 9302: Revolvers en pistolen, andere dan bedoeld in 9303 en 9304; 9303: Andere vuurwapens en dergelijke toestellen, waarbij de explosieve kracht van kruit benut wordt. Bijvoorbeeld geweren en karabijnen voor het jagen; 9304: Andere wapens (bijvoorbeeld geweren, karabijnen en pistolen, werkend met veer, perslucht of gas), andere dan bedoeld bij post 9307; 9305: Delen en toebehoren van de artikelen bedoeld bij de posten 9301 tot en met 9304; 9306: Bommen, granaten, torpedo's, mijnen, raketten, patronen en andere munitie en projectielen, alsmede delen daarvan, hagel en propfen voor patronen daaronder begrepen; 9307: Sabels, degen, bajonetten, lansen en andere blanke wapens, alsmede delen daarvan en scheden daarvoor. Ook onderdelen voor deze wapens en bijhorende munitie vallen onder categorie 93 van de douanenomenclatuur.

de Nationale Bank, maar gezien deze tekortkomingen werd er vanaf 2005 gekozen om te rapporteren op basis van gegevens die de overheid heeft verkregen van de bedrijven zelf. Bedrijfsgegevens worden van alle beschikbare gegevensbronnen beschouwd als degenen die het dichtst de economische realiteit benaderen. Een bijkomend probleem met de douanegegevens is dat het erg moeilijk is om deze gegevens, die gebaseerd zijn op informatie uit de verschillende uitklaringskantoren van de douane, te koppelen aan de vergunningen uitgereikt door de verschillende gewestelijke vergunningsdiensten in België (bedrijven dienen hun vergunning aan te vragen in het gewest waar hun maatschappelijke zetel is gevestigd).

Een tweede, meer geschikte, manier om de daadwerkelijke wapenexport vanuit Vlaanderen in kaart te brengen verwerkt de gegevens die bedrijven aanleveren wanneer ze het gebruik van hun vergunning verantwoorden naar de overheid. Het Wapenhandeldecreet stipuleert dat personen die gebruik maken van de vergunningen (waaronder ook de algemene en globale vergunningen) hierover dienen te rapporteren aan de Vlaamse overheid. Deze personen dienen per gebruikte vergunning namelijk een gedetailleerd en volledig overzicht van hun overbrengingen en exporten bij te houden en rapporteren hierover aan de Vlaamse overheid^I. In het Wapenhandeldecreet wordt ook in een rapportage van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de daadwerkelijke wapenexport voorzien, maar deze rapportage is beperkt tot algemene vergunningen^{II}.

Het in kaart brengen van de daadwerkelijke Vlaamse export van militair materieel is nuttig in het sterk veranderende beleid van exportcontrole. Het gebruik van de algemene vergunningen en overige types vergunningen voor overbrenging binnen de EU dient gecontroleerd en geanalyseerd door de Vlaamse overheid wil ze mogelijk misbruik opsporen en voorkomen. Bovendien laat het opvolgen van deze informatie toe aan de overheid om de huidige en toekomstige evoluties inzake de activiteiten van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie beter in te schatten en deze inschatting mee te nemen in het uitstippelen van een effectief en efficiënt regeringsbeleid. Vervolgens is het een kleine moeite om de gegevens over de daadwerkelijke wapenexport op een gedetailleerde en omvattende wijze mee te delen aan het Vlaams Parlement: dit komt de parlementaire controle op het wapenexportbeleid ten goede. Parlementaire controle op de reële transacties van door de overheid toegestane exporten laat toe het regeringsbeleid beter in te schatten.

^I Voor de individuele, globale en gecombineerde vergunningen dient de ontvanger van de vergunning na de geldigheidsduur ervan (3 jaar) de originele vergunning terug te sturen naar de bevoegde dienst en te rapporteren over het gebruik ervan.

^{II} Per algemene vergunning moet de Regering een overzicht geven van het aantal personen dat van de vergunning heeft gebruikgemaakt en van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst naar de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemmingen en de categorie van de defensiegerelateerde producten.

8 Conclusie

In 2013 was het nieuwe Vlaamse wettelijke kader voor de controle van de buitenlandse handel in wapens en militair materieel (Wapenhandeldecreet) voor het eerst een volledig jaar van kracht. Dit rapport biedt een eerste analyse van de nieuwe situatie. Het controleregime voor de handel in wapens en militair materieel heeft belangrijke veranderingen ondergaan: Vlaanderen realiseerde in de omzetting van Europese initiatieven een verregaande administratieve versoepeling en liberalisering van controle op buitenlandse wapenhandel.

In België is de bevoegdheid voor controle op wapenhandel sinds 10 jaar in belangrijke mate overgedragen aan de Gewesten. Deze institutionele ingreep heeft ertoe geleid dat de samenhang van de controle op handel in strategische goederen met het Belgische buitenlandse veiligheidsbeleid en defensie minder vanzelfsprekend werd. Het eigen specifieke profiel van de defensiegerelateerde industrie in de verschillende gewesten heeft geleid tot een verschillend - zelfs divergent - beleid in de gefedereerde Belgische entiteiten. De noodzakelijke omzetting van Europese richtlijnen die een harmonisering van controle op handel in wapens en militair materieel binnen de EU beogen, heeft tot wetgevende initiatieven geleid in de verschillende bevoegde Belgische gewesten. De nieuwe decreten en de wijzigingen van de federale wet sluiten aan bij het Europees liberaliseringsinitiatief, maar de teksten verschillen onderling sterk in hun specifieke bepalingen. De verschillende bevoegde overheden in België ontwikkelden verschillende regelgeving voor de controle op buitenlandse wapenhandel.

Vlaanderen heeft een omstandig uitgewerkt decreet voor de regulering van buitenlandse wapenhandel. Het Vlaamse decreet biedt voldoende handvaten om de beoordeling van exportcontroledossiers op een kwaliteitsvolle en verantwoorde manier uit te voeren. Toetsingscriteria met betrekking tot het voorziene eindgebruik zijn bijvoorbeeld voldoende duidelijk uitgewerkt. De praktische implementatie van het wettelijk kader is afhankelijk van het uitvoeringsbesluit - dat door de Vlaamse regering opgemaakt en gepubliceerd werd - en het dagelijkse beleid van de bevoegde diensten dat ze onder de verantwoordelijkheid van de minister uitvoeren. Met betrekking tot de praktische implementatie leiden de diverse analyses in dit rapport tot verschillende bevindingen en inzichten.

1. In 2013 verleende de Vlaamse Regering in totaal 507 vergunningen voor de overbrenging (intra EU) of invoer (extra EU) van defensieproducten naar het Vlaams Gewest. Het gaat daarbij om 450 vergunningen voor overbrenging vanuit andere EU-lidstaten van producten ter waarde van €19,6 miljoen en 56 invoervergunningen voor import van landen buiten de EU ter waarde van €4,9 miljoen. Meestal gaat het om invoer of overbrenging van vuurwapens en munitie. In de verslagen van de Vlaamse overheid wordt geen onderscheid gemaakt naargelang het civiele vuurwapens of vuurwapens voor (para)militair gebruik betreft. In 2013 gaat het in totaal om meer dan 400 vergunningen voor vuurwapens ter waarde van €6,8 miljoen. Het gaat vooral om handelaars die grotere hoeveelheden vuurwapens invoeren, maar ook om particulieren. De vergunde waarde van de overgebrachte en ingevoerde munitie bedraagt €15,2 miljoen en deze vergunningen worden vrijwel steeds door handelaars aangevraagd. Voor de invoer vuurgeleidingssystemen, ordehandhavingsapparatuur, toebehoren voor vuurwapens en stoffen voor oproerbeheersing bestemd voor de overheid werden vergunningen uitgereikt. Controle op invoer heeft betrekking op een beperkter gamma producten dan controle op uitvoer.

2. Voor de overbrenging van goederen naar andere EU lidstaten en export buiten de EU is het toepassingsgebied van het decreet aanzienlijk verkleind ten aanzien van de Belgische wet van 1991. Ongeveer de helft van de uitgevoerde producten die voorheen werden gecontroleerd omwille van hun militaire eindbestemming worden niet meer gecontroleerd. Het zijn vrij verhandelbare producten geworden. Waar de toepassing van de catch-all clause vroeger vanuit de betrokken belangenorganisaties als te ruim gezien werd, is de toepassing in 2013 verdwenen. De risico-inschattingen over veiligheidsimplicaties van goederen die niet op de militaire lijst van de EU vermeld staan, werden in belangrijke mate overgedragen naar de producenten zelf van deze goederen. De bevoegde diensten stellen zich vooral reactief op en het gevolg is dat de catch-all clause niet meer gebruikt wordt als preventief en proactief instrument voor exportcontrole. Formeel blijft de mogelijk een ad-hoc vergunningsplicht op te leggen evenwel bestaan. De afwegingen die de huidige beleidspraktijk informeren zijn onvoldoende bekend.

3. In 2013 werden in totaal 100 vergunningen uitgereikt voor de overbrenging van militair materieel naar andere EU-lidstaten. Deze vergunde transacties hebben een gezamenlijke waarde van 84,9 miljoen €. Het betreft voornamelijk de overbrenging van producten zoals militaire elektronica en militair oefenmateriaal naar Duitsland. Verder werden ook vergunningen uitgereikt voor de overbrenging van militair materieel naar het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Zweden. De gepubliceerde informatie blijft onduidelijk over het individueel of globaal karakter van de verleende vergunningen. Het dient opgemerkt dat het Wapenhandeldecreet daarnaast ook in algemene vergunningen voorziet. De overbrenging van militair materieel dat onder algemene vergunning plaatsvindt naar bestemmingen in andere Europese landen, zal door de overheid pas gecontroleerd worden nadat de transacties hebben plaatsgevonden. De verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de opportuniteit van de overdracht van militair materieel ligt in dit geval in de eerste plaats bij de betrokken bedrijven. Nadien informeren zij de overheid over de transacties. Naast een vermindering van controle door een reductie van het toepassingsgebied, zien we ook een verschuiving van controle: van controle vooraf, naar controle achteraf. Op dit moment is er (nog) geen informatie beschikbaar over het gebruik van algemene vergunningen.

4. In 2013 reikte de Vlaamse overheid 50 vergunningen uit voor de export van militair materieel naar landen buiten de EU. Deze hadden samen een waarde van €36,4 miljoen. Het gaat hierbij voornamelijk om militaire elektronica en voertuigonderdelen, daarnaast ook om beeldcamera's en beeldversterkerapparatuur, vliegtuigonderdelen, vuurleidingssystemen en – in beduidend mindere mate – om vuurwapens en/of toebehoren voor vuurwapens, mobiele reparatiewerkplaatsen voor het onderhouden van militaire apparatuur en militaire productieapparatuur. Deze export is vooral bestemd voor de buitenlandse (defensiegerelateerde) industrie. Rechtstreekse export naar buitenlandse krijgsmachten of andere overheidsdiensten komen niet zo vaak voor. Bij ongeveer de helft van deze vergunde export naar landen buiten de EU was de uiteindelijke eindgebruiker bekend op het moment dat de vergunning werd goedgekeurd. Wanneer dit niet het geval is, wordt de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de (weder)uitvoer van componenten die werden geïntegreerd in wapensystemen overgedragen aan andere overheden. Verder werd ook vergunningen uitgereikt voor *intangible technology transfers*: het gaat hier om controle van gevoelige informatie-overdracht.

5. In 2013 werden 5 vergunningsaanvragen voor uitvoer geweigerd voor transacties ter waarde van €2,4 miljoen met als eindgebruikers de krijgsmachten van Algerije, Bahrein, Pakistan, Thailand en Saoedi-Arabië. Of, en in welke mate, beperkingen worden opgelegd voor de wederuitvoer naar bepaalde gevoelige gebieden – een mogelijkheid die expliciet voorzien is in het Wapenhandeldecreet – valt niet af te leiden uit de gepubliceerde gegevens op de website van de Vlaamse overheid.

6. De controle op de doorvoer – militaire goederen die over het grondgebied worden getransporteerd – gebeurt enkel wanneer er overlading mee gepaard gaat. In 2013 reikte de Vlaamse Regering 25 vergunningen uit voor de doorvoer van militair materieel. Deze vergunningen hebben betrekking op producten ter waarde van €45,8 miljoen. Drie doorvoervergunningen werden geweigerd: één met bestemming in de Verenigde Arabische Emiraten, één met bestemming in Kameroen en één met bestemming in Angola. Opvallend aan deze weigeringen is dat het driemaal gaat om het weigeren van transacties die eerder werden goedgekeurd door andere EU-lidstaten. Omdat enkel doorvoer mét overlading onderworpen is aan een systematische vergunningsplicht zijn de controlemogelijkheden echter relatief beperkt. Een efficiënt doorvoercontrolebeleid zou gebaat zijn bij meer doordachte controlemaatregelen waarbij wordt ingezet op systematische informatiegaring en -deling.

7. Europese dereguleringsinitiatieven voor controle op handel in militair materieel binnen de EU werden door de Vlaamse beleidsmakers enthousiast omarmd. Het nieuwe regulerende kader betekende tevens een wijziging voor de controle op handel met landen buiten de EU door de wijziging van het catch-all controlebeleid en de introductie van gecombineerde vergunningen. Bepaalde procedures voor het aanvragen van vergunningen zijn verdwenen, andere houden een verschuiving in naar *internal compliance management* door bedrijven waar de overheid haar rol van beslissingsinstantie heeft gewijzigd naar een toezichtinstantie. Het Wapenhandeldecreet biedt verfijnde criteria om op zinvolle wijze vergunningaanvragen te beoordelen, maar afwegingen over specifieke transacties gebeuren de facto vooral voor de export van militair materieel buiten de EU, voor de import van vuurwapens, ordehandhavingsmaterieel en vuurgeleidingssystemen, en voor de doorvoer met overlading. In deze gevallen brengt de overheid voorafgaand aan de transactie toetsingscriteria in rekening. In alle andere gevallen worden beoordelingen niet meer gemaakt en verdwijnen voorafgaande ethische en veiligheidsoverwegingen van de radar. De *a priori* beoordeling van wapenexport op een case-by-case basis is niet meer de norm. In Vlaanderen zal de handel van wapens en militair materieel verhoudingsgewijs nu meer beheerd dan beoordeeld worden. De controle van een significant deel van de Vlaamse export van militair materieel zal in de toekomst niet langer *a priori* maar *a posteriori* plaatsvinden. Dit betekent een taakverschuiving voor de diensten van de administratie, niet noodzakelijke een taakontlasting. Meer dan vroeger dienen analytische competenties aanwezig te zijn en dienen performante en *up-to-date* software systemen voor informatiebeheer gebruikt te worden. Versoepeling van een vergunningsbeleid ten aanzien van de betrokken bedrijven, neemt niet weg dat er nog steeds een controletaak van de overheid bestaat.

8. Parlementaire controle op het beleid inzake buitenlandse wapenhandel was altijd al een uitdaging, maar de wijzigingen in het vergunnings- en controlebeleid maakt dit nu moeilijker. Beschikbaarheid, vergelijkbaarheid en alomvattendheid van de vrijgegeven informatie zijn op dit moment niet verzekerd. Bij gebrek aan informatie over de transacties komt het erop aan erop toe te zien dat het vernieuwde exportcontrolebeleid nog steeds voor effectieve controle garant staat. Vertraging in informatieverstrekking zal evenwel onvermijdelijk zijn en de parlementaire controle zal noodgedwongen later gebeuren.

9. De huidige Vlaamse Regering engageert zich om inzake de handel in strategische goederen te streven we naar een evenwichtige en verantwoorde afweging van ethische, economische en veiligheidselementen. De bevoegde minister stelt in de ingediende beleidsnota dat Vlaanderen een verantwoord(elijk) vergunningsbeleid voor handel in strategische goederen voert en kondigt tevens aan te onderzoeken of het Wapenhandeldecreet moet worden bijgesteld. Het parlementair debat over het controlebeleid inzake handel in militair materieel – dat vandaag meer dan toezicht op de afgeleverde vergunningen behelst – zou op dit moment gebaat zijn bij een tijdige rapportage over

het huidige beleid. Op het moment van schrijven van dit rapport (november 2014) was het verslag van de regering aan het Vlaams Parlement over het gevoerde controlebeleid in de eerste- en tweede jaarhelft van 2013 nog steeds niet ingediend. Een omvattend verslag met de gegevens over de Vlaamse in-, uit- en doorvoer; de gegevens over de Vlaamse overbrengingen; de gegevens over de toegekende vrijstellingen; de gegevens over de in-, uit- en doorvoer op Europees en wereldniveau; de eventuele wijzigingen van de reglementering en de procedures in het Vlaamse Gewest; en de relevante internationale en Europese initiatieven en embargo's ontbreekt. Bijkomende initiatieven kunnen tevens bijdragen tot een correct inzicht in het exportcontrolebeleid: versnelde rapportage bij gevoelige dossiers (beschikbaarheid van relevante informatie), rapportage over het gebruik van vergunningen en daadwerkelijke handelsstromen (alomvattendheid en de vergelijkbaarheid van de vrijgegeven informatie) en standaardopname van de motivering van geweigerde vergunningsaanvragen (beschikbaarheid/gedetailleerdheid van de vrijgegeven informatie).

9 Publicaties van het Vlaams Vredesinstituut inzake wapenhandel in 2013

Rapporten



Een Europese agenda voor veiligheidstechnologie: van innovatiebeleid tot export- controles

Auteur: Dr. Jocelyn Mawdsley

Publicatie: Brussel, 22 februari 2013 ISBN 9789078864561, 101 p.



Wapenexport naar de Arabische wereld

Auteur: Nils Duquet

Publicatie: Brussel, 26 maart 2013 ISBN 9789078864578, 41 p.



Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2012

Auteur: Milou Dubois & Nils Duquet

Publicatie: Brussel, 25 juni 2013 ISBN 9789078864608, 78 p.



Doorvoer van strategische goederen

Auteur: Kathleen Van Heuverswyn, i.s.m. Nils Duquet

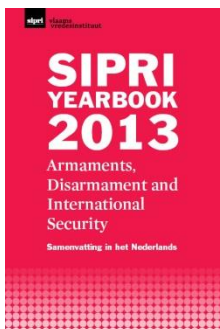
Publicatie: Brussel, 6 augustus 2013 ISBN 9789078864585, 274 p.



Vlaamse buitenlandse handel in producten voor tweemaal gebruik 2012

Auteur: Milou Dubois & Nils Duquet

Publicatie: Brussel, 22 augustus 2013 ISBN 9789078864622, 46 p.



SIPRI Yearbook 2013 - Samenvatting in het Nederlands

Publicatie: Brussel, 17 september 2013

Adviesnota's

Advies over het wereldwijd verdrag voor handel in conventionele wapens

Publicatie: Brussel, 11 maart 2013

Advies over de markering van munitie

Publicatie: Brussel, 13 maart 2013

Advies over het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering over de wapenhandel in 2012

Publicatie: Brussel, 23 september 2013

Advies over de doorvoer van strategische goederen

Publicatie: Brussel, 19 november 2013

Eindnoten

- ¹ Voor meer informatie over het Vlaams exportcontrolebeleid inzake dual-use producten, zie Dubois, M. & Duquet, N. (2013), *Vlaamse buitenlandse handel in producten voor tweemaal gebruik 2012*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/jaarrapport_dual-use_2012.pdf
- ² Evans, S.A.W. (2013) *Revising Export Control Lists*, Brussels: Flemish Peace Institute.
- ³ Duquet, N. & Van Alstein, M. (2012) *De registratie en traceerbaarheid van ingevoerde vuurwapens*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁴ Voor een uitgebreide bespreking hiervan zie: Van Heuverswyn, K., i.s.m. Duquet, N. (2013), *Doorvoer van strategische goederen. Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams Gewest en de naburige stelsels*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/rapport_doorvoer_van_strategische_goederen.pdf
- ⁵ Voor een uitgebreide bespreking hiervan zie: Van Heuverswyn, K. (2010), *Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/vvi_web_rapport_tussenhandel_nd_belgie_fin.pdf
- ⁶ Aubin, Y. & Idiat A. (2007) *Export Control Law and Regulations Handbook: A Practical Guide to Military and Dual-Use Goods, Trade Restrictions and Compliance*. In Global Trade Law Series. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law.
- ⁷ Depauw, S. & Van Heuverswyn, K. (2010), *Toetsingskader voor een Vlaams decreet inzake buitenlandse handel in militaire goederen*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/achtergrondnota_wapenhandeldecree.pdf
- ⁸ Baum, T., Depauw, S. & Duquet, N. (red.) (2014), *Belgische wapenhandel : een politiek, economisch en ethisch hangijzer*, Leuven: Acco.
- ⁹ Artikel 6 van het oprichtingsdecreet Decreet houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement van 7 mei 2004 (Tekstbijwerking tot 08-07-2009), artikel 6.
- ¹⁰ Deze verslagen zijn raadpleegbaar op de website van de dCSG via <http://www.vlaanderen.be/int/verslagen>
- ¹¹ Voor meer informatie over het Internationaal Wapenhandelverdrag, zie: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>
- ¹² Bauer, S. (2010) 'Post Cold War control of conventional arms' in Tan, H.T.H (ed) *The Global Arms Trade: A Handbook*. London: Routledge.
- ¹³ Voor meer informatie over deze ontwikkelingen, zie Depauw, S. (2010), *Het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer in het licht van een ontluikende Europese defensiemarkt*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/vvi_web_achtergrondnota_1jaarnapc_2501.pdf
- ¹⁴ Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, Publicatieblad, nr. L 256 van 13 september 1991, p. 0051-0058 (gewijzigd door Richtlijn 2008/51 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008, Publicatieblad, nr. L 179 van 8 juli 2008, p. 5-11); Verordening (EU) Nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan. Publicatieblad nr. L 94/1, 30 maart 2012, p. 0001-0015.
- ¹⁵ http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/docs/15_annual_report_en.pdf
- ¹⁶ Stockholm International Peace Research Institute. (2013). SIPRI yearbook 2013: armaments, disarmaments and international security. Oxford, UK: Oxford University Press.; <http://www.sipri.org/databases/embargoed>
- ¹⁷ Besluit 2013/798/GBVB van de raad van 23 december 2013 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van de Centraal-Afrikaanse Republiek, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:352:0051:0052:NL:PDF>
- ¹⁸ Voor meer informatie, zie: Duquet, N. (2014), *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.14-15 http://www.flemishpeaceinstitute.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/report_business_as_usual_web.pdf
- ¹⁹ Voor meer informatie, zie: Duquet, N. (2014), *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.15. http://www.flemishpeaceinstitute.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/report_business_as_usual_web.pdf
- ²⁰ *Countering illicit SALW trafficking*, EU Non-Proliferation and Disarmament Conference 2013, Special session 6, 30 september 2013, <http://www.iiss.org/en/events/eu%20conference/sections/eu-conference-2013-ca57/special-sessions-3818/special-session-6-d94f>
- ²¹ Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair

- gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik. B.S 20 december 2007.
- ²² Baum, T., Depauw, S. & Duquet, N. (red.) (2014), *Belgische wapenhandel : een politiek, economisch en ethisch hangijzer*, Leuven: Acco.
- ²³ Memorie van toelichting voorstel van decreet, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1371-1.pdf>
- ²⁴ Depauw, S. & Seniora, J. (2014), 'Het Juridisch kader voor buitenlandse wapenhandel in België' in Baum, T., Depauw, S. & Duquet, N. (red.), *Belgische wapenhandel : een politiek, economisch en ethisch hangijzer*, Leuven: Acco
- ²⁵ Vlaamse Regering (2013), Negende jaarlijks en achttiende en negentiende halfjaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer en overbrenging van defensie gerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, <http://www410.vlaanderen.be/iv/div/Export/9de%20Jaarverslag%20%28periode%2001-01-2012%20-%2031-12-2012%29.pdf>
- ²⁶ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
- ²⁷ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.128-130, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
- ²⁸ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.47-48, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
- ²⁹ Dubois, M. & Duquet, N. (2013), *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2012*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.46, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/20130625_vlaamse_buitenlandse_wapenhandel_2012_web_2.pdf
- ³⁰ Voorstel van resolutie – van de heren Eloi Glorieux, Jef Tavernier en Jos Stassen – betreffende de steun aan een rechtvaardige vrede in Palestina en Israël. Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door de heren Jan Loones en Jan Laurys aan de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie. Stuk 210 (2004-2005) – Nr. 4, 16 juni 2005. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2004-2005/g210-4.pdf>; Voorstel van resolutie – van de heren Jan Roegiers, Flor Koninckx en Johan Verstreken, mevrouw Anne Marie Hoebeke en de heer Piet De Bruyn – betreffende de oorlog in Gaza, Stuk 206 (2008-2009) – Nr.3, 7 januari 2009, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2008-2009/g206-3.pdf>; Voorstel van resolutie – van de heren Ludwig Caluwé, Johan Verstreken, Ward Kennes, Matthias Diependaele en Marc Hendrickx, mevrouw Yamila Idrissi en de heer Jan Roegiers – betreffende de evoluties in het Midden-Oosten en de Maghreb, stuk 967 (2010-2011) – Nr.3, ingediend op 16 februari 2011, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g967-3.pdf>; Vraag om uitleg van mevrouw Tine Soens tot de heer Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed, over de wapenexport naar Israël, *Handelingen Vergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed van 7 oktober 2014*, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=928634>
- ³¹ Mondelinge communicatie met de dCSG, 7 november 2014.
- ³² Zie ook memorie van toelichting voorstel van decreet, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1371-1.pdf>
- ³³ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
- ³⁴ Duquet, N. (2014), *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/report_business_as_usual_web.pdf
- ³⁵ *Handelingen Commissievergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 2 juli 2013, p.4-5.
- ³⁶ Vlaamse Regering (2006), Tweede jaarlijks verslag en vijfde halfjaarlijks 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, p.16-18
- ³⁷ Vlaamse Regering (2006), Tweede jaarlijks verslag en vijfde halfjaarlijks 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, p.16-18
- ³⁸ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.42-45, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
- ³⁹ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.58-59; 93-95, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
- ⁴⁰ Moerman, F., antwoord op schriftelijke vraag nr. 3 van Kurt De Loor. Vlaams Parlement, 28 november 2006, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=481229>
- ⁴¹ Vlaamse Regering (2006), Tweede jaarlijks verslag en vijfde halfjaarlijks 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, p.16-18

- ⁴² Agoria (2012), Hoorzitting Vlaams Parlement dinsdag 28 februari 2012, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/getFile.action?id=554271>
- ⁴³ Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de categorisering van catchallproducten - 1172 (2013-2014), *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 1 april 2014, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=918533>
- ⁴⁴ http://www.vlaanderen.be/int/sites/iv.devvlh.vlaanderen.be.int/files/documenten/Richtlijn_Catch-all%20interpretatierichtlijn.pdf
- ⁴⁵ Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de categorisering van catchallproducten - 1172 (2013-2014), *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 1 april 2014, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=918533>
- ⁴⁶ Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de categorisering van catchallproducten - 1172 (2013-2014), *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 1 april 2014, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=918533>
- ⁴⁷ Vanvelthoven L. & Neven M. (1989), *Parlementair onderzoek naar de Belgische leveringen van wapens en munitie naar landen die in een gewapend conflict verwikkeld zijn of waartegen een wapenembargo van kracht is*, Brussel, 137/6-1988, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1989.
- ⁴⁸ Duquet, N. (2012), *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2011*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 9.
Vlaams Vredesinstituut (2006) Advies over transparantie in de rapportage over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 9.
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/publicaties/adviesnotas/pdf/20061113_adviesnota_transparantie_NL_def.pdf.
- ⁴⁹ Decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, 15 juni 2012, art.50.2.
- ⁵⁰ Dubois, M. & Duquet, N. (2013), *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2012*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/20130625_vlaamse_buitenlandse_wapenhandel_2012_web_2.pdf
- ⁵¹ Voor meer informatie over de vuurwapenwetgeving van 2006, zie Duquet, N. & Van Alstein, M. (2011), *Vuurwapens: Handel, bezit en gebruik*, Leuven: Acco, p.19-66.
- ⁵² Deze bespreking van de registratie en traceerbaarheid van ingevoerde vuurwapens in Vlaanderen is grotendeels gebaseerd op: Duquet, N. & Van Alstein, M. (2012), *De registratie en traceerbaarheid van ingevoerde vuurwapens*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/2012017_nota_registratie_vuurwapens_herzien_web.pdf
- ⁵³ Boerman, F. & Bruinsma, M. (2012), *De illegale handel in vuurwapens en explosieven: Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*, Zoetermeer, Dienst Nationale Recherche Informatie, <http://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/nationaal-dreigingsbeeld-2012/ndb-vuurwapens-en-explosieven.pdf>, p.22,27
- ⁵⁴ *Strijd tegen illegale wapenhandel en veelplegers wordt opgevoerd*, 1 maart 2012, <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/Persbericht%20-%20actieplan%20wapens.pdf>
- ⁵⁵ Duquet, N. (2011), *Van Vlaamse makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.21, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/vvi_rapport_vlaamse_makelij_ne_web.pdf
- ⁵⁶ Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de categorisering van catch-allproducten - 1172 (2013-2014), *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 1 april 2014, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=918533>
- ⁵⁷ Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de categorisering van catchallproducten - 1172 (2013-2014), *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 1 april 2014, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=918533>
- ⁵⁸ Voor meer informatie over controle op *intangible technology transfers* zie, Depauw, S. (2013), Developing tangible controls on intangible transfers, the case of Flanders in Jankowitsch-Prevor, O., Michel, Q (Eds.), *European dual-use trade controls, beyond materiality and borders*. Brussel: Peter Lang.
- ⁵⁹ *Handelingen Plenaire Vergadering van 23 februari 2011*. Actuele vraag van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de uitvoer van militair materieel vanuit Vlaanderen naar de Arabische wereld, de controle op de eindgebruikers en aandacht voor de mensenrechtensituatie ter plaatse. Actuele vraag van de heer Bart Caron tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de uitvoer van militair materieel vanuit Vlaanderen naar het Midden-Oosten; Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over wapenuit- en doorvoer aan landen uit de Arabische wereld en het om hold zetten ervan door de Vlaamse Regering - 1650 (2010-2011), *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese*

Aangelegenheden en Internationale Samenwerking, 29 maart 2011; *Handelingen Commissievergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 5 maart 2013.

- ⁶⁰ Voor meer uitleg over het on hold maatregelen die de Vlaamse Regering invoerde in de nasleep van het uitbreken van de Arabische Lente, zie: Duquet, N. (2013), *Wapenexport naar de Arabische wereld: Het Vlaams wapenexportbeleid in Europese context*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁶¹ *Handelingen Commissievergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 5 maart 2013.
- ⁶² Op de grote tweejaarlijkse Eurosatory-defensiebeurs in Parijs bijvoorbeeld hebben verschillende Vlaamse doorvoerbedrijven, zoals *Special Cargo Logistics* (SCL) en *Red Star Forwarding & Logistics*, een eigen stand. De volledige lijst van standhouders op Eurosatory kan hier worden gevonden: <http://www.eurosatory.com/visiting/catalogue-of-exhibitors.aspx>
- ⁶³ Dubois, M. & Duquet, N. (2013), *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2012*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.51, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/20130625_vlaamse_buitenlandse_wapenhandel_2012_web_2.pdf
- ⁶⁴ Van Heuverswyn, K., i.s.m. Duquet, N. (2013), *Doorvoer van strategische goederen. Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams Gewest en de naburige stelsels*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut. p. 228, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/rapport_doorvoer_van_strategische_goederen.pdf
- ⁶⁵ http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/20131119_advies_doorvoer.pdf
- ⁶⁶ Bauer, S. (2006), *European Arms Export Policies and Democratic Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
- ⁶⁷ Actuele vraag van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de groeiende wapenuitvoer naar het Midden-Oosten, naar aanleiding van het rapport 'Wapenexport naar de Arabische wereld' van het Vlaams Vredesinstituut, *Plenaire middagvergadering nummer 31*, 27 maart 2013 <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=872914>
- ⁶⁸ Actuele vraag van de heer Bart Caron tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de sterke toename van de Vlaamse wapenexport in 2012, *Plenaire middagvergadering nummer 35*, 15 mei 2013, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=877957>
- ⁶⁹ Actuele vraag van de heer Karim Van Overmeire tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de houding van de Vlaamse Regering ten aanzien van de niet-verlenging van het Europese wapenembargo tegen Syrië & Actuele vraag van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over het standpunt van de Vlaamse Regering ten aanzien van eventuele wapenleveringen naar Syrië, *Plenaire middagvergadering nummer 38*, 29 mei 2013, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=880283>
- ⁷⁰ Actuele vraag van de heer Marc Hendrickx tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de kritiek van het Vlaams Vredesinstituut op de manier waarop de Vlaamse Regering uitvoering geeft aan het Wapenhandeldecreet, *Plenaire middagvergadering nummer 44*, 26 juni 2013, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=886184>
- ⁷¹ Vraag om uitleg van de heer Matthias Diependaele tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over geheime rapporten van de Staatsveiligheid en de rol van de minister-president hierin - 969 (2012-2013) & Vraag om uitleg van mevrouw Marijke Dillen tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de verschillende behandeling tussen federale en Vlaamse parlementsleden met betrekking tot de meldingsplicht van de Staatsveiligheid aan de minister van Justitie - 978 (2012-2013), *Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting*, 18 juni 2013, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=867196>
- ⁷² Vraag om uitleg van de heer Ward Kennes tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de houding van de Vlaamse Regering ten aanzien van de crisis in Oekraïne, *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 1 april 2014, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=916548>
- ⁷³ Vraag om uitleg van mevrouw Fientje Moerman tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de prinselijke handelsmissie naar Saoedi-Arabië en Oman - 531 (2013-2014) & Vraag om uitleg van mevrouw Elisabeth Meuleman tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de geplande handelsmissie naar Saoedi-Arabië en Oman - 536 (2013-2014), *Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 14 januari 2014. <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=902663>
- ⁷⁴ Duquet, N. (2014), *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.15, http://www.flemishpeaceinstitute.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/report_business_as_usual_web.pdf
- ⁷⁵ Germany eyes arms export changes after backlash, *Reuters*, 3 juni 2014, <http://in.reuters.com/article/2014/06/03/germany-exports-arms-idINL6N0OK37N20140603>; Grebe, J. (2014), *Courage to change or continuation of structural deficits? German arms exports and parliamentary control*, Bonn: BICC, http://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/focus13_e.pdf

- ⁷⁶ Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de stand van zaken wat betreft de bevrozing van wapenuit- en -doorvoervergunningen aan landen uit de Arabische wereld - 1037 (2012-2013), *Handelingen Commissievergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking*, 5 maart 2013, p.11, https://docs.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_commissies/2012-2013/cOm142bui8-05032013.pdf
- ⁷⁷ Rapport au Parlement Wallon dur l'application de la loi du 05 Aout 1991, modifiée par les lois du 25 et du 26 Mars 2003 relatives a l'importation, a l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement a un usage militaire et de la technologie y afférente, p.92-94.
- ⁷⁸ Schriftelijke communicatie met F.I.T., 14 juli 2014.
- ⁷⁹ Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 927/2012 van de Commissie van 9 oktober 2012 tot wijziging van bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, http://www.nbb.be/doc/DQ/n_pdf_ex/Nomclat2013Pubbladnl.pdf

COLOFON

Auteur:

Tomas Baum & Nils Duquet

Eindredactie:

Wies De Graeve

Lay-out:

Gamma nv

Drukwerk:

Drukkerij van het Vlaams Parlement

Verantwoordelijke uitgever:

Tomas Baum, Leuvenseweg 86, 1000 Brussel

Brussel, 9 december 2014

Herziene versie, 3 maart 2015

ISBN 9789078864707

Disclaimer

Hoewel door het Vlaams Vredesinstituut uiterste zorgvuldigheid werd 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.

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

Vlaams Vredesinstituut

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel. +32 2 552 45 91

vredesinstituut@vlaamsparlement.be

www.vlaamsvredesinstituut.eu