

19 november 2008

Eindgebruik als factor in de vergunningsprocedure voor wapenuitvoer in Vlaanderen

In deze achtergrondnota wordt de rol belicht die het eindgebruik van goederen speelt bij de afweging van vergunningsaanvragen voor de uitvoer van militair materieel in Vlaanderen. Het eigenlijke eindgebruik van het geëxporteerde militair materieel is niet altijd op voorhand gekend door de vergunningsverstreckende overheid. Zeker in Vlaanderen, dat gespecialiseerd is in hoogtechnologische componenten voor grotere wapensystemen, zijn de meeste exportlicenties in eerste instantie bestemd voor de industrie in 'bevriende' landen. Na assemblage zullen de producten vaak opnieuw uitgevoerd worden en dan pas hun eindbestemming bereiken. Het is in deze gevallen niet altijd duidelijk of de overheid de vergunningsaanvraag dient te beoordelen aan de hand van het initieel gekende land van bestemming (het land waarnaar de goederen in eerste instantie gezonden worden), het verst gekende land van bestemming, of beide landen?

In de discussie rond eindgebruik is het belangrijk om verschillende mogelijke bestemmingslanden van elkaar te onderscheiden: het initieel gekende land van bestemming (land waarnaar de producten in eerste instantie gezonden worden), het verst gekende land van bestemming, en eventueel tussenliggende landen van bestemming (tussen de initiële en de verst gekende bestemming). Met de eindbestemming van de producten bedoelen we het land waar de producten als afgewerkte product aangewend worden. Idealiter is het land van eindbestemming gelijk aan het verst gekende land van bestemming, al is het denkbaar dat in bepaalde gevallen het land van eindbestemming niet gekend is op het moment van de vergunningsaanvraag. Een analoog onderscheid geldt voor de begrippen bestemming en eindgebruiker, waarbij bestemming betrekking heeft op de ontvanger van het product (de initiële/verst gekende ontvanger) en de eindgebruiker diegene is die het afgewerkt product in gebruik neemt. Controle op eindgebruik heeft betrekking op zowel de landen van bestemming/land van eindgebruik, als de bestemming(en)/eindgebruikers, als de aanwending van het goed. Controle op eindgebruik houdt immers in dat men het risico inschat op een onrechtmatig gebruik van een specifiek defensiegerelateerd product aan de hand van het land van bestemming, de bestemming en het beoogde gebruik van het product.

In een eerste sectie van deze nota worden de bepalingen in de Belgische wapenwet en in de Europese gedragscode met bijhorende gebruikersgids besproken die betrekking hebben op de rol van eindgebruik bij de afweging van vergunningsaanvragen. Daarna bespreken we de procedure die in Vlaanderen toegepast wordt voor de politieke beoordeling van vergunningsaanvragen, met aandacht voor de rol die eindgebruik daarin speelt en de vereiste documenten die controle op eindgebruik na de toekenning van de vergunning mogelijk moeten maken. Verder schetsten we de mogelijke implicaties van de huidige voorstellen om de Europese defensiemarkt te harmoniseren en hebben we ook aandacht voor de rol die eindgebruik speelt in de vergunningsprocedure in enkele andere EU-lidstaten.

Hoewel Vlaanderen in sommige gevallen in de vergunningsbeslissing wel rekening houdt met het verst gekende land van bestemming van de geëxporteerde militaire goederen is dit niet in alle gevallen zo. Bij de uitvoer van componenten voor verwerking en wederuitvoer wordt in de meeste gevallen namelijk enkel de situatie in het initiële land van

bestemming opgenomen in de vergunningsbeslissing. We komen in deze achtergrondnota tot de conclusie dat deze beslissing om het verst gekende land van bestemming niet in rekening te brengen bij de vergunningsbeslissing niet voortvloeit uit een juridische verplichting, maar een beleidskeuze met verregaande implicaties is.

1 Juridisch kader: rol van eindgebruik in de vergunningsprocedure

Een analyse van het juridische kader inzake de Vlaamse buitenlandse wapenhandel toont aan dat de rol van eindgebruik in de vergunningsprocedure niet duidelijk wordt omschreven in de bestaande wetgeving. Zowel in de Belgische wetgeving als in de Europese gedragscode worden verschillende termen klaarblijkelijk door elkaar gebruikt, wat ruimte laat voor interpretatie over wat er precies met het begrip eindgebruik bedoeld wordt. In deze sectie overlopen we de bepalingen in de Belgische wapenwet en in de Europese gedragscode met betrekking tot de rol van eindgebruik in de afweging bij het al dan niet vergunnen van een wapenexportlicentie.

1.1 Belgische wapenwet

Artikel 4 van de Belgische wet op buitenlandse wapenhandel van 5 augustus 1991^I stipuleert een aantal criteria waarmee de vergunningverstrekkende overheid rekening dient te houden bij de beslissing om al dan niet een vergunning uit te reiken. Een eerste belangrijke vaststelling is dat de term 'eindgebruik' niet expliciet is opgenomen in deze Belgische wapenwet.^{II} Wel wordt bij de criteria waarmee de vergunningverstrekkende overheid rekening dient te houden verwezen naar de gevolgen van het gebruik van de defensiegerelateerde producten in het 'land van bestemming', 'het land van eindbestemming' en 'het ontvangende land' en de omstandigheden in deze landen *an sich*. Zo staat in Artikel 4 § 1.4 van deze wet dat: "Elke aanvraag tot het verkrijgen van een uitvoer- of doorvoervergunning bedoeld in deze titel wordt verworpen indien: ... er voldoende aanwijzingen bestaan dat in het *land van bestemming* [nadruk toegevoegd]:

- de uitvoer of doorvoer bijdraagt tot een klaarblijkelijke schending van de mensenrechten, er een duidelijk risico bestaat dat de beoogde uitvoer gebruikt wordt voor binnenlandse onderdrukking of waar vast staat dat kindsoldaten ingezet worden in het geregeld leger. ...
- de uitvoer gewapende conflicten uitlokt of verlengt, bestaande spanningen of conflicten in het *land van eindbestemming* [nadruk toegevoegd] verergert of in geval van burgeroorlog in het betrokken land. Hierbij dient te worden nagegaan wat de aard is van de spanningen, het conflict of de burgeroorlog en de

^I 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.

^{II} De term 'eindgebruik' is wel opgenomen 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 daaraan verbonden technologie in artikel 5 § 4.

verantwoordelijkheden ervoor zodat voldoende steun kan worden verleend aan democratische regimes wiens bestaan bedreigd wordt;

- de uitvoer bijdraagt tot een duidelijk risico dat het *ontvangende land* [nadruk toegevoegd] het bedoelde materieel voor agressie jegens een ander land gebruikt of er kracht mee wil bijzetten aan territoriale aanspraken;
- ernstig gevaar bestaat voor afwending binnen het land of het land bewezen heeft de clausule van niet-wederuitvoer niet na te leven.^{1"}

Een eenduidig vastgelegde definitie van de gebruikte begrippen 'land van bestemming', 'land van eindbestemming' en 'ontvangende land' ontbreekt waardoor het in de wet onduidelijk is in welke mate deze begrippen van elkaar verschillen. Voor wapenexport waarbij het eigenlijke eindgebruik daadwerkelijk plaatsvindt in het land waar de goederen in eerste instantie naar worden geëxporteerd is dit niet problematisch (aangezien de criteria dan slechts op één bepaald land kunnen slaan). Betreft het echter leveringen van Vlaamse militaire goederen aan land Y waar ze worden bewerkt en daarna vandaar worden uitgevoerd naar land Z, dan wordt dit gebrek aan definiëring wel een probleem.

Met betrekking tot de rol van eindgebruik zijn twee pistes mogelijk voor de interpretatie van niet-gedefinieerde begrippen. In een eerste piste betreft het louter een niet-consequent woordgebruik in de tekst van de Belgische wapenwet en wordt met deze begrippen in feite steeds hetzelfde land bedoeld (het ontvangende land = het land van bestemming = het land van eindbestemming). In dit geval is het bij een wapenexport van land X naar land Y en met wederuitvoer naar land Z onduidelijk aan welke situatie de criteria van de wet getoetst dienen te worden: de situatie in land Y, de situatie in land Z of de situatie in beide landen? In een tweede piste worden met de diverse gehanteerde begrippen werkelijk verschillende landen bedoeld. Vooral de relatie tussen eindgebruik en land van eindbestemming is vanuit het oogpunt van deze achtergrondnota dan belangrijk: wordt met het land van eindbestemming het land bedoeld waar de eindgebruiker zich bevindt? En wat wordt verstaan onder de begrippen eindgebruik en eindgebruiker: kan de defensiegerelateerde industrie een eindgebruiker zijn?

Concluderend kunnen we stellen dat het gebrek aan definiëring in de Belgische wapenwet niet problematisch is voor de wapenexport waarbij de geëxporteerde producten niet opnieuw zullen worden uitgevoerd vanuit het land van bestemming. Het gebrek aan definiëring zorgt echter wel voor juridische onduidelijkheid bij vergunningsaanvragen waarbij het uitgevoerde Vlaamse militair materieel na bewerking in land Y een nieuw eindgebruik zal krijgen in land Z (en dit eigenlijke eindgebruik reeds op voorhand is gekend door de Vlaamse overheid). In deze gevallen is het door het gebrek aan definiëring in de Belgische wetgeving onduidelijk welke rol het eigenlijke eindgebruik dient te spelen in de afweging van de vergunningsaanvragen.

1.2 Europese gedragscode betreffende wapenuitvoer

Aangezien de regionalisering van 2003 de Europese gedragscode juridisch verankerd heeft in de bevoegdheidsuitoefening door de gewesten, lijkt het nuttig de omschrijving van eindgebruik in de Europese gedragscode nader te bekijken.

De Europese gedragscode betreffende wapenuitvoer is een politiek bindend document dat door de Raad van de Europese Unie in 1998 goedgekeurd werd. De gedragscode omvat acht criteria waaraan vergunningsaanvragen voor wapenuitvoer door alle nationale overheden getoetst dienen te worden.²

Verschillende criteria van de Europese gedragscode verwijzen expliciet naar de situatie in ofwel het ontvangende land, het invoerende land, het land van bestemming, of het land van eindbestemming. In criterium 2, dat betrekking heeft op de eerbiediging van de mensenrechten in *het land van eindbestemming*, stelt de gedragscode dat de lidstaten de houding van *het ontvangende land* dienen te evalueren ten opzichte van de internationale mensenrechtenverdragen. Criterium 2 verwijst ook naar het mogelijk gebruik van de geëxporteerde goederen voor interne repressie door de *eindgebruiker*. Criterium 3 schrijft voor dat lidstaten geen uitvoer van militair materieel toestaan waardoor gewapende conflicten worden uitgelokt of bestaande spanningen worden verergerd in het *land van eindbestemming*. Verder handelt criterium 7 specifiek over het ongewenst opnieuw uitvoeren van wapens vanuit het *invoerende land* naar een ongewenste *eindgebruiker*. Tot slot betreft criterium 8 de comptabiliteit van de wapenuitvoer met de technische en economische capaciteit van het *ontvangende land*.³

Het gebruik van deze verschillende begrippen in de Europese Gedragscode roept, net als bij de Belgische wapenwet, een aantal vragen op met betrekking tot de interpretatie van de gehanteerde termen en dus ook met de rol van eindgebruik in de afweging. Dezelfde twee pistes zijn mogelijk. Gaat het louter om het niet consistent hanteren van begrippen en wordt in feite steeds hetzelfde land bedoeld? Of worden er bewust andere begrippen gebruikt en dient men afhankelijk van het criterium de situatie in een ander land te toetsen?

1.2.1 Gids voor de gebruiker bij de Gedragscode betreffende wapenuitvoer

Een oplossing voor dit definitie- en beoordelingsprobleem met betrekking tot de gehanteerde begrippen in de Europese Gedragscode vinden we in de bijhorende gebruikersgids. De gebruikersgids is een administratief document, bedoeld om de diensten die instaan voor exportvergunningen in de EU-lidstaten te helpen bij de toepassing van de criteria uit de gedragscode. De gids geeft een toelichting bij de overeengekomen criteria en de uitvoeringsbepalingen van de Gedragscode.⁴ In dit document worden een aantal begrippen gedefinieerd, waaronder 'land van eindbestemming' en 'eindgebruik'.^{III}

^{III} Deze begrippen worden gedefinieerd in het kader van de uitwisseling van informatie over geweigerde vergunningen (uitvoeringsbepaling 3 van de Gedragscode). Lidstaten dienen details over geweigerde vergunningen te verspreiden naar de andere lidstaten. De gehanteerde begrippen dienen daarom door alle lidstaten op dezelfde manier geïnterpreteerd te worden.

Het land van eindbestemming wordt in de gebruikersgids gedefinieerd als^{IV}: “Country where (according to the exporting country’s information) the end-user is located.” Onder eindgebruik wordt het volgende verstaan: “Information on the intended use of the notified commodity (e. g. spare part for..., incorporation in ..., use as...). If it is a supply to a project, the name of the project should be indicated.” Tot slot schrijft de handleiding ook voor dat de informatie over de geadresseerde en de eindgebruiker zo uitvoerig mogelijk moet zijn. Eindgebruik kan dus zowel betrekking hebben op het uiteindelijke gebruik van het afgewerkte product als op incorporatie in een ander product, afhankelijk van de informatie waarover de uitvoerder beschikt. Met deze definitie in het achterhoofd kunnen we de criteria in de Europese gedragscode interpreteren met het oog op de rol van eindgebruik in de afweging van vergunningsbeslissingen. Zowel in criterium 2 (mensenrechten) als criterium 3 (conflicten) wordt verwezen naar de situatie in het land van eindbestemming, wat op basis van de gebruikersgids dus geïnterpreteerd dient te worden als het land waar de eindgebruiker zich bevindt. Dit betekent dat indien de vergunningvertrekkende overheid op de hoogte is van een eindgebruik dat verschilt van het oorspronkelijk gebruik in het land van bestemming, deze overheid hiermee rekening dient te houden. Concreet wil dit zeggen dat wanneer de Vlaamse overheid het eigenlijke eindgebruik van deze wapensystemen kent, ze rekening dient te houden met dit eindgebruik bij het toetsen van een aantal criteria uit de Gedragscode.

1.2.2 Beoordeling van aanvragen voor verwerking en wederuitvoer volgens de gebruikersgids

Zoals reeds eerder vermeld hebben in Vlaanderen de meeste exportlicenties betrekking op export naar buitenlandse industrie, waarna ze mogelijk wederuitgevoerd worden. De gebruikersgids bij de Europese gedragscode inzake wapenhandel heeft in 2004 een hoofdstuk opgenomen dat specifiek ingaat op vergunningsaanvragen voor uitvoer van militaire goederen die in het initiële land van bestemming zullen worden verwerkt in een ander product en van daaruit zullen worden uitgevoerd naar een derde land (“beoordeling van aanvragen voor verwerking en wederuitvoer”). In de vorm van “beste praktijken” tracht COARM - de werkgroep van de Raad die de implementatie van de Gedragscode begeleidt - de beleidslijnen van de lidstaten op elkaar af te stemmen. De gebruikersgids stelt het volgende:

2.2.1 As with all licence applications, Member States shall fully apply the Code of Conduct to licence applications for goods where it is understood that the goods are to be incorporated into products for re-export. However, in assessing such applications, Member States will also have regard inter alia to:

(i) the export control polic[i]es and effectiveness of the export control system of the incorporating country;

^{IV} Om mogelijke nuanceverschillen door de vertaling te vermijden werd er gekozen om de originele Engelstalige versie van de gebruikersgids te citeren. Voor de Nederlandse vertaling van de gebruikersgids zie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/07/st10/st10684.nl07.pdf>, p.20.

- (ii) *the importance of their defence and security relationship with that country;*
- (iii) *the materiality and significance of the goods in relation to the goods into which they are to be incorporated, and **in relation to any end-use of the finished products which might give rise to concern** [nadruk toegevoegd];*
- (iv) *the ease with which the goods, or significant parts of them, could be removed from the goods into which they are to be incorporated;*
- (v) *the standing entity^v to which the goods are to be exported.*⁶

Volgens deze sectie van de gebruikersgids bij de gedragscode dient de vergunningverstrekkende overheid bij de aanvragen waarbij men weet dat de geëxporteerde goederen worden verwerkt in producten die bestemd zijn voor wederuitvoer, rekening te houden met meerdere factoren waaronder het controlebeleid in het initiële land van bestemming en de betrouwbaarheid van de bestemming waar het product geassembleerd zal worden, het belang van de component in relatie tot het afgewerkt product, én ook met het eindgebruik van de afgewerkte producten waarvan de component substantieel deel uitmaakt.

Een voorbeeld maakt veel duidelijk. De desbetreffende “beste praktijk” vloeit voort uit, en is identiek aan, een Britse beleidsnota, ‘*Foreign Secretary’s Statement on Incorporation Issues*’,⁶ die in 2002 werd opgesteld naar aanleiding van een controversiële uitvoer van militaire producten vanuit het Verenigd Koninkrijk met bestemming de Verenigde Staten en eindbestemming Israël.⁷ Het ging om een indirecte uitvoer, waarbij bekend was dat de producten in de Verenigde Staten geassembleerd zouden worden (Head Up Display units voor incorporatie in F-16 gevechtsvliegtuigen), en het eindproduct van daaruit opnieuw zou uitgevoerd worden naar Israël. Een directe uitvoer van het materieel naar Israël zou onder de toenmalige politieke omstandigheden niet vergund geweest zijn, maar de Britse regering beoordeelde de uitvoeraanvraag, na een grondige afweging van vrede en veiligheid, in relatie tot haar economische en politieke belangen, positief.⁸ Hoewel het risico inzake eindgebruik het niet haalde van andere strategische overwegingen, is het belangrijk dat de Britse overheid de rol van eindgebruik in de beoordeling van de vergunningsaanvraag niet zonder meer negeerde. De eindbestemming van het product na wederuitvoer via een bevriend land maakte wel degelijk deel uit van de beoordeling en van de politieke verantwoording ten aanzien van het Britse parlement, al is het slechts één element in de beoordeling.

Concluderend kunnen we stellen dat de gebruikersgids bij de Europese gedragscode er op wijst dat het eindgebruik van het eindproduct - naast andere factoren - mee dient uit te maken van de beoordeling van vergunningsaanvragen, ook wanneer het een export betreft waarbij de producten verwerkt zullen worden in grotere systemen die vanuit het eerste land van bestemming opnieuw uitgevoerd zullen worden.

^v (v) heeft betrekking op de reputatie, de betrouwbaarheid en andere relevante informatie over het bedrijf dat de onderdelen zal verwerken. Zie <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/CM5629.pdf>, p.11.

2 Procedure voor de beoordeling van vergunningsaanvragen in Vlaanderen

Gegeven de onduidelijkheid in de Belgische wetgeving over de precieze rol die eindgebruik speelt in de beoordeling van vergunningsaanvragen voor wapenhandel en de genuanceerde benadering van de Europese gedragscode stelt zich de vraag hoe de Vlaamse overheid in haar beoordelingsprocedure omgaat met de eindbestemming en het eindgebruik van een product. Op dit moment maakt de bevoegde minister een onderscheid naargelang het initiële land van bestemming (het land naar waar de goederen vertrekken) en de gevolgde procedure. In deze sectie beschrijven we kort formele procedures en mogelijke beleidskeuzen. Een volgend hoofdstuk koppelt terug naar relevante ontwikkelingen op Europees niveau en de praktijk in andere EU-lidstaten.

2.1 De rol van eindgebruik in de Vlaamse beoordelingsprocedure

Wanneer een bedrijf, een wapenhandelaar of een particulier een militair product wil uitvoeren dient men een vergunningsaanvraag in te dienen bij het Departement Internationaal Vlaanderen (Dienst Controle Wapenhandel). Na de opmaak van een technische fiche stelt de administratie een advies op inzake de politieke en juridische aspecten van het dossier.⁹ De aanvrager dient vier documenten in te dienen: (1) het aanvraagformulier, (2) de voorafgaande vergunning van de FOD justitie, (3) een verbintenis bij uitvoer, en (4) een certificaat van eindbestemming of een (internationaal) invoercertificaat (zie infra).¹⁰ Op het aanvraagformulier dient de uitvoerder zowel het land van de koper op te geven als het land van bestemming. In de toelichting bij het aanvraagformulier is er een legende opgenomen en wordt het land van bestemming omschreven als 'het *verst bekende land* [nadruk toegevoegd] waarheen de goederen verzonden worden'. Het land van de koper is 'het land van de exploitatiezetel van de koper'.¹¹

Hoewel er in de beschrijving van de procedure niet expliciet wordt ingegaan op de interpretatie van het begrip eindgebruik is het duidelijk dat de vergunningsverstreckende overheid in principe beschikt over informatie over het verst bekende land waarnaar de goederen verzonden zullen worden. Concreet betekent dit dat bij een levering van Vlaamse militaire goederen aan land Y waar ze worden bewerkt en vandaar opnieuw worden uitgevoerd naar land Z, de uitvoerder ertoe gehouden is land Z op te geven als 'land van bestemming'. Indien de uitvoerder niet op de hoogte is van de uiteindelijke bestemming op het moment van de vergunningsaanvraag kan hij enkel het bestemmingsland opgeven waar de koper zich bevindt en kan de eigenlijke eindbestemming logischerwijs geen deel uitmaken van de politieke beoordeling.

Eerder dit jaar verklaarde de minister bevoegd voor in-, uit- en doorvoer van militair materieel dat het opnemen van het verst gekende land van bestemming in de politieke beoordeling afhangt van het land van de koper, en daaraan verbonden, van het feit of er met het oog op controle op eindgebruik een (internationaal) invoercertificaat of een certificaat van eindbestemming vereist is (zie 2.3). De beoordeling hangt dus niet louter af van het feit of de eigenlijke eindbestemming al dan niet gekend is.¹² In wat volgt bespreken we het onderscheid tussen beide procedures en de implicaties van deze procedures voor de verantwoordelijkheid inzake eindgebruik.

2.2 Twee procedures voor de controle op eindgebruik

Wanneer een vergunning wordt afgeleverd, bestaan er in Vlaanderen twee procedures om in te staan voor de verdere inachtneming van veiligheids- en mensenrechtenoverwegingen. Welke procedure van toepassing is, hangt af van het aanvankelijk aangegeven land van bestemming (“land van de koper”). In een eerste procedure moet bij de vergunningsaanvraag een invoercertificaat worden voorgelegd. In een tweede procedure moet bij de vergunningsaanvraag een certificaat van eindbestemming worden voorgelegd. Beide procedures zijn gebaseerd op verbintenissen vanwege de koper en op vertrouwen in de koper en/of het land van bestemming, maar ze hanteren elk een eigen logica en dit heeft belangrijke implicaties voor de Vlaamse controle op het eindgebruik van het uitgevoerde militair materieel.

2.2.1 Procedure met invoercertificaat

De meeste Vlaamse wapenexportlicenties worden aangevraagd volgens de procedure waarbij een invoercertificaat moet worden voorgelegd door aanvrager van de uitvoervergunning.^{VI} Het gebruik van invoercertificaten voor de export van strategische goederen naar ‘bevriende’ landen dateert van de vroege jaren '50, toen de procedure op Amerikaans initiatief werd ontwikkeld in het kader van de *Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (CoCom)*,¹³ een Koude Oorlog-mechanisme van het Westen dat gericht was op het beperken van handel in strategische militaire goederen met landen van het communistisch blok.^{VII} Ondanks het formele einde van de Koude Oorlog wordt de praktijk van invoercertificaten momenteel nog steeds gehanteerd door een groot aantal landen.

De procedure met invoercertificaat verloopt als volgt. De klant van het Vlaamse bedrijf (invoerder) vraagt dit certificaat aan bij zijn eigen overheid, en bezorgt het aan de Vlaamse uitvoerder, die het op zijn beurt bij de vergunningaanvraag voegt. De aanvraag van een invoercertificaat houdt een verbintenis van de invoerder in om het Vlaams militair materieel daadwerkelijk in te voeren en niet opnieuw uit te voeren zonder vergunning van zijn eigen overheid. Het invoercertificaat is tegelijk een bewijs dat de overheid van het ontvangende land instemt met de invoer. Deze procedure houdt in dat de verantwoordelijkheid over het verdere gebruik van het uitgevoerde product wordt overgedragen aan de overheid van het land van bestemming.

De lijst van landen waarvoor in Vlaanderen een invoercertificaat vereist is, komt voort uit een administratieve praktijk die sinds 1992 bestaat en die door de Vlaamse overheid werd overgenomen bij de regionalisering van de bevoegdheid op de wapenexportcontrole in de zomer van 2003. De enige wijzigingen die sinds de regionalisering werden doorgevoerd aan deze nominatieve lijst vonden plaats in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie.¹⁴

^{VI} Van de 190 vergunningsaanvragen die in 2007 werden verstrekt of geweigerd door de Vlaamse overheid werd 131 keer de procedure met een invoercertificaat gevolgd (69%) en 59 keer de procedure waarbij de aanvrager een certificaat van eindbestemming moet voorleggen (31%).

^{VII} Na het einde van de Koude Oorlog werd duidelijk dat de Oost-West tegenstelling niet langer de geschikte basis was voor exportcontroles en werd beslist om CoCom stop te zetten en in de plaats het Wassenaar Arrangement op te richten.

In Vlaanderen is een internationaal invoercertificaat (IIC) vereist bij aanvragen voor de uitvoer van militair materieel naar een EU-lidstaat^{viii}, Andorra, Australië, Canada, Hongkong, Japan, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Singapore, Turkije, de Verenigde Staten of Zuid-Korea. Een soortgelijke procedure wordt gevolgd bij wapenexport vanuit Vlaanderen naar Bosnië-Herzegovina, IJsland, Kroatië, Liechtenstein, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Servië, Montenegro, Zuid-Afrika of Zwitserland. In deze landen wordt er geen IIC maar een eigen nationaal invoercertificaat uitgereikt. Ook voor deze landen draagt de Vlaamse overheid de verantwoordelijkheid voor verdere controle op eindgebruik na het afronden van de uitvoertransactie over aan dit land van bestemming.¹⁵

2.2.2 Procedure met certificaat van eindbestemming

Voor uitvoer naar alle andere landen wordt een aparte procedure gevolgd. Volgens deze procedure dient de invoerder (de koper) een 'certificaat van eindbestemming' op te maken. In deze verklaring dient de invoerder te vermelden waarvoor de goederen zullen worden gebruikt en, indien dit verschilt van het initiële gebruik, wat het eindgebruik van de goederen zal zijn.¹⁶ Deze verklaring dient door de uitvoerder samen met de vergunningsaanvraag te worden voorgelegd bij de overheid van het land van herkomst.

Het fundamentele verschil met de vorige procedure is ten eerste dat in deze procedure de verbintenis door de invoerder wordt aangegaan ten aanzien van een vreemde overheid, i.c. de Vlaamse overheid. Ten tweede wordt het document opgemaakt door de bestemmeling of eindgebruiker zelf, en niet door zijn overheid. Een belangrijk verschil met de voorgaande procedure was tot voor kort dat de Vlaamse overheid in deze procedure de verdere opvolging niet overdroeg aan de overheid van het land van bestemming. De invoerder was rechtstreeks gebonden door de verbintenis die hij aanging ten aanzien van de Vlaamse overheid. Wederuitvoer was via een clause voor niet-wederuitvoer ofwel niet toegelaten, ofwel enkel mogelijk mits goedkeuring door de Vlaamse overheid, en dit onverkort eventuele bijkomende verplichtingen voor de invoerder die gelden in zijn eigen land. De eindgebruiker kon opteren voor een tweede clause waardoor men er zich toe verbond de goederen tout court niet aan derden te verkopen. Voor goederen voor tweërlei gebruik werd een derde clause voorzien waardoor de eindgebruiker zich ertoe verbond dat de goederen niet aangewend zouden worden voor militaire doeleinden noch gebruikt zouden worden voor de aanmaak van en/of het gebruik van chemische, biologische en nucleaire wapens.¹⁷

Op 4 februari 2008 werden echter op de website van de bevoegde overheidsdienst nieuwe richtlijnen bij de opmaak van een certificaat van eindbestemming gepubliceerd. Zowel volgens de wet van 5 augustus 1991 (art.6) als volgens het KB van 8 maart 1993 (art. 5) kan de bevoegde minister de voorwaarden voor de toekenning van vergunningen en meer bepaald de vorm en de inhoud van het certificaat van eindbestemming bepalen. De clause voor niet-wederuitvoer werd

^{viii} Behalve Bulgarije en Roemenië, waarvoor een certificaat van eindbestemming vereist is, en Nederland en Luxemburg, waarvoor op gronde van Benelux-akkoorden geen uitvoervergunning nodig is en dus noch een IIC, noch een certificaat van eindbestemming gevraagd wordt.

geschrap^{ix} waardoor de klant bij wederuitvoer niet meer verplicht wordt om de toestemming van de Vlaamse overheid te vragen.^x Ook de clause inzake verkoop aan derden werd geschrap. Enkel de clause inzake aanwending voor militaire doeleinden en het gebruik voor chemische, biologische en nucleaire wapens werd behouden, zij het als twee afzonderlijke clauses waarvan de Vlaamse overheid stelt dat het aangewezen kan zijn één of beide clauses, in functie van de aard van de uitvoer, op te nemen.¹⁸ Dit betekent dat voor militaire goederen enkel gevraagd wordt ze niet aan te wenden voor massavernietigingswapens. De Vlaamse regering laat de verantwoordelijkheid inzake wederuitvoer via deze procedure sinds kort dus ook over aan het land van bestemming, evenwel zonder dat de overheid van dit land formeel akte heeft genomen van de invoer (cfr. invoercertificaat). Het (uiteindelijke) eindgebruik van de goederen (indien dit anders is als het initiële gebruik van de goederen) en de eindbestemming (indien dit anders is als het land van bestemming), dient nog wel opgegeven te worden door de koper op het certificaat van eindbestemming, waardoor het in principe nog steeds deel uitmaakt van de beoordelingsprocedure van de vergunningsaanvraag.

2.3 Implicaties van beide procedures voor de controle op eindgebruik in de Vlaamse vergunningsprocedure

De voorziene procedures voor controle op eindgebruik waren er oorspronkelijk op gericht wijzigingen of laattijdige vaststellingen van het eindgebruik alsnog aan een controlemechanisme te onderwerpen, althans wanneer de nieuwe eindgebruiker zich in een ander land bevond dan het oorspronkelijke. Welk controlemechanisme van toepassing is, is afhankelijk van het aanvankelijk aangegeven land van bestemming. De twee beschreven procedures hebben elk andere gevolgen voor de controle door de Vlaamse overheid op het eindgebruik van geëxporteerd Vlaams militair materieel.

De **aanvraagprocedure met een invoercertificaat** is van toepassing voor alle aanvragen voor uitvoer van militair materieel naar een lijst van bevriende landen. Indien het initiële land van bestemming (één van de landen uit de lijst van 'bevriende landen') gelijk is aan het verst gekende land van bestemming en dit land ook het land van eindbestemming is, stelt er zich geen probleem met betrekking tot controle op eindgebruik bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. Het land van eindbestemming wordt door de Vlaamse regering in acht genomen, aangezien er slechts één bestemming is. Ook indien de uitvoerder op het moment van de vergunningsaanvraag niet op de hoogte is van een wederuitvoer van de producten vanuit het land van bestemming naar een derde land, is het duidelijk dat de overheid slechts één bestemmingsland bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag kan opnemen. Bij uitvoer naar een IIC-land wordt de verantwoordelijkheid voor een eventuele wederuitvoer vanuit dit land van bestemming overgedragen aan de desbetreffende bevriende overheid. De Vlaamse regering vertrouwt op het exportcontrolebeleid van het land van bestemming. De Vlaamse lijst van landen die in aanmerking komen voor een aanvraagprocedure met invoercertificaat is opvallend

^{ix} Nochtans is de clause van niet wederuitvoer opgenomen in de wet van 5 augustus 1991 betreffende in-, uit- en doorvoer artikel 4, §1, lid 4, pt5.

^x In de meeste andere Europese lidstaten is deze clause wel opgenomen (bijvoorbeeld in Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenië, e.a.).

uitgebreid. Het is belangrijk de performantie van het exportcontrolebeleid van deze landen grondig te evalueren en op te volgen.

Een belangrijk aandachtspunt is in welke mate de Vlaamse overheid rekening dient te houden met het eigenlijke eindgebruik van het militair materieel, indien op voorhand gekend, voordat ze een wapenexport bestemd voor een 'bevriend land' vergunt. Uit de chronologie van gebeurtenissen die de bevoegde minister schetste in de plenaire vergadering van 30 januari 2008 en in de Subcommissie Wapenhandel van het Vlaams Parlement van 13 februari 2008, naar aanleiding van een ophefmakende levering van militaire voertuigen en voertuigonderdelen vanuit Vlaanderen naar het Verenigd Koninkrijk met eindgebruik in Saoedi-Arabië, blijkt dat de minister de afweging van aanvragen voor wapenexportlicenties met een invoercertificaat enkel op basis van het initiële land van bestemming (land van de koper) uitvoert en niet op basis van het verst bekende land van bestemming. Volgens de minister volgt ze hierbij louter de vereisten zoals beschreven in de Belgische wapenwet en de Europese Gedragscode: "Het onderscheid tussen een vergunningsvraag vergezeld van een IIC [internationaal invoercertificaat] en een vergunningsvraag vergezeld van een CEB [certificaat van eindbestemming], is uiteraard uiterst belangrijk. In het geval van een uitvoeraanvraag vergezeld van een IIC dient de toetsing van de criteria van de EU-gedragscode te gebeuren in het land dat het IIC heeft uitgevaardigd. In het geval van een uitvoeraanvraag vergezeld van een CEB dient de toetsing van de EU-gedragscode te gebeuren ten aanzien van het land dat vermeld staat op het CEB. ... De wet verplicht mij een toetsing door te voeren op basis van het land van bestemming en niet op basis van het land van eindgebruik." ¹⁹

In de Belgische wetgeving m.b.t. eindgebruik wordt deze beleidskeuze noch ondersteund noch tegengesproken, het onderwerp wordt immers niet behandeld. In de Europese gedragscode en in de bijhorende gebruikersgids komt de problematiek van eindgebruik bij wederuitvoer vanuit het invoerende land wel aan bod (zie 1.2.1), maar wordt er geen onderscheid gemaakt naargelang het gebruikte referentiedocument inzake eindgebruik (internationaal invoercertificaat of certificaat van eindbestemming). Het betreffende hoofdstuk is zoals besproken zelfs gebaseerd op een uitvoer naar de Verenigde Staten, waarvan geweten was dat er van daaruit een wederuitvoer naar een derde land zou plaatsvinden. De VS behoort tot de categorie IIC-landen. Dit betekent concreet dat ook bij aanvragen met een invoercertificaat, waarbij de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid wordt overgedragen aan een 'bevriend land' zodra het militair materieel het land verlaat, ook het uiteindelijke eindgebruik deel dient uit te maken van de Vlaamse afweging bij het al dan niet vergunnen van een wapenexportlicentie. Het is mogelijk dat in de politieke afweging het risico inzake eindgebruik niet opweegt tegenover andere strategische belangen, maar de gebruikersgids stelt duidelijk dat de vergunnende overheid ook het eindgebruik van het afgewerkte product in rekening moet brengen als criterium bij het afwegen van vergunningsaanvragen.

De **aanvraagprocedure met certificaat van eindbestemming** is van toepassing voor alle vergunningsaanvragen naar bestemmingslanden die niet in aanmerking komen voor de procedure met invoercertificaat. Analoog aan de aanvraagprocedure met IIC stelt er zich geen probleem met betrekking tot controle op eindgebruik in de vergunningsprocedure wanneer het initiële land van bestemming gelijk is aan het land van eindbestemming. Deze bestemming wordt

in acht genomen bij de beoordeling. Anders dan bij een procedure met invoercertificaat wordt bij de beoordeling van vergunningsaanvragen met certificaat van eindbestemming ook rekening gehouden met het land van bestemming (het verst gekende land waar de goederen naartoe gezonden zullen worden) indien dit verschilt van het land van de koper. Voor wapenuitvoer naar deze landen wordt de verantwoordelijkheid voor wederuitvoer dus niet overgedragen aan het land van bestemming, maar toetst Vlaanderen de politieke criteria zowel aan het initiële land van bestemming als aan het verst bekende land van bestemming (dit land is in principe gelijk aan het land van eindbestemming). Ook hier stelt zich geen procedureel probleem. Wanneer de uitvoerder echter niet op de hoogte is van wederuitvoer vanuit het land van bestemming op het moment van de vergunningsaanvraag, en de Vlaamse overheid dus geen rekening kan houden met de finale bestemming van het product bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag, is er recentelijk, naar aanleiding van wijzigingen in de richtlijnen voor de opmaak van een certificaat van eindbestemming, wel onduidelijkheid gerezen. Tot februari 2008 hield de verbintenis in het certificaat van eindbestemming in dat de invoerder aan de Vlaamse overheid toelating moest vragen voor een eventuele wederuitvoer van militaire goederen, die plaats zou vinden nadat de producten vanuit Vlaanderen uitgevoerd werden. De Vlaamse overheid vertrouwde er in deze gevallen op dat de invoerder zijn verbintenis zou nakomen om de Vlaamse overheid in te lichten over wederuitvoer. In dit geval kon de Vlaamse overheid zowel de uitvoer vanuit Vlaanderen als de wederuitvoer vanuit het land van bestemming tegenhouden op basis van hun uiteindelijk eindgebruik. Aanvragen voor toestemming tot heruitvoer kwamen echter niet vaak voor. In maart 2007, 3,5 jaar na de bevoegdheidsoverdracht, verklaarde de toenmalige bevoegde minister dat het Vlaamse gewest nog nooit een dergelijke aanvraag had ontvangen.²⁰ Ofwel betekent dit dat er nooit een wederuitvoer plaatsvond, ofwel dat er voor een dergelijke wederuitvoer nooit toestemming aan de Vlaamse overheid gevraagd werd. Sinds februari 2008 zijn de richtlijnen voor de opmaak van een certificaat van eindbestemming veranderd waardoor invoerders er zich niet meer toe hoeven te verbinden om bij wederuitvoer de goedkeuring van de Vlaamse overheid te verkrijgen. De Vlaamse overheid verliest daardoor de controle op eindgebruik in gevallen waarin de eindbestemming en het eindgebruik van de producten zou veranderen nadat de uitvoervergunning toegekend werd. In tegenstelling tot de procedure met invoercertificaat, waarbij het certificaat uitgereikt wordt door de overheid van het ontvangende land, wordt de verantwoordelijkheid voor de verdere controle op eindgebruik ook niet expliciet overgedragen aan het ontvangende land. Het certificaat van eindbestemming wordt immers uitgewisseld tussen de Vlaamse overheid en de klant, zonder dat de overheid van het ontvangende land hierbij betrokken is.

In beide procedures is het cruciaal dat bedrijven de vergunningsaanvragen voor de uitvoer van militair materieel en de bijhorende documenten die de controle op eindgebruik controleren (het (internationaal) invoercertificaat en het certificaat van eindbestemming) volledig en correct invullen.^{XI} Het is de taak van de overheid om bedrijven hierin bij te staan.

^{XI} Strafbepalingen voor onjuiste of onvolledige inlichtingen die verstrekt werden met het oog op het verkrijgen van in-, uit- of doorvoervergunningen zijn opgenomen in de wet van 5 augustus 1991 betreffende in-, uit- en doorvoer (art. 8 en 9) en in de algemene wet inzake douane en accijnzen (art. 231).

Concluderend kunnen we dus stellen dat de huidige Vlaamse praktijk om met het oog op de rol van eindgebruik in de politieke afweging een onderscheid te maken tussen aanvragen op basis van een invoercertificaat en aanvragen op basis van een certificaat van eindbestemming niet gestoeld is op bestaande Europese afspraken (het is er zelfs gedeeltelijk in tegenspraak mee), maar een eigen beleidskeuze is.

3 Impact van de harmonisering van de Europese defensiemarkt op de rol van eindgebruik in de afweging

In het Europees Parlement en de Europese Raad worden momenteel enkele voorstellen van richtlijn van de Europese Commissie besproken die ertoe dienen de Europese markt voor wapenhandel te liberaliseren en te harmoniseren. De voorstellen zijn vervat in een “Europees Defensiepakket”.²¹ Eén van de twee voorstellen is erop gericht de vergunningsprocedure voor wapenhandel tussen Europese lidstaten te vereenvoudigen.^{xii} Het voorstel gaat ervan uit dat het vertrouwen tussen de lidstaten groot genoeg is om de nationale controle op wapenhandel binnen de EU te versoepelen met het oog op de ontwikkeling van een Europese defensiemarkt. Een tweede assumptie is dat wapenhandel binnen de EU weinig veiligheidsrisico's stelt. Voor wapenhandel met derde landen (niet-EU landen) blijft de nationale controle behouden, hierop is de Europese wetgeving niet van toepassing.

Eén van de meest heikele discussiepunten in het voorstel is de vraag in welke mate een lidstaat controle behoudt over een uitvoer indien wapens worden overgebracht naar een andere lidstaat en vervolgens deze tweede lidstaat de producten opnieuw wil uitvoeren naar een niet-EU staat. De mate waarin lidstaten in hun beoordelingsprocedure rekening houden met de finale eindbestemming van de defensieproducten (na wederuitvoer door het land van bestemming), verschilt immers aanzienlijk en de meningen van de lidstaten lopen dan ook uiteen. De Commissie heeft daarom besloten lidstaten vrij te laten om voorwaarden te koppelen aan vergunningen, zodat controle op wederuitvoer door het land van oorsprong mogelijk blijft.²²

De voorstellen van richtlijn worden momenteel onderhandeld. Het is dus nog niet zeker of, en vooral in welke vorm, de richtlijn goedgekeurd zal worden. Indien het voorstel in zijn huidige vorm groen licht krijgt, biedt de Europese wetgeving geen uitkomst en is het nog steeds aan de lidstaten om de keuze te maken in welke mate zij in de vergunningsprocedure rekening wensen te houden met het eindgebruik. Wordt de verantwoordelijkheid voor de exportvergunning naar landen buiten de EU afgestaan aan andere Europese lidstaten, of wil men het zicht behouden, geconsulteerd worden, of zelfs een veto kunnen stellen wanneer gevoelige componenten uitgevoerd worden naar derde landen?

^{xii} Het andere voorstel van richtlijn betracht de procedures voor overheidsopdrachten in de defensie- en veiligheidssector te harmoniseren.

De vraag stelt zich hoe andere lidstaten omgaan met eindgebruik in de vergunningsprocedure. In welke mate houdt men rekening met het land van eindbestemming wanneer dit verschilt van het initiële land van bestemming?

4 Rol van eindgebruik in de afweging van vergunningsaanvragen in andere EU-lidstaten

De manier waarop Vlaanderen omgaat met eindgebruik in de vergunningsprocedure wordt grotendeels geïnformeerd door internationale afspraken inzake wapenexport. Het gebruik van internationale invoercertificaten en/of certificaten van eindbestemming is een ingeburgerde praktijk in de EU-lidstaten. Wat deze documenten precies inhouden, en de manier waarop ze gebruikt worden, verschilt echter aanzienlijk van land tot land. Zoals besproken, toetst Vlaanderen zijn politieke criteria zowel aan het initiële land van bestemming (het land van de koper), als aan verst bekende land van bestemming (idealiter het land van eindbestemming), tenzij voor uitvoer naar het eerste land van bestemming een international invoercertificaat vereist is. Voor export naar deze IIC-landen kijkt Vlaanderen niet naar de eindbestemming van de producten, maar laat ze deze beslissing over aan het eerste land van bestemming.²³

Zowel in Vlaanderen als in andere Europese landen (Luxemburg, Nederland, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Litouwen, Italië, Slovenië, e.a) dienen bedrijven die een uitvoervergunning aanvragen zowel het land van de koper als het “land van eindbestemming” op te geven (waarmee het verst bekende land van bestemming bedoeld wordt). In theorie is het voor overheden dus mogelijk om zowel het initiële land van bestemming als het land van eindbestemming in rekening te nemen, althans in zoverre bedrijven zelf op de hoogte zijn van het uiteindelijk land waar de producten terecht zullen komen en dit ook daadwerkelijk opgegeven wordt. Uit een vergelijkende studie^{xiii} blijkt dat andere lidstaten in de beoordeling van vergunningsaanvragen over het algemeen rekening houden met zowel het land van bestemming als het land van eindbestemming. Het is wel zo dat een aantal landen aangeven dat de beoordeling verschilt naargelang de status van het initiële land van bestemming.

In **Nederland** wordt het eindgebruik van de geëxporteerde goederen daadwerkelijk meegenomen in de afweging over het al dan niet vergunnen van een uitvoer voor verwerking gevolgd door wederuitvoer. Zo verklaarde de Nederlandse minister van buitenlandse zaken in 2003 in de Tweede Kamer expliciet dat *“ook bij export van componenten ten behoeve van defensiematerieel geldt dat vergunningverzoeken altijd worden getoetst op eindbestemming; in de vergunningaanvraag dient de eindbestemming te worden vermeld. Indien het een leverantie via een derde land betreft met bijvoorbeeld als eindbestemming Israël, dan wordt het op Israël getoetst en zal conform het huidige beleid een negatief advies aan economische zaken worden gegeven.”*²⁴ Ook indien het initiële land van bestemming een partnerland is en het land van eindbestemming elders ligt, wordt de aanvraag beoordeeld op basis van het land van

^{xiii} Een vergelijkende studie van het beleid in Duitsland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.

eindbestemming. Er wordt in deze procedure dus geen onderscheid gemaakt naargelang de aard van het initiële land van bestemming, noch naargelang of er een IIC of een certificaat van eindgebruik aan de vergunningsaanvraag toegevoegd werd.²⁵

Ook in **Luxemburg** wordt er geen formeel onderscheid gemaakt tussen aanvragen vergezeld van een internationaal invoercertificaat of aanvragen vergezeld van een certificaat van eindbestemming, al geeft Luxemburg wel aan dat (net zoals in het Verenigd Koninkrijk, zie 1.2.2) de beoordeling beïnvloed zal worden door de aard van het initiële land van bestemming (het land van de koper).

Duitsland maakt een onderscheid tussen private en ambtelijke certificaten van eindbestemming en invoercertificaten. Welke documenten toegevoegd dienen te worden bij de aanvraag voor een uitvoervergunning en welke verbintenissen een invoerder dient aan te gaan (bijvoorbeeld de inhoud van de wederuitvoerclausule) is afhankelijk van de aard van het product, de bestemming, de eindbestemming en de waarde van de uitvoer. Voor uitvoer van militair materieel naar EU-, NAVO en gelijkgestelde landen is er bijvoorbeeld voor een uitvoer met een waarde kleiner dan 5000 euro geen document inzake eindgebruik vereist, terwijl er voor exporten met een waarde tussen 5000 en 125000 euro een invoercertificaat óf een certificaat van eindbestemming nodig is en er voor exporten bestemd voor private ontvangers die meer dan 125000 euro waard zijn zowel een privaat certificaat van eindbestemming als een invoercertificaat vereist is.^{XIV}

Voor de uitvoer van componenten van militaire goederen die in het land van bestemming verwerkt zullen worden met het oog op wederuitvoer naar een derde land, is er in principe een document inzake eindgebruik vereist vanwege het land van eindbestemming (het derde land). Bij wijze van uitzondering volstaan documenten inzake eindgebruik van het land van bestemming (documenten die de aard en de bestemming van het eindproduct beschrijven) indien het om een uitvoer van componenten van militaire goederen gaat (exclusief de producten die op de lijst van oorlogswapens staan)^{XV} naar een land van bestemming dat een EU-, of NAVO-lidstaat is, of een gelijkgesteld land (namelijk Australië, Japan, Nieuw-Zeeland of Zwitserland), en het aandeel van de Duitse onderdelen niet meer dan 20% van de waarde van het eindproduct uitmaakt. Indien het land van bestemming niet tot deze voorgenoemde groep van landen behoort volstaat ook een document inzake eindgebruik van het land van bestemming indien het aandeel van de Duitse goederen niet meer dan 10% van de waarde van het eindproduct bedraagt.^{XVI 26} Ook in deze gevallen dient de bestemming het eindgebruik van het eindproduct kenbaar te maken aan de

^{XIV} Behalve voor leveringen aan private ontvangers in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Zweden en Spanje. In deze gevallen volstaat een (privaat) document inzake eindgebruik en is een bijkomend invoercertificaat niet vereist.

^{XV} Duitsland maakt een onderscheid tussen oorlogswapens en ander militair materieel. Voor oorlogswapens of ander militair materieel verbonden aan oorlogswapens geldt dat de producten niet naar derde landen mogen worden wederuitgevoerd, noch binnen de EU mogen overgebracht worden zonder schriftelijke toestemming van de Duitse regering. De lijst van oorlogswapens is opgenomen in de bijlage van de *Kriegswaffencontrolgesetz* (zie <http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/kwaffkontrg/vorschriften/index.html>).

^{XVI} Deze uitzondering wordt niet toegestaan voor leveringen van producten die opgenomen zijn op de lijst van oorlogswapens en voor leveringen naar gevoelige eindbestemmingen die zijn opgenomen in de zogenaamde K-lijst of landen waartegen een wapenembargo werd afgekondigd.

Duitse overheid die hiermee rekening houdt bij de beoordeling van dergelijke vergunningsaanvragen.

In Vlaanderen wordt het uiteindelijke eindgebruik van het product niet mee in overweging genomen bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag indien de aanvraag vergezeld is van een (Internationaal) Invoercertificaat. De aard van de producten, het aandeel van de Vlaamse producten in het eindproduct, of de eindbestemming die opgegeven staat in de vergunningsaanvraag veranderen hier niets aan. Het criterium is hier de betrouwbaarheid van het land van de koper om te oordelen over de wederuitvoer naar het land van eindgebruik, en landen die een invoercertificaat uitreiken worden betrouwbaar geacht.

Welke landen in aanmerking komen voor een IIC verschilt aanzienlijk tussen de lidstaten. Luxemburg bijvoorbeeld, vraagt enkel IIC's aan landen die lid waren van het voormalige COCOM^{xvii}, Italië gebruikt IIC's voor landen waar ze wederzijdse akkoorden mee hebben afgesloten, in Nederland is er nooit een IIC vereist, maar kan een IIC wel aanvaard worden ter vervanging van een certificaat van eindgebruik voor systeem-integratoren in een aantal geïndustrialiseerde landen, in andere landen zoals Letland kan een IIC enkel gebruikt worden als de eindgebruiker een overheid is. Wat opvalt is dat de lijst van landen in Vlaanderen die in aanmerking komen voor een IIC doorgaans langer is dan die in andere landen. De meest gangbare landen zijn EU- en NAVO-landen, soms aangevuld met landen zoals Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en Zwitserland.^{xviii} In Vlaanderen behoren ook landen zoals Singapore, Maleisië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Zuid-Afrika, Bosnië-Herzegovina, Montenegro en Servië tot de landen die gebruik kunnen maken van een invoercertificaat.^{xix} Bovendien heeft het gebruik van invoercertificaten in Vlaamse context andere gevolgen voor de controle op eindgebruik. Niet alleen wordt de verantwoordelijkheid voor een mogelijke wederuitvoer naar derde landen overgedragen aan het bestemmingsland, ook vooraf bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag wordt met de finale bestemming en het finale eindgebruik van de producten geen rekening meer gehouden. In geen enkel ander onderzocht Europees land wordt dit op deze manier toegepast.

Voor uitvoer naar landen die niet in aanmerking komen voor een invoercertificaat dient de vergunningsaanvraag vergezeld te zijn van een certificaat van eindbestemming. De eindbestemming wordt mee opgenomen bij de beoordeling van de aanvraag. In de meeste andere onderzochte lidstaten wordt ook een wederuitvoer vanuit het land van bestemming die pas bekend wordt nadat de uitvoer heeft plaatsgevonden onder controle gebracht via het opnemen van wederuitvoerclausules in het certificaat van eindbestemming (zie 2.2.2). De gebruikersgids bij de Europese gedragscode stelt een dergelijke wederuitvoerclausule voor als een gegeven dat een lidstaat naar eigen inzicht *kan* verlangen.²⁷ In Duitsland, Luxemburg, Frankrijk, Portugal, Italië, Polen, en Slovenië is een dergelijke clausule opgenomen. In Nederland en sinds kort ook Vlaanderen is dit niet het geval. Zoals besproken vraagt Vlaanderen sedert

^{xvii} Australië, België, Canada, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Turkije, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

^{xviii} Dit is het geval in Nederland bijvoorbeeld.

^{xix} Deze landen zijn noch lid van de NAVO, noch lid van de Europese Unie.

februari 2008 niet meer aan de invoerder om een wederuitvoerclausule op te nemen in het certificaat. Dit betekent dat de invoerder geen toestemming van de Vlaamse overheid dient te vragen voor wederuitvoer naar derde landen van producten die uit Vlaanderen afkomstig zijn.

5 Conclusie

Naar aanleiding van een recente uitvoer van Vlaamse componenten naar een EU-lidstaat, waarvan geweten was dat de producten wederuitgevoerd zouden worden naar een land buiten de Europese Unie, heeft de Vlaamse minister bevoegd voor in-, uit- en doorvoer van militair materieel haar beleid inzake de rol van het eindgebruik bij de beoordeling van vergunningsaanvragen toegelicht in het Vlaams Parlement.²⁸ Deze nota neemt dit beleid onder de loupe, toetst het aan de juridische bepalingen van de Belgische wapenwet en aan de Europese gedragscode inzake wapenuitvoer en werpt een blik op de praktijk in andere Europese lidstaten.

Concluderend kunnen we stellen dat de rol van het criterium eindgebruik bij de beoordeling van vergunningsaanvragen formeel niet duidelijk geregeld is. In de eerste plaats draagt het door elkaar gebruiken en het gebrek aan definitie van de gehanteerde begrippen in de Belgische wapenwet van 1991 in belangrijke mate bij tot deze onduidelijkheid. Hierdoor is het onzeker welke situatie volgens de Belgische wetgeving getoetst dient te worden in de vergunningsbeslissing: de situatie in het land waar de Vlaamse goederen in eerste instantie naartoe worden geëxporteerd (het land van de koper), de situatie in het land waar de uiteindelijke eindgebruiker van deze goederen zich bevindt (voor zover bekend), of beide.

Ook in de Europese Gedragscode worden verschillende begrippen door elkaar gehanteerd. Dankzij de gebruikersgids van de Gedragscode, waarin een aantal begrippen wel worden gedefinieerd, kunnen we echter afleiden dat niet enkel het land waar de goederen in eerste instantie naartoe worden geëxporteerd moet worden opgenomen in de afweging, maar dat ook het land van eindbestemming mee opgenomen dient te worden als criterium in de politieke beoordeling.

Gegeven de ruimte voor interpretatie in de Belgische wetgeving hebben verschillende ministers bevoegd voor wapenhandel op andere wijze uitvoering gegeven aan de wet. De huidige minister heeft de keuze gemaakt om de toetsing van de criteria van de Belgische wetgeving en de Europese gedragscode aan het verst bekende land van bestemming (indien dit verschillend is van het initiële land van bestemming) afhankelijk te stellen van de aard van het initiële land van bestemming (het land van de koper). Een vergunningsaanvraag voor een uitvoer naar een 'beviend land' (welke landen dit precies zijn is opgenomen in een exhaustieve lijst) dient vergezeld te zijn van een (internationaal) invoercertificaat. Bij de beoordeling van een dergelijke vergunningsaanvraag in Vlaanderen, wordt enkel het eerste land van bestemming (het land van de koper) in acht genomen. Betreft het een wapenexport waarbij de eigenlijke eindgebruiker zich niet in het land van de koper bevindt, meestal wapenexport naar de industrie van een bepaald land, en waarbij de invoerder op het moment van de vergunningsaanvraag weet dat de goederen opnieuw uitgevoerd zullen worden vanuit het land van bestemming (het land van de

koper) naar een derde land, dan dient de uitvoerder dit aan te geven op zijn vergunningsaanvraag. In dergelijke gevallen neemt de Vlaamse overheid de eindbestemming van de producten echter niet mee in rekening, stelt ze geen voorwaarden aan het eindgebruik van het product, en worden de politieke criteria louter getoetst aan het land van de koper. Het eigenlijke eindgebruik van de producten wordt bij de beoordeling van dergelijke vergunningsaanvragen dus zonder meer buiten beschouwing gelaten. Dit stemt niet overeen met de 'best practices' uit de gebruikersgids bij de Europese gedragscode, en is ook niet gebruikelijk in andere Europese lidstaten. Hoewel een dergelijke indirecte uitvoer niet altijd op dezelfde manier wordt behandeld als een directe uitvoer, en ook andere landen gevoelig zijn aan de aard van het land van de koper en diens verantwoordelijkheid inzake wederuitvoer, maakt het eigenlijke eindgebruik van het product en het verst bekende land van bestemming in de onderzochte lidstaten wel degelijk deel uit van de afweging van een vergunningsaanvraag.

Een vergunningsaanvraag voor een uitvoer naar een land dat niet op de lijst van landen staat die gebruik kunnen maken van een invoercertificaat, dient vergezeld te zijn van een certificaat van eindbestemming. In dit certificaat dient de invoerder te vermelden waarvoor de goederen zullen worden gebruikt. Wanneer echter het eindgebruik van het product op het moment van de vergunningsaanvraag nog niet bekend is (of het eindgebruik wijzigt na de toekenning van de vergunning), verliest de Vlaamse overheid volgens het huidige beleid controle op het eindgebruik van de producten. Tot februari 2008 werd de invoerder gevraagd om de producten niet opnieuw uit te voeren naar derde landen zonder toestemming van de Vlaamse overheid. Sinds februari 2008 dient de invoerder zich hiertoe niet meer te verbinden. Daardoor vervalt de laatste fase in het controlebeleid, namelijk de mogelijkheid om het eindgebruik van de producten te controleren op het moment van wederuitvoer vanuit het land van bestemming. Bovendien is het certificaat van eindbestemming een document dat uitgewisseld wordt tussen de invoerder en de Vlaamse regering, waardoor de verantwoordelijkheid voor wederuitvoer na de uitvoer vanuit Vlaanderen ook niet expliciet overgedragen wordt aan de overheid van het land van de koper.

Op basis van een analyse van het juridisch kader komen we tot de conclusie dat de twee belangrijke keuzes die gemaakt werden met betrekking tot de toepassing van het criterium eindgebruik in de beoordelingsprocedure en de controle op wederuitvoer mogelijk zijn binnen de huidige wetgeving maar niet gebaseerd zijn op een juridische verplichting. Het is een Vlaamse beleidskeuze om meer vertrouwen te stellen in het exportcontrolebeleid van de bestemmingslanden en minder strenge eisen te stellen dan voorheen inzake het eindgebruik van defensiegerelateerde producten.

Eindnoten

- ¹ 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, artikel 4.
- ² Raad van de Europese Unie, Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, Brussel 5 juni 1998 (8675/2/98).
- ³ Raad van de Europese Unie, Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, Brussel 5 juni 1998 (8675/2/98).
- ⁴ Raad van de Europese Unie, Gids voor de gebruiker bij de gedragscode van de EU betreffende wapenuitvoer, Brussel, 12 juni 2007. Geconsulteerd op 23 april 2008 via http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/07/st10/st10684_nl07.pdf
- ⁵ Council of the European Union, User's guide to the EU Code of Conduct on Arms Exports, Brussels 3 July 2007 10684/1/07, geconsulteerd op 23 april 2008 via <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10684-re01.en07.pdf>
- ⁶ Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform, Foreign Secretary's Statement on Incorporation Issues, 8th July 2002, geconsulteerd op 5 november 2008 via http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf12/fco_strawarmsexportsincorp
- ⁷ House of Commons, Defence, Foreign Affairs, International Development and Trade and Industry Committees, Strategic export controls – Annual report for 2001, Licensing Policy and Parliamentary Scrutiny, second joint report of session 2002-2003. Geconsulteerd op 6 februari via <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/474/474.pdf>.
- ⁸ House of Commons, Defence, Foreign Affairs, International Development and Trade and Industry Committees, Strategic export controls – Annual report for 2001, Licensing Policy and Parliamentary Scrutiny, second joint report of session 2002-2003. Geconsulteerd op 6 februari via <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/474/474.pdf>.
- ⁹ Departement Internationaal Vlaanderen - Dienst controle wapenhandel, *Reglementering inzake in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweeterlei gebruik – stappenplan*, geconsulteerd op 13 mei 2008 via <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/ProceduresWapenexport.pdf>.
- ¹⁰ Departement Internationaal Vlaanderen - Dienst controle wapenhandel, *Documenten te voegen bij een aanvraag tot uitvoer van goederen*. Geconsulteerd op 13 mei 2008 via <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=33>.
- ¹¹ Departement Internationaal Vlaanderen – Dienst Controle wapenhandel, *Aanvragen voor de in- uit- en doorvoer van militair en aanverwant materiaal*. Geconsulteerd op 13 mei 2008 via <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=186>
- ¹² Glorieux, E., Roegiers, J., Van Goethem, R., actuele interpellaties tot minister P. Ceysens, *Handelingen van de plenaire vergadering nummer 26*, Vlaams Parlement, 30 januari 2008.
- ¹³ Adler-Karlsson, Gunnar (1968), *Western Economic Warfare, 1947-1967: A Case Study in Foreign Economic Policy*. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 65.
- ¹⁴ Moerman, F., Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot mevrouw Fientje Moerman, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel, over eindgebruikerscertificaten bij wapenuitvoervergunningen, Vlaams Parlement, Subcommissie Wapenhandel, 1 maart 2007. Geconsulteerd op 23 april 2008 via http://jisp.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_commissies/2006-2007/c0m116swap1-01032007.pdf, 8.
- ¹⁵ Departement Internationaal Vlaanderen - Dienst Controle Wapenhandel, *Documenten toe te voegen bij een aanvraag tot uitvoer van goederen*, Geconsulteerd op 5 november 2008 via <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=33>.
- ¹⁶ Departement Internationaal Vlaanderen - Dienst Controle Wapenhandel, *Richtlijnen bij de opmaak van een certificaat van eindbestemming*, Geconsulteerd op 30 april via http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20070426_RichtlijnenOpmaakCertificaatEindbestemming.pdf
- ¹⁷ Departement Internationaal Vlaanderen - Dienst controle wapenhandel, *Vereiste gegevens bij de opmaak van een eindgebruikersverklaring (end user statement)*, document dat tot februari 2008 in gebruik en beschikbaar was op de website van de dienst controle wapenhandel.
- ¹⁸ Departement Internationaal Vlaanderen - Dienst Controle Wapenhandel, *Richtlijnen bij de opmaak van een certificaat van eindbestemming*, Geconsulteerd op 30 april via http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20070426_RichtlijnenOpmaakCertificaatEindbestemming.pdf
- ¹⁹ Glorieux, E., Roegiers, J., Van Goethem, R., actuele interpellaties tot minister P. Ceysens, *Handelingen van de plenaire vergadering nummer 26*, Vlaams Parlement, 30 januari 2008. Geconsulteerd via http://jisp.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_plenaire/2007-2008/plen026-30012008.pdf.

- ²⁰ Moerman, F., Vraag om uitleg van de heer Jan Roegiers tot mevrouw Fientje Moerman, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel, over eindgebruikerscertificaten bij wapenuitvoervergunningen, Vlaams Parlement, Subcommissie Wapenhandel, 1 maart 2007. Geconsulteerd op 23 april 2008 via http://isp.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_commissies/2006-2007/c0m116swap1-01032007.pdf, 8.
- ²¹ Een bespreking van de inhoud van de wetsvoorstellen is te vinden in de achtergrondnota bij het defensiepakket van het Vlaams Vredesinstituut (2008), *Het Europees defensiepakket: naar een liberalisering en harmonisering van de Europese defensiemarkt*, en het *Advies bij het voorstel van richtlijn betreffende de liberalisering van de Europese defensiemarkt*. Zie <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu>.
- ²² Commission of the European Communities, *Impact assessment on a commission proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on intra-community transfers of defence related products*, Brussels, SEC(2007)1596, p 27.
- ²³ Glorieux, E., Roegiers, J., Van Goethem, R., actuele interpellaties tot minister P. Ceysens, *Handelingen van de plenaire vergadering nummer 26*, Vlaams Parlement, 30 januari 2008. Geconsulteerd via http://isp.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_plenaire/2007-2008/plen026-30012008.pdf
- ²⁴ Minister de Hoop Scheffer, Tweede kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 22 054 nr 79, wapenexportbeleid. Campagne tegen Wapenhandel, Wapenhandel en militaire samenwerking met Israël, oktober 2007. Geconsulteerd op 6 februari 2008 via <http://www.stopwapenhandel.org/publicaties/boekenbrochures/israel.pdf>
- ²⁵ Schriftelijke communicatie met het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken.
- ²⁶ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, *Bekanntmachung über Endverbleibsdokumente nach § 17 Absatz 2 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)*, 12 Februar 2002 Geconsulteerd op 21 oktober 2008 via <http://www.bafa.de/ausfuhrkontrolle/de/antragstellung/endverbleibsdokumente/index.html>.
Änderung der Bekanntmachung über Endverbleibsdokumente nach § 17 Abs. 2 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV), 13 November 2006. Geconsulteerd op 21 oktober 2008 via <http://www.bafa.de/ausfuhrkontrolle/de/antragstellung/endverbleibsdokumente/index.html>.
- ²⁷ Raad van de Europese Unie, Gids voor de gebruiker bij de gedragscode van de EU betreffende wapenuitvoer, Brussel, 12 juni 2007. Geconsulteerd op 23 april 2008 via <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/07/st10/st10684.nl07.pdf>
- ²⁸ Glorieux, E., Roegiers, J., Van Goethem, R., actuele interpellaties tot minister P. Ceysens, *Handelingen van de plenaire vergadering nummer 26*, Vlaams Parlement, 30 januari 2008. Geconsulteerd via http://isp.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_plenaire/2007-2008/plen026-30012008.pdf.
- Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door de heer Kurt De Loor, Stuk 1567 (2007-2008) – Nr.1, 25 februari 2008. Geconsulteerd op 21 april 2008 via <http://isp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2007-2008/q1567-1.pdf>

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.

www.vlaamsvredesinstituut.eu