

Advies bij het jaarlijkse verslag van de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie

Periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2021

Aansluitend op het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de buitenlandse wapenhandel in 2021, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende vaststellingen over de context in 2021:

- De Vlaamse vergunde export van militaire goederen bedroeg in 2021 ongeveer 143 miljoen euro. Daarnaast werden vanuit Vlaanderen nog militaire goederen overgebracht via globale en algemene vergunningen ter waarde van bijna 29 miljoen euro.
- De Vlaamse regering beschrijft in het jaarverslag hoe haar interpretatie van de beoordelingscriteria in het Vlaams Wapenhandeldecreet geleid heeft tot de toepassing van algemene beleidslijnen ten aanzien van specifieke landen van eindgebruik (China, Pakistan, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten, Turkije en Israël). Deze beleidslijnen worden gekenmerkt door een restrictieve benadering van de uit- en doorvoer van strategische goederen naar deze landen.
- Uit het rapport *‘De defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen: doorlichting van een sector op scherp’* van het Vlaams Vredesinstituut blijkt dat de snel stijgende budgetten en diverse initiatieven, programma’s en evoluties ertoe leiden dat de Vlaamse defensiegerelateerde sector op een kantelpunt staat waarbij zowel de omvang als de aard van deze sector in de komende jaren fundamenteel kan veranderen. Door deze ontwikkelingen kan de Vlaamse beleidsruimte op vlak van wapenexportcontrole onder druk komen te staan.

Op basis van de gegevens gepubliceerd in het jaarverslag buitenlandse wapenhandel 2021 adviseert het Vlaams Vredesinstituut:

- De interfederale coördinatie dringend en blijvend te versterken door:
 - Betrokken beleidsmakers actief in te zetten op een doorgedreven samenwerking en afstemming met de relevante federale en regionale overheden inzake defensiesamenwerking en de mogelijke impact daarvan op het Vlaams wapenexportcontrolebeleid en andere relevante Vlaamse beleidsdomeinen. De recent opgerichte industriële defensieraad kan hiervoor een nuttig platform zijn.
 - Het Vlaams parlement om de publicatie van de *Defence Industry and Research Strategy (DIRS)* door de FOD Economie op te volgen en aan te grijpen om zo spoedig mogelijk een gedachtewisseling/hoorzitting te organiseren met de commissies voor buitenlands beleid en voor werk, economie, wetenschap en innovatie; zodat de beleidsruimte van de Vlaamse overheid gegarandeerd wordt.
- Bij te dragen aan het verbeteren van internationale afspraken over wapenexport:

- Door in het kader van de huidige en toekomstige initiatieven inzake Europese defensiesamenwerking:
 - Te garanderen dat binnen het overleg in de COARM-werkgroep maximaal rekening wordt gehouden met het geldende decretaale kader in Vlaanderen en met de beleidsmatige keuzes die de Vlaamse overheid gemaakt heeft in het Wapenhandeldecreet.
 - Expliciet de mogelijkheid te voorzien dat de verschillende nationale overheden betrokken in transnationale consortia geïnformeerd worden over exportdossiers en dat binnen deze samenwerkingsverbanden van bij aanvang duidelijke afspraken gemaakt worden over principes en procedures inzake deze toekomstige exportdossiers
 - De nodige procedures voor parlementaire controle te voorzien, zeker gezien de bevoegdheden zowel aan het Europese, federale en Vlaamse parlement raken. Het Vlaams parlement dient op dit vlak proactieve stappen te zetten voor overleg, afstemming en informatie-uitwisseling met andere parlementen.

- Door bij te dragen aan een beter zicht op het eindgebruik van uitgevoerde defensiegerelateerde goederen door binnen de relevante kanalen te pleiten voor de implementatie van maatregelen op Europees niveau om het eindgebruik van militaire systemen blijvend op te volgen en in te zetten op de uitbouw van Europese initiatieven rond post-export controles, in eerste instantie voor de uitvoer naar gevoelige landen als een soort van risicobeperkende maatregel.

- De Vlaamse overheid om haar bestaande interpretatie van welke onderdelen als 'specifiek ontwikkeld of aangepast voor militair gebruik' gedefinieerd worden, opnieuw te evalueren en hiervoor in overleg te treden met andere Belgische en Europese vergunningsautoriteiten, met het oog op een grotere harmonisering van de interpretatie van dit begrip door de EU-lidstaten. Deze evaluatie kan onderdeel zijn van een breder optimaliseringstraject van het geldende Vlaamse decretaale kader en van de implementatie ervan, tien jaar na de inwerkingtreding van het Vlaams Wapenhandeldecreet in 2012.

- De Vlaamse overheid blijvend in te zetten op een systematische sensibilisering van Vlaamse (civiele) bedrijven en onderzoeksinstituten die (potentieel) betrokken zijn in defensiegerelateerde onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten, met het oog op een groter bewustzijn over de risico's inzake proliferatie en ongewenste afwijking van goederen en

technologieën en van de bestaande wettelijke verplichtingen inzake vergunningsplicht

- Voldoende middelen te voorzien op Vlaams niveau zodat de controle op het eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen en de noodzakelijke sensibilisering ook in tijden van een snelle uitbreiding van de aard en omvang van de Vlaamse defensiegerelateerde sector gegarandeerd blijft.

Het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut bepaalt dat het instituut jaarlijks en binnen een periode van dertig dagen een advies uitbrengt bij het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.¹ De Vlaamse Regering publiceerde dat jaarlijkse verslag voor de periode 1 januari – 31 december 2021 op 12 juli 2022 in de publicatiedatabank van de Vlaamse overheid.

Deze adviesnota schetst in eerste instantie de contouren van de aard en omvang van de handel in conventionele militaire goederen naar, vanuit en door het Vlaams Gewest in 2021.

In tweede instantie gaat deze adviesnota verder in op het thematische hoofdstuk in het jaarverslag Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2021. In dit hoofdstuk licht de Vlaamse regering de algemene uitgangspunten van het Vlaamse wapenexportcontrolebeleid toe en geeft het meer duiding bij de algemene beleidslijnen die momenteel van kracht zijn ten aanzien van enkele concrete landen van eindgebruik (Israël, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten, China, Pakistan en Turkije).

Deze adviesnota bevat, op basis van de bevindingen uit het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering over 2021 en het recente onderzoeksrapport *‘De defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen: doorlichting van een sector op scherp’* van het Vlaams Vredesinstituut², verschillende concrete aanbevelingen voor de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.

1 Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2021

In 2021 vergunde de Vlaamse regering de uitvoer en overbrenging van militaire goederen ter waarde van **143 miljoen euro**. Dit is de hoogste waarde sinds de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet in 2012 en opvallend hoger dan in 2020, toen slechts voor 42.2 miljoen euro werd vergund. Deze sterke stijging tegenover het voorgaande jaar wijst niet noodzakelijk op een structurele groei van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie; het is vooral de aan- of afwezigheid van enkele omvangrijke vergunningen die deze schommelingen helpen verklaren. Zo staan in 2021 twee grote vergunningen in voor ongeveer de helft van deze vergunde waarde: een vergunning voor de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel voor 50 miljoen euro en een vergunning voor de uitvoer van militaire elektronica voor 11.5 miljoen euro, telkens bestemd voor de Verenigde Staten. Naast deze twee types producten, exporteerden Vlaamse bedrijven zoals voorgaande jaren vooral vuurgeleidingssystemen, onderdelen van militaire vliegtuigen en van militaire voertuigen. Deze producten zijn vooral bestemd voor de defensie-industrie in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Naast deze vergunde uitvoer via individuele vergunningen, kunnen Vlaamse bedrijven ook militaire goederen overbrengen binnen de EU via zogenaamde globale en algemene vergunningen. Omdat voor deze types vergunningen enkel wordt gerapporteerd over de effectief gerealiseerde transacties, kunnen deze waardes niet zomaar samengeteld worden met de vergunde uitvoer. In 2021 gebeurden via deze vergunningstypes transacties ter waarde van ongeveer 29 miljoen euro. Het grootste gedeelte hiervan had betrekking op de

overbrenging van vizieren en nachtkijkers voor vuurwapens bestemd voor de Franse krijgsmacht.

In 2021 weigerde de Vlaamse regering formeel twee vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen, respectievelijk voor de definitieve uitvoer van voertuigonderdelen naar Spanje bestemd voor Marokko (880.000 euro) en de tijdelijke uitvoer van kogelwerende kledij naar Vietnam. Daarnaast leverde de Vlaamse regering vorig jaar een negatief voorlopig advies af voor de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel naar de Verenigde Arabische Emiraten.

2 Vlaams wapenexportbeleid: uitdagingen voor de eigen beleidsruimte

Naast de algemene gegevens over de vergunde en effectieve buitenlandse handel in militaire goederen bevat het jaarverslag over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2021 een hoofdstuk over het Vlaamse wapenexportcontrolebeleid. In dit thematisch hoofdstuk beschrijft de Vlaamse regering de basisprincipes van dit Vlaamse beleid en de geldende algemene beleidslijnen over export van militaire goederen naar bepaalde landen. Ondanks het basisprincipe dat elke vergunningsaanvraag op zichzelf wordt beoordeeld, kunnen de Vlaamse Regering en haar bevoegde minister in bepaalde omstandigheden beslissen om, ten aanzien van een bepaald land van eindgebruik of een bepaalde eindgebruiker, een meer algemeen beleid te voeren. In de praktijk komt dat neer op een beslissing om de uit- en doorvoer van strategische goederen naar dat land of die eindgebruiker aan algemene beperkingen of strikte voorwaarden te onderwerpen.³ Voor elk besproken land geeft de Vlaamse regering toelichting over de decretale basis van deze beleidslijn en welke interpretatie van de beoordelingscriteria deze beslissingen steunen. Het Vlaams Vredesinstituut juicht toe dat de Vlaamse regering, in lijn met een eerder advies van het Vredesinstituut, de algemene Vlaamse beleidslijnen expliciet communiceert. In functie van een grotere rechtszekerheid voor bedrijven en transparantie over het Vlaamse wapenexportbeleid, als onderdeel van het bredere Vlaamse buitenlandse beleid, adviseert het Vredesinstituut daarom dat de Vlaamse regering systematisch een dergelijke toelichting voorziet in het jaarlijks verslag.

Met dit hoofdstuk uit het Jaarverslag toont de Vlaamse regering aan dat het een eigen wapenexportcontrolebeleid kan vormgeven en dit ook effectief doet, op basis van de bepalingen in het Vlaams Wapenhandeldecreet. Deze Vlaamse beoordelingscriteria zijn een uitbreiding en verstrenging van de gemeenschappelijke criteria opgenomen in het Europees gemeenschappelijk standpunt 2008/944 inzake wapenexport.⁴ Het jaarverslag vermeldt bovendien dat de bevoegde minister rekening kan houden met bijkomende criteria als “externe belangen en internationale doelstellingen van het Vlaamse Gewest en België”, “overwegingen van nationaal buitenlands en veiligheidsbeleid” en “overwegingen omtrent het voorgenomen eindgebruik”. Via deze criteria kan de minister het wapenexportbeleid laten aansluiten bij breder uitgesproken standpunten over de situatie in kwestie en om uitvoering te geven aan relevante resoluties van het Vlaamse parlement.⁵

Het Vlaams wapenexportcontrolebeleid maakt op die manier integraal deel uit van het bredere Vlaamse buitenlandse beleid. Algemene beleidskeuzes en uitgangspunten in dit Vlaamse buitenlandse beleid kunnen zo ook toegepast worden in het wapenexportbeleid, en ook het Vlaams Parlement kan in bepaalde omstandigheden dit beleidsdomein beïnvloeden en sturen. Zo hebben verschillende parlementaire resoluties bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige algemene beleidslijn ten aanzien van Israël.

Recente geopolitieke gebeurtenissen, met name de Russische inval in Oekraïne in februari 2022, hebben een belangrijke invloed op het defensie- en veiligheidsbeleid. Diverse nieuwe initiatieven werden aangekondigd, bestaande programma's werden versterkt of versneld en substantiële budgetten werden vrijgemaakt om de Europese defensie te versterken. Het defensie-industrieel landschap in Vlaanderen staat daarom voor belangrijke transformaties. De recente studie van het Vlaams Vredesinstituut naar de Vlaamse defensiegerelateerde sector heeft dit duidelijk gemaakt.⁶ Op diverse niveaus – Belgisch, Europees, NAVO – worden programma's met substantiële budgetten opgericht voor bijkomende defensie-investeringen. Deze evoluties brengen niet enkel verschillende opportuniteiten voor Vlaamse bedrijven en onderzoeksinstituten met zich mee maar ook belangrijke risico's, onder meer op het vlak van een wapenwedloop en de geopolitieke gevolgen hiervan voor vrede en veiligheid. Bovendien brengen deze evoluties ook belangrijke uitdagingen met zich mee voor de Vlaamse overheid. Zeker op het vlak van wapenexportcontrolebeleid kunnen ze de beleidsruimte van de Vlaamse overheid sterk beïnvloeden.

In deze adviesnota formuleert het Vredesinstituut daarom verschillende aanbevelingen voor de Vlaamse overheid om, binnen het huidige landschap, de eigen uitgangspunten en beleidskeuzes zoveel mogelijk te garanderen. Achtereenvolgens bespreekt deze nota (1) de nood aan een sterkere interfederale afstemming en samenwerking, (2) het belang van duidelijke afspraken inzake wapenexport in transnationale samenwerkingsverbanden en (3) de nood aan een blijvende inzet op bewustwording en outreach naar alle (potentiële) actoren en sectoren die betrokken zijn binnen de defensiegerelateerde context.

2.1 Nood aan sterkere interfederale afstemming en samenwerking

Het in februari 2022 door de federale regering goedgekeurde STAR (*Security/Service – Technology – Ambition – Resilience*) –plan voorziet expliciet de uitwerking van een *Defence Industry Research Strategy* (DIRS). Deze DIRS werd in september 2022 goedgekeurd en zal weldra gepubliceerd worden. Binnen deze strategie zullen in de nabije toekomst substantiële budgetten worden voorzien om samen met (civiele) bedrijven en academische centra te investeren in innovatie en onderzoek. Dit plan voorziet in een budget van 1.8 miljard euro voor onderzoek en ontwikkeling de komende jaren. Aangezien het huidige O&O budget binnen Defensie op jaarbasis minder dan tien miljoen euro bedraagt, betekent deze voorziene budgetverhoging een fundamentele breuk met het verleden.⁷ Naast investeringen in grootschalige Europese ontwikkelingsprojecten, zal een substantieel gedeelte van dit bedrag worden gebruikt voor militaire O&O-projecten binnen België zelf. Samenwerking met (civiele) bedrijven en onderzoeksinstituten zal hierbij centraal staan. Ook voor bijkomende defensie-investeringen in nieuwe militaire

systemen zullen regelingen getroffen worden voor industriële participatie van Belgische bedrijven en onderzoeksinstellingen.

Bovendien is sinds 2021 het Europees Defensiefonds (EDF) formeel opgericht. Met dit fonds voorziet de Europese Unie momenteel een budget van ongeveer 8 miljard euro voor de periode 2021-2027 voor investeringen in transnationale militaire onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. Consortia van Europese bedrijven en onderzoeksinstellingen kunnen via dit fonds financiële ondersteuning krijgen voor O&O-projecten gericht op militaire toepassingen. Diverse Vlaamse bedrijven nemen momenteel deel aan ontwikkelingsprojecten van nieuwe militaire toepassingen die via het EDF (en voorlopers) gefinancierd worden.⁸

Hoewel dit een Europees programma is dat wordt gecoördineerd door de Europese Commissie, is ook hier een grote rol voor de nationale overheden weggelegd. De expliciete steun door de nationale ministeries van defensie is cruciaal in de goedkeuring van de projectvoorstellen. **Keuzes door de federale overheid zullen dus ook een impact hebben op Vlaamse bedrijven en onderzoeksinstellingen.** Het is daarom van belang dat de Vlaamse overheid mee betrokken wordt in die besluitvorming om tot een coherent beleid te komen en te voorkomen dat beleidskeuzes op het ene niveau de beleidsvorming op een ander niveau zouden ondergraven of beperken.

Al in het advies naar aanleiding van de aanpassing van de zogenaamde IWT-richtlijn in 2018, stelde het Vlaams Vredesinstituut dat *“mocht de Vlaamse overheid beslissen overheidssteun te geven aan Vlaamse bedrijven, is het van belang dat de Vlaamse overheid betrokken is in de selectie en uitwerking van de projecten waaraan België participeert.”*⁹ De industriële defensieraad die in juli 2022 werd opgezet door de federale regering met als expliciet doel de economische return bij Belgische defensieaankopen te vergroten, kan hiertoe een nuttig platform zijn. **Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat de Vlaamse regering er op aandringt dat de regionale overheden aansluiten bij deze raad met als doel om alle Vlaamse beleidsprioriteiten inzake wapenexportcontrole en de beoordeling van haar vergunningscriteria, en inzake innovatie, onderzoek en economie te waarborgen.** Deze industriële defensieraad kan op termijn verder worden uitgebreid tot een volwaardig interfederaal overlegorgaan op het vlak van defensiesamenwerking en de implementatie van de DIRS.

De publicatie van de DIRS door de FOD Economie is een concreet aanknopingspunt voor het Vlaams parlement om zicht te krijgen op de uitgangspunten van deze strategie en op de relevantie hiervan voor Vlaamse beleidsdomeinen. **Het Vredesinstituut adviseert daarom aan het Vlaams parlement om de publicatie van de DIRS op te volgen en zo spoedig mogelijk een gedachtewisseling of hoorzitting te organiseren waarbij zowel de commissie voor buitenlands beleid als de commissie voor economie, werk, sociale economie, wetenschap en innovatie worden betrokken.** Op die manier kan het Vlaams parlement in een vroeg stadium zicht krijgen op de uitgangspunten van deze strategie en op de mogelijke relevantie voor en impact op de Vlaamse beleidsdomeinen. Ook geeft een dergelijk debat het parlement de mogelijkheid te wijzen op Vlaamse aandachtspunten en bezorgdheden bij de implementatie van deze strategie. Op die manier kan voldoende parlementaire betrokkenheid en opvolging worden gegarandeerd van bij aanvang van deze beleidsstrategie. Gezien de grote relevantie van Vlaamse beleidsdomeinen in deze strategie is een snelle en adequate betrokkenheid van het Vlaams parlement wenselijk.

2.2 Nood aan betere internationale afspraken over wapenexport

Het jaarverslag van de Vlaamse regering wijst er op dat COARM – de *Sub-Working Group on Conventional Arms Export Control of the Council Working Party on Non-proliferation and Arms Exports* – momenteel aandacht besteedt aan hoe met exportcontrole moet worden omgegaan in grensoverschrijdende militaire ontwikkelingsprojecten. Hoewel deze Europese samenwerking al decennialang bestaat, creëert de oprichting van het EDF een nieuwe realiteit waarin dergelijke samenwerkingsverbanden op veel meer verschillende domeinen vorm krijgen. Eens een (Vlaams) bedrijf of onderzoeksinstelling instapt in een Europees of internationaal samenwerkingsverband, is het bijzonder moeilijk te beslissen om de ontwikkelde goederen of technologieën toch niet te leveren aan toekomstige afnemers van de afgewerkte systemen. Een steeds nauwere Europese defensiesamenwerking zet met andere woorden de ruimte voor autonome Vlaamse besluitvorming inzake wapenexport onder druk.

Steeds meer transnationale projecten gaan ook al effectief van start, ook al is een Europese harmonisering van het wapenexportbeleid van de individuele lidstaten momenteel nog veraf. Deze projecten en evoluties moeten dus vandaag al met de nodige aandacht gevolgd worden, onder meer om een gelijk speelveld voor alle Europese actoren te garanderen en te voorkomen dat wapens in verkeerde handen terecht komen. Het Vredesinstituut wijst in dit kader op **drie belangrijke uitdagingen** van deze Europese evoluties op het Vlaamse wapenexportbeleid.

1. Nood aan duidelijke regels en afspraken over de beslissingen inzake wapenexport bij transnationale samenwerkingsverbanden

Meer Europese defensiesamenwerking – en dus ook meer Europese samenwerkingsverbanden voor de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen – leidt tot de uitdaging te bepalen waar de uiteindelijke verantwoordelijkheid over de eventuele export van de ontwikkelde systemen zal liggen. Ondanks het bestaan van het Europese Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport, verschillen lidstaten nog steeds in de wijze waarop ze de gemeenschappelijke criteria beoordelen en interpreteren. Bovendien gaat het Vlaamse decretale kader verder dan dit gedeelde Europese kader, vooral met betrekking tot schendingen van de mensenrechten, de inzetbaarheid van Vlaamse producten in conflictsituaties en het beperken van het risico dat deze producten illegaal afgewend worden van de formele eindgebruiker.

In het eerder vermelde advies uit 2018 wees het Vredesinstituut er reeds op dat *“de Vlaamse overheid een stem (zou) moeten hebben in de internationale consortia opgezet voor de ontwikkeling van de wapensystemen. Omdat de ontwikkelde systemen op termijn ook verkocht zullen worden aan niet-Europese landen is het wenselijk dat Vlaanderen streeft naar duidelijke afspraken in deze internationale samenwerkingsverbanden zodat de participatie van Vlaamse bedrijven aan de toevoerketen mogelijk blijft zonder dat het Vlaamse wapenexportbeleid en buitenlands beleid ondergraven dreigt te worden.”*¹⁰

In het kader van het recent opgestarte reviewproces van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport van 2008 binnen de COARM-werkgroep van de Europese Raad, is een specifieke werkgroep aangeduid rond het aspect van wapenexport binnen Europese wapenontwikkelingsprojecten. Deze keuze maakt duidelijk dat de EU-lidstaten de relevantie en noodzaak erkennen om hierover onderling afspraken te maken. De opstart van dit proces en van deze werkgroep biedt mogelijkheden om tot Europese afspraken en principes te komen.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat

- Tijdens het overleg in het kader van de COARM-werkgroep maximaal rekening wordt gehouden met het geldende decretale kader in Vlaanderen en met de beleidsmatige keuzes die de Vlaamse overheid gemaakt heeft in het Wapenhandeldecreet. Als onderdeel van het bredere Vlaamse buitenlands beleid zijn de Europese criteria daarin verstrengd en uitgebreid; het is van cruciaal belang dat deze decretale bepalingen worden nageleefd.
- Expliciet de mogelijkheid wordt voorzien dat de verschillende betrokken overheden in de transnationale consortia geïnformeerd worden over exportdossiers en dat binnen de samenwerkingsverbanden van bij aanvang duidelijke afspraken gemaakt worden over principes en procedures inzake deze toekomstige exportdossiers
- De nodige procedures voor parlementaire controle worden voorzien, zeker gezien de bevoegdheden zowel aan het Europese, federale en Vlaamse parlement raken. Het Vlaams parlement dient op dit vlak proactieve stappen te zetten voor overleg, afstemming en informatie-uitwisseling met andere parlementen.

2. Nood aan beter zicht op het eindgebruik van uitgevoerde goederen

De toenemende Europese integratie van de defensiemarkt en het groeiende aantal Europese consortia voor gezamenlijke O&O-projecten brengen nieuwe uitdagingen met zich mee voor bevoegde nationale overheden om het eindgebruik van defensiegerelateerde goederen in beeld te krijgen en blijvend te controleren. De discussie over controle op het eindgebruik van onderdelen is in Europese lidstaten een levendige discussie, die zeker in de context van Europese samenwerkingsprogramma's centraal staat en nog meer aan belang gaat winnen.

Bovendien heeft minister-president Jambon in een antwoord op een schriftelijke vraag te kennen gegeven dat Vlaanderen in 2021 binnen COARM, naar aanleiding van het Raadsbesluit over een geharmoniseerd eindgebruikerscertificaat (EUC) voor de uitvoer van kleine en lichte wapens (SALW), gepleit heeft voor een bredere discussie over eindgebruikerscontrole.¹¹ Er bleek echter weinig animo te bestaan om dergelijke stappen te zetten. Nochtans tonen de leveringen van militair materieel aan Oekraïne sinds februari 2022 in het kader van de Europese Vredesfaciliteit aan dat de EU er wel degelijk in kan slagen om duidelijke afspraken en maatregelen te verbinden aan de export van wapens. In de overeenkomst tussen de EU en de Oekraïense overheid zijn expliciete verbintenissen opgenomen zoals een duidelijke registratie van de geleverde wapens, de mogelijkheid voor

de EU tot fysieke controles van de goederen nadat deze geleverd zijn en een verbod op de wederuitvoer van deze wapens.

In dit kader adviseert het Vlaams Vredesinstituut dat de Vlaamse overheid

- Binnen de relevante Europese kanalen pleit voor de implementatie van maatregelen op Europees niveau die relevant kunnen zijn om het eindgebruik van militaire systemen blijvend op te volgen.
- Meer concreet, pleit voor de verdere uitbouw van een Europese initiatieven rond post-export controles, in eerste instantie voor de uitvoer naar gevoelige landen, zoals bijvoorbeeld recente post-conflict regio's of landen die gekenmerkt worden door een intern gewapend conflict, als een soort van risicobeperkende maatregel; en dan ook op Vlaams en Belgisch niveau gebruik te maken van deze mogelijkheden bij de beslissing om militaire goederen te exporteren.
- Zelf ook voldoende middelen voorziet voor een goede opvolging van het eindgebruik van Vlaamse militaire goederen. Het is noodzakelijk dat de enorme toename van de investeringen in defensie en de te verwachten groei van de defensie-industrie gepaard gaan met de nodige investeringen in de controle op de internationale handel in militaire goederen.

3. Nood aan sterkere harmonisering van "speciaal voor militair gebruik ontwikkelde en aangepaste onderdelen"

Het bepalen van het vergunningsplichtige karakter van dergelijke goederen en technologieën zal uitdagender en belangrijker worden om problematisch eindgebruik ervan zoveel mogelijk te vermijden. Het huidige conflict in Oekraïne en de bekommernis om onderdelen uit de verkeerde handen te houden, is een bijkomend argument om deze problematiek bijzonder ernstig te nemen. Russische militaire systemen gebruikt of vernietigd in Oekraïne blijken heel wat westerse en Europese hoogtechnologische onderdelen te bevatten die essentieel zijn voor de werking ervan.¹²

Gezien de specifieke aard van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie en de plaats die Vlaamse bedrijven innemen in de internationale toevokerketens is het (al dan niet) vergunningsplichtig karakter van de betrokken goederen en het effectieve eindgebruik ervan een blijvend aandachtspunt in het Vlaamse controlestelsel. Zoals de casus van de Vlaamse beeldschermen in een Russisch Pantsir-1 luchtafweergeschut aantoonde, kunnen goederen die (wellicht) niet als vergunningsplichtig worden beschouwd (omdat ze geen exclusief militaire toepassing kennen) in realiteit toch een gevoelig of zelfs problematisch eindgebruik kennen.¹³

Gezien de huidige geopolitieke en technologische context adviseert het Vredesinstituut:

- Dat de Vlaamse overheid haar bestaande interpretatie van welke onderdelen als 'specifiek ontwikkeld of aangepast voor militair gebruik' gedefinieerd worden, opnieuw evalueert en hiervoor in overleg met andere Belgische en Europese vergunningsautoriteiten treedt. Deze evaluatie kan onderdeel zijn van een breder

optimaliseringstraject van het geldende Vlaamse decretaal kader en van de implementatie ervan, tien jaar na de inwerkingtreding van het Vlaams Wapenhandeldecreet in 2012.

- Op basis van deze evaluatie binnen de werkgroep van de Europese Commissie in het kader van Richtlijn 2009/43 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap¹⁴ en de COARM-werkgroep van de Europese Raad te streven naar een grotere harmonisering van de interpretatie van dit begrip door de EU-lidstaten

2.3 Nood aan blijvende systematische sensibilisering

Het jaarverslag van de Vlaamse regering bevat ook een hoofdstuk dat de verschillende outreach- en bewustmakingsactiviteiten van de Vlaamse overheid bespreekt. Outreach is een van de kerntaken van de dienst Controle Strategische Goederen (dCSG) en heeft onder andere betrekking op het informeren en het responsabiliseren van potentiële vergunningsaanvragers. Omwille van de Covid-19 crisis, die ook in 2021 nog een sterke impact had, waren de sensibiliseringsactiviteiten van de Vlaamse overheid enigszins beperkt. De Vlaamse regering benadrukt het belang van dergelijke activiteiten.

Omwille van het uitzicht van de Vlaamse defensiegerelateerde sector en de aard van de Vlaamse bedrijven in de EDF-consortia, zullen vooral civiele bedrijven vanwege het innovatieve karakter van hun producten relevant zijn voor de defensiesector. Van oorsprong civiele technologieën en innovaties zullen met andere woorden tijdens defensiegerelateerde projecten aangepast of verder ontwikkeld worden voor gebruik in een militaire toepassing. Naast de traditionele defensiegerelateerde bedrijven, zullen daarom in de nabije toekomst ook andere bedrijven betrokken raken in militaire projecten en samenwerkingsverbanden met een militaire insteek. Maar de ervaring, kennis en affiniteit met de bestaande verplichtingen inzake exportcontrole is bij deze actoren relatief beperkt. **Een blijvende inzet op systematische sensibilisering van nieuwe en potentiële actoren binnen de defensiegerelateerde context is daarom nodig.**

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom de Vlaamse overheid in eerste instantie om proactief werk te maken van sensibilisering van die Vlaamse bedrijven die deel uitmaken van EDF-gefinancierde consortia over de geldende regels en procedures inzake de buitenlandse handel in militaire goederen en technologieën. Zo moeten deze bedrijven en onderzoeksinstituten zich meer bewust worden van de bestaande wettelijke regelingen inzake vergunningsplicht, ook voor de uitwisseling van technologie en output verbonden aan onderzoek en ontwikkeling van militaire goederen binnen de context van de ingerichte Europese consortia.

Meer algemeen is sensibilisering nodig naar sectorfederaties van industriële sectoren die een potentiële relevantie voor de militaire sector hebben. Verschillende recente studies van Russisch militair materieel in Oekraïne tonen duidelijk aan hoe civiele technologieën en onderdelen uit westerse landen een essentiële rol vervullen in het functioneren van die wapens. Ook technologieën en onderdelen die niet rechtstreeks als militair of defensiegerelateerd worden beschouwd vinden dus hun weg naar ongewenste militaire

toepassingen. Hier rust een belangrijke verantwoordelijkheid voor de Vlaamse overheid om, in overleg met de betrokken sectorfederaties en bedrijven, in te zetten op een grotere bewustwording van het potentiële misbruik van bepaalde technologieën en onderdelen en van de signalen die kunnen wijzen op pogingen tot de verwerving van deze producten voor gebruik in een ongewenste militaire toepassingen.

De potentiële opbrengsten van artificiële intelligentie, autonome robotica, digitalisering en biotechnologie – de Vierde Industriële Revolutie – zijn zonder enige twijfel groot. Toch moet innovatie altijd verzoend worden met democratische en wettelijke verplichtingen, sociale normen, ethische waarden en het beperken van risico's inzake proliferatie of misbruik. Vlaanderen kan hierin, nationaal én internationaal, een verschil maken. Als het geloofwaardig willen blijven als vredesregio moet het die kans grijpen.

Eindnoten

- ¹ Artikel 6 2° Decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, *B.S.*, 18 augustus 2004.
- ² Cops, D. & Viaene, E. (2022), *De defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen. Doorlichting van een sector op scherp*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2022/06/web-20220621-VVI-Rapport-Defensie-industrie.pdf>
- ³ *18de jaarverslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen voor de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie*, zitting 2021-2022, stuk 53-A, Vlaams Parlement, 12 juli 2022.
- ⁴ Gemeenschappelijk standpunt 2008/944 van de raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen, *Publicatieblad van de EU*, L335, 13 december 2008.
- ⁵ *Jaarverslag Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2021*, p. 16.
- ⁶ Cops, D. & Viaene, E. (2022), *De defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen. Doorlichting van een sector op scherp*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2022/06/web-20220621-VVI-Rapport-Defensie-industrie.pdf>
- ⁷ Cops, D. (2018), *Overheidssteun voor dual use en militaire O&O. Uitdagingen en implicaties voor het Vlaamse beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 25.
- ⁸ Cops, D. & Viaene, E. (2022), *De defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen. Doorlichting van een sector op scherp*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 55.
- ⁹ *Advies van 15 juni 2018 over de actualisering van de IWT-richtlijn en over het Vlaamse beleid ten aanzien van steun aan dual use en militaire O&O*, Vlaams Vredesinstituut, p. 14.
- ¹⁰ *Advies van 15 juni 2018 over de actualisering van de IWT-richtlijn en over het Vlaamse beleid ten aanzien van steun aan dual use en militaire O&O*, Vlaams Vredesinstituut, p. 14.
- ¹¹ Jambon, J., antwoord op de schriftelijke vraag 201 d.d. 12 februari 2021 door J. Nachtergaele tot minister J. Jambon, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2020-2021*, Vlaams Parlement, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1672501>.
- ¹² Byrne, J., Somerville, G., Byrne, J., Watling, J., Reynolds, N. & Baker, J. (2022), *Silicon lifeline. Western electronics at the heart of Russia's war machine*, Londen: Royal United Services Institute.
- ¹³ Cops, D. & Viaene, E. (2022), *De defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen. Doorlichting van een sector op scherp*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 46-48.
- ¹⁴ Richtlijn 2009/43 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L146, 10 juni 2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0043&from=PL>