

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 2022 tot 31 december 2022

Aansluitend op het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de buitenlandse wapenhandel in 2022, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende vaststellingen over de steeds complexer wordende context in 2022:

- De militaire invasie door Rusland van Oekraïne in 2022 heeft geleid tot een enorme versnelling in federale defensie-uitgaven en de uitbouw van een versterkte Europese defensiesamenwerking en -industrie.
- Door de verschuiving van een gesloten defensiesector naar een meer open, innovatief ecosysteem worden civiele onderzoeksinstituten en bedrijven steeds meer doelbewust ingeschakeld in militaire onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's. Dat geldt ook voor de Vlaamse industrie en de onderzoekssector die hierbij ook expliciete steun krijgen van de Vlaamse regering. Veiligheidsoverwegingen en economische opportuniteiten lijken daarbij richtinggevend. Daardoor raken krijtlijnen van het Vlaams onderzoeksbeleid en richtinggevende principes van het exportbeleid (zoals de controle op het eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen en technologieën - de hoeksteen van een exportcontrolebeleid) ondergesneeuwd.
- Bovendien bestaat door de groeiende druk tot Europese convergentie het gevaar dat de lat verlaagd wordt en dat mensenrechten en humanitair recht steeds meer overschaduwd worden door economische en geopolitieke overwegingen. Er dreigt ook een gevaar van een verschuiving van de beslissingsmacht naar grote lidstaten die systeemintegratoren huisvesten.
- Uit recent onderzoek naar de toepassing van 'gepaste zorgvuldigheid in de defensiesector' blijkt tegelijkertijd een internationale tendens om bedrijven zelf verantwoordelijk te houden voor negatieve effecten in hun waardeketen.
- Al deze evoluties zorgen er voor dat zowel de Vlaamse defensiegerelateerde industrie als het huidige - in internationaal opzicht transparante - Vlaamse controlesysteem op de buitenlandse handel in defensiegerelateerde goederen en technologieën op een kantelpunt staan.

Op basis van de gegevens gepubliceerd in het jaarverslag buitenlandse wapenhandel 2022 en de conclusies van het onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut naar de implementatie van gepaste zorgvuldigheid ('due diligence') in de defensiesector en naar de impact van Europese ontwikkelingen op de nationale ruimte voor wapenexportbeleid, adviseert het Vlaams Vredesinstituut:

Aan de Vlaamse regering om:

- vanuit een duidelijke visie op de plaats van wapenexportcontrole binnen een vredesgericht buitenlands beleid, **in de internationale arena**, bijkomende inspanningen te leveren om:
 - haar beleid en de uitgangspunten van het Vlaams Wapenhandeldecreet zoveel mogelijk op Europees niveau te verankeren, bvb. via de huidige COARM-werkgroepen
 - in overleg te treden met de federale regering tijdens het proces naar de formele goedkeuring van eventuele aanpassingen aan het

Gemeenschappelijk Standpunt voor wapenexport in het najaar van 2024 door de Europese Raad.

- de eigen exportcontrolepraktijken te versterken door in te spelen op nieuwe Europese initiatieven op het vlak van post-exportcontrole en informatie-uitwisseling met het Europese diplomatieke netwerk
- **het toepassingsgebied van het Vlaams Wapenhandeldecreet** aan te passen door de bestaande, Vlaamse interpretatie van de bepaling ‘onderdelen specifiek aangepast of ontwikkeld voor militair gebruik’ te verbreden en in lijn te brengen met de praktijken in andere Europese landen
- **binnen de Belgische overlegstructuren** actief in te zetten op respect voor de basisprincipes van het Vlaams wapenexportbeleid en op betrokkenheid van de regionale overheden door aan te dringen op meer overleg met de federale diensten die beslissingen nemen inzake de Europese Vredesfaciliteit en de totstandkoming van consortia binnen het Europees Defensiefonds
- in lijn met de enorme uitdagingen, te investeren in een **blijvend performante dienst Controle Strategische goederen**

Aan het Vlaams Parlement om bijkomende parlementaire controle te voorzien op:

- de **verwachte impact** van de recente evoluties inzake defensiesamenwerking **op andere Vlaamse beleidsdomeinen**, zoals het Vlaamse innovatie- en onderzoeksbeleid en op de verzoenbaarheid ervan met de uitgangspunten van het exportcontrolebeleid inzake conflictpreventie, vrede en mensenrechten en met een vredesgericht buitenlands beleid
- de verdere formalisering van de **samenwerking tussen de Vlaamse overheid en het federale Ministerie van Defensie**
- het gevoerde wapenexportbeleid:
 - door werk te maken van een grotere **afstemming met de Vlaamse Europarlementsleden** die betrokken zijn in de relevante commissies in het Europees parlement
 - het **Belgische voorzitterschap van de Europese Raad** aan te grijpen om wapenexportcontrole naar voor te schuiven als thema van de interparlementaire conferentie over CFSP/CSDP in het voorjaar van 2024

Aan de Vlaamse regering en de Dienst Controle Strategische Goederen om

- werk te maken van **sectorspecifieke richtlijnen voor de implementatie van een beleid van gepaste zorgvuldigheid in de defensiegerelateerde sector en dit:**
 - gezien de bestaande wetgevende initiatieven, in samenwerking met de federale overheden
 - met aandacht voor bedrijven die voor civiel gebruik bedoelde goederen en technologieën produceren, die ook een militaire toepassing hebben.
- expliciet in te zetten op een verdere facilitering van **informatie-uitwisseling en transparantie met de betrokken bedrijven**
- een **duidelijk kader te bieden voor Vlaamse onderzoekscentra en universiteiten en hun specifieke rol en verantwoordelijkheid** om mogelijk misbruik van wetenschappelijke kennis te voorkomen

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 diende dat jaarlijkse verslag voor de periode 1 januari – 31 december 2022 op 12 juli 2023 in bij het Vlaams parlement.²

Deze adviesnota schetst in eerste instantie de algemene gegevens met betrekking tot de aard en omvang van de handel in conventionele militaire goederen naar, vanuit en door het Vlaams Gewest in 2022.

Vervolgens behandelt deze adviesnota beknopt de belangrijke evoluties die zich in 2022, in de directe nasleep van de Russische invasie in Oekraïne, hebben voltrokken en die een belangrijke invloed (zullen) hebben op het bestaande wapenexportcontrolesysteem. Op basis van deze bespreking en op basis van recente onderzoeksrapporten van het Vlaams Vredesinstituut, schuift deze nota verschillende aanbevelingen naar voor die cruciaal zijn om het bestaande Vlaamse exportcontrolesysteem grondig te versterken als antwoord op een sterk veranderende realiteit.

1 Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2022

Het jaarverslag van de Vlaamse regering over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel behandelt de invoer en overbrenging naar, doorvoer over en uitvoer en overbrenging vanuit het Vlaams Gewest van conventionele militaire goederen en technologieën.

Het aantal uitgereikte vergunningen voor de **invoer of overbrenging naar Vlaanderen van (vooral) vuurwapens en munitie bedroeg 361**. Terwijl er op vlak van het aantal vergunningen al enkele jaren sprake is van afname, ligt de vergunde waarde ongeveer op hetzelfde niveau als 2021 en een stuk hoger dan de jaren voordien. Zo werd in 2022 de invoer van vuurwapens vergund ter waarde van 14.9 miljoen euro. Deze waarde is weliswaar enigszins lager dan 2021 (16.9 miljoen euro), maar nog steeds substantieel hoger dan in de periode 2013–2020, toen deze maximaal 10.3 miljoen euro bedroeg. De vergunde invoer van munitie bedraagt in 2022 23.2 miljoen euro, een quasi constante waarde sinds 2015 (met een uitschieter tot 33.5 miljoen euro in 2017). Er is dus sprake van een tendens van minder vergunningen, maar wel met een grotere waarde, die vooral worden toegekend aan wapenhandelaars en minder aan particulieren.

Het aantal **vergunningen voor doorvoer blijft zeer laag**: in 2022 werden slechts drie vergunningen voor de doorvoer van militaire goederen via Vlaanderen aangevraagd en uitgereikt. Het aantal doorvoervergunningen ligt daarom sinds 2017 systematisch onder de tien vergunningen per jaar, met maximaal zes uitgereikte vergunningen in 2018. In een eerder advies uit 2021 sprak het Vlaams Vredesinstituut reeds haar bezorgdheid uit over deze snelle daling en de nood om deze controle te verbeteren.³

In totaal reikte de Vlaamse regering in 2022 145 vergunningen uit voor de **definitieve uitvoer en overbrenging van defensiegerelateerde goederen vanuit Vlaanderen**. Dit aantal is ongeveer gelijk aan dat van 2021 (met 140 uitvoervergunningen), maar ligt wel hoger dan de jaren voordien toen respectievelijk 115 (2020), 100 (2019) en 113 (2018) vergunningen werden uitgereikt. De totale vergunde waarde van deze uitvoer vanuit Vlaanderen lag in 2022 wel substantieel hoger dan de voorbije jaren. In totaal bedroeg deze **vergunde uitvoer vanuit Vlaanderen 412 miljoen euro in 2022**, terwijl deze waarde de jaren voordien 149 miljoen euro (2021), 42 miljoen euro (2020) en 117 miljoen euro (2019) bedroeg.^a

De Vlaamse defensie-industrie blijft ook in 2022 in belangrijke mate een **toeleverancier van specifieke onderdelen aan andere defensiebedrijven**. Ongeveer 90% van de vergunde uitvoer was in eerste instantie bestemd voor de defensiegerelateerde industrie, met slechts 8% rechtstreeks bestemd voor een buitenlandse strijdmacht of andere buitenlandse overheidsinstantie. De laatst gekende eindgebruiker die door de Vlaamse overheid werd gerapporteerd was in 2022 in 60% van de waarde een buitenlandse strijdmacht of een andere overheidsinstantie. Daarnaast werden verschillende grote vergunningen uitgereikt in het kader van het F-35 programma (ter waarde van in totaal 138 miljoen euro) en voor het A400M-programma (in totaal voor 196 miljoen euro), waarbij de defensie-industrie als laatst gekende eindgebruiker werd vermeld. Voor beide programma's zijn de uiteindelijke gebruikers van de vliegtuigen publiek bekend en is het dus ook duidelijk welke landen de potentiële eindgebruikers van deze Vlaamse goederen zullen zijn.

Vooraf het **Verenigd Koninkrijk was een belangrijk bestemmingsland** van Vlaamse defensiegerelateerde goederen en technologieën. Ongeveer 75% van de Vlaamse vergunde uitvoer was in 2022 in eerste instantie bestemd voor dit land. Dit grote aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de vergunde uitvoer is het gevolg van het feit dat Vlaamse bedrijven goederen aanleveren aan Britse bedrijven voor integratie in grotere onderdelen van respectievelijk de A400M en de F-35. Daarnaast waren ook Duitsland (30.4 miljoen euro) en de Verenigde Staten (39 miljoen euro) belangrijke bestemmingslanden in 2022.

Door de aard van de Vlaamse uitvoer – veelal hoogtechnologische onderdelen bestemd voor buitenlandse industrie – is zicht krijgen op het effectieve eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen niet altijd evident. Het **percentage (on)gekend eindgebruik** van de Vlaamse wapenexport is traditioneel onderhevig aan schommelingen. In 2022 is in **60% van de vergunde uitvoer de effectieve eindgebruiker** van de Vlaamse militaire goederen – een buitenlandse strijdmacht of andere overheidsinstantie – **gekend op het moment dat de vergunning werd uitgereikt**. Bovendien geldt in realiteit dat voor verschillende andere uitgereikte vergunningen in 2022 de potentiële eindgebruikers gekend zijn. Dit alles betekent dat in 2022 voor het overgrote deel van de Vlaamse vergunde export van militaire goederen op zijn minst de potentiële eindgebruikers gekend zijn op het moment dat de vergunning wordt uitgereikt. Voor 5% van de vergunde export geldt in 2022 dat de effectieve noch de potentiële eindgebruiker(s) gekend is.

^a Hoewel het jaarverslag van de Vlaamse regering een vergunde waarde van bijna 820 miljoen euro rapporteert, vermeldt het jaarverslag eveneens dat een belangrijk gedeelte van deze waarde het resultaat is van vijf afzonderlijke vergunningen, telkens ter waarde van 102 miljoen euro. Dit bedrag slaat echter op het globale contract waaronder deze vijf dossiers vallen. Ze kunnen dus niet cumulatief worden gezien. Om die reden opteren we ervoor om slechts een keer de waarde van het globale contract te hanteren (in plaats van vijf keer 102 miljoen euro) om op die manier een meer realistisch beeld te schetsen van de Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2022.

In 2022 weigerde de Vlaamse overheid één vergunning voor de definitieve uitvoer van onderdelen van gepantserde voertuigen die via de defensie-industrie in Turkije bestemd waren voor de krijgsmacht van Bahrein. Deze vergunning had een waarde van 40.089 euro. De Vlaamse regering weigerde deze vergunning omwille van de volgende overwegingen: (1) het risico dat deze goederen gebruikt zouden worden voor het begaan of vergemakkelijken van ernstige schendingen van de mensenrechten of voor binnenlandse onderdrukking, (2) omwille van een duidelijk risico op het uitlokken, verlengen of verergeren van gewapende conflicten of spanningen in de regio, (3) omdat het land van eindgebruik het terrorisme of de internationaal georganiseerde misdaad steunt of aanmoedigt of op een systematische en manifeste manier haar internationale verplichtingen en verbintenissen betreffende het geweldverbod als vermeld in VN-Handvest, het internationaal humanitair recht, non-proliferatie en ontwapening niet nakomt, en (4) omdat de uitvoer strijdig is met de externe belangen en internationale doelstellingen van het Vlaamse Gewest en België.⁴

2 Een moeilijke context voor wapenexportcontrole

Elk wapenexportcontrolesysteem moet het evenwicht bewaren tussen veiligheidsoverwegingen, economische belangen en de normen van internationaal humanitair recht, mensenrechten en conflictpreventie. 2022 was het jaar waarin de Russische militaire invasie van Oekraïne startte. Deze invasie fungeerde op nationaal en Europees niveau als een belangrijke katalysator voor verschillende - voorheen minder radicale - veranderingen inzake defensie-investeringen, -samenwerking en -industrie.

Deze (r)evoluties in zowel de omvang als de aard van de investeringen in de defensiegerelateerde sector in België en Europa dreigen het zorgvuldig opgebouwde Vlaamse controlesysteem uit evenwicht te brengen. Deze sectie bespreekt deze veranderingen en de impact ervan meer in detail.

2.1 Massale investeringen in defensie

Al sinds 2014-2015 investeren de meeste Europese lidstaten steeds meer in nieuw militair materieel. Deze stijging, die zich ook in België voltrokken heeft, is duidelijk merkbaar in de Vlaamse vergunde uitvoer in 2022, waarin voor het eerst vergunningen voor uitvoer in het kader van de industriële participatie van Belgische bedrijven in het F-35 programma opduiken. Het feit dat nog steeds een belangrijk aandeel van de vergunde uitvoer wordt gerealiseerd in de context van het A400M militaire transportvliegtuig, dat in 2001 werd geïnitieerd, illustreert bovendien dat dergelijke participaties vaak een lange looptijd hebben. Aangezien de Belgische overheid de voorbije jaren ook nog in andere nieuwe militaire systemen heeft geïnvesteerd en omdat ook het STAR-plan, dat in juli 2022 werd goedgekeurd, extra militaire aankopen voorziet, zullen dergelijke effecten ook in de toekomst opduiken in de Vlaamse (vergunde) wapenexport.⁵

Naast een katalysator voor nationale programma's, was de oorlog in Oekraïne ook verantwoordelijk voor een sterke toename van **Europese initiatieven inzake verdere**

defensiesamenwerking, de ontwikkeling en productie van nieuwe militaire systemen, de levering van wapens aan derde landen door de EU en de verdere integratie van de defensie-industrie in Europa. Ook hier gaat het om initiatieven die al eerder werden opgezet, maar die het voorbije jaar sterk werden uitgebouwd. Een eerste voorbeeld hiervan is het Europees Defensiefonds (EDF), aangekondigd in 2016, dat sinds 2021 Europese samenwerkingsverbanden voor militair onderzoek en ontwikkeling financieel ondersteunt en hiervoor jaarlijks een budget van ongeveer een miljard euro voorziet. Daarnaast werd in 2021 de Europese Vredesfaciliteit (EPF) formeel opgericht. Hoewel dit programma bij aanvang veeleer georiënteerd was op de Afrikaanse context en een budget had van 5,7 miljard euro voor de 2021-2027 periode, werd dit programma sinds februari 2022 vooral gebruikt voor militaire steun aan Oekraïne. Bovendien is het EPF-budget, door de massale wapenleveringen aan Oekraïne in verschillende stappen met in totaal 5,5 miljard euro verhoogd. Het totale budget van het EPF bedraagt daardoor momenteel 12 miljard euro. Ook voor het EDF-budget ligt er een voorstel van de Europese Commissie op tafel om dit met 1,5 miljard euro te verhogen.⁶

Deze Europese initiatieven en programma's – en de enorme bijhorende budgetten – hebben een belangrijke impact op de wijze waarop exportcontrole dreigt te worden georganiseerd en vormgegeven. In eerste instantie kunnen ze er toe leiden dat de effectieve beslissingsmacht over de export van afgewerkte militaire systemen verder gecentraliseerd wordt in de grote systeemintegrerende defensie-industrieën. Bovendien bestaat de bezorgdheid dat de nood aan een verdere convergentie in de beoordeling van wapenexport leidt tot een harmonisering op niveau van de laagste gemeenschappelijke noemer, waarbij economische overwegingen primeren over humanitaire normen. Overwegingen inzake conflictpreventie, mensenrechten, het internationaal humanitair recht en het risico op binnenlandse onderdrukking dreigen op die manier ondergraven te worden door de wil om de Europese defensie-industrie te versterken en competitiever te maken en om de interne Europese veiligheid en die van bondgenoten te garanderen. Andere evoluties op Europees vlak, zoals de implementatie van de Europese Vredesfaciliteit, kunnen bovendien tot sluipende besluitvorming leiden omdat beslissingen over de export van militaire systemen en de interpretatie van de beoordelingscriteria in het Gemeenschappelijk Standpunt worden genomen binnen de context van de Europese Raad, zonder noodzakelijk overleg of afstemming met de bevoegde exportcontrole-autoriteiten. Daarenboven heeft de groeiende invloed van het Europese niveau ook tot gevolg dat bestaande parlementaire controle en toezicht op het wapenexportbeleid versnipperd geraakt over verschillende niveaus.

2.2 Een nieuw ecosysteem van civiele en militaire actoren

De groeiende militaire investeringen vinden plaats in een context waarin de dynamiek en verhouding tussen de civiele en de militaire sector sterk veranderd is. Omdat het grootste innovatievermogen zich momenteel in de civiele sector bevindt, vindt er een verschuiving plaats van een gesloten defensie-industriële basis naar een meer open, innovatief ecosysteem. Civiele onderzoeksinstituten en bedrijven worden in dit nieuwe ecosysteem doelbewust steeds meer ingeschakeld in militaire onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's. De militaire relevantie van voorheen zuiver civiele innovaties blijft daardoor toenemen. Deze evolutie heeft ook gevolgen voor de hoogtechnologische en innovatieve uitzicht van de Vlaamse industrie en onderzoekssector, die hierdoor steeds meer in het vizier van militaire O&O initiatieven komen. Tegelijkertijd willen Vlaamse spelers inspelen op de economische

opportuniteiten die deze nieuwe initiatieven bieden. De recente aankondiging van Vlaams minister Brouns dat de Vlaamse regering financiële steun zal verlenen aan het NAVO-innovatiefonds en DIANA (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*) illustreert deze tendens duidelijk.⁷ Jaarlijks zal de Vlaamse regering 1,5 miljoen euro bijdragen aan deze militaire innovatieprogramma's. De economische opportuniteiten voor het Vlaamse bedrijfsleven en verhoogde zichtbaarheid van Vlaamse bedrijven en kennisinstellingen in het NAVO-netwerk zijn de belangrijkste drijfveren achter deze beslissing. Daarenboven zijn enkele Vlaamse civiele kennisinstellingen, zoals Imec, Flanders Make en VIB, in het DIANA-initiatief geïntegreerd als testcentrum voor potentiële militaire innovaties.

Veranderingen in de dynamiek en verhouding tussen de civiele en de militaire sector zijn overigens ook vast te stellen in de implementatie van de Europese sancties tegen Rusland. Naast een verbod op gecontroleerde militaire en dualuse items, zijn sinds februari 2022 ook steeds meer niet-gecontroleerde – en dus per definitie vrij verkrijgbare civiele – goederen en technologieën op deze controlelijst verschenen. Potentieel gebruik van deze items in de Russische wapenproductie is hiervoor een belangrijke drijfveer. Deze tendens werd mede beïnvloed door de vaststelling dat een grote verscheidenheid aan westerse goederen en technologieën kritische functies vervulden in Russische militaire systemen.⁸ Vaak via complexe internationale toevokerketens werden deze civiele goederen afgewend van hun voorziene civiele toepassing naar militaire productieketens in Rusland en Iran. Zo bleken de Iraanse (Shahed en Mohajer) drones die Rusland gebruikt om doelen in Oekraïne aan te vallen quasi volledig opgebouwd uit componenten geproduceerd in Azië, Europa en Amerika. Het merendeel van deze componenten bleek bovendien recent – in 2020 en 2021 – geproduceerd.⁹

Civiele goederen en technologieën worden met andere woorden steeds relevanter voor militaire toepassingen. Deze steeds nauwere verwevenheid van de civiele en militaire sector brengt daarom belangrijke uitdagingen mee om het effectieve eindgebruik van de betreffende goederen blijvend in beeld te krijgen en om het potentiële militaire misbruik ervan te voorkomen.

2.3 Een exportcontrolesysteem op een kantelpunt

De reorganisatie van de defensiegerelateerde industrie met meer en nieuwe spelers in een sterker geëuropeaniseerde context leidt tot uitdagingen voor de controle op de export van transnationaal ontwikkelde goederen en technologieën. Ook de aard van de relatie tussen de bevoegde controleinstanties en de betrokken industrie en onderzoekswereld verandert. Snelle ontwikkelingen, zowel op geopolitiek, economisch als technologisch vlak, leiden tot een grote *sense of urgency* op politiek vlak, met diverse initiatieven die elkaar in snel tempo opvolgen. De huidige dominantie van veiligheidsoverwegingen – als rechtvaardiging voor de militaire investeringen – en economische motieven – omwille van de substantiële budgetten die worden uitgetrokken – dreigen echter de humanitaire normen in het exportcontrolebeleid naar de achtergrond te verdringen.

Uit recent onderzoek naar de toepassing van 'gepaste zorgvuldigheid in de defensiesector' blijkt een tendens om bedrijven zelf verantwoordelijk te houden voor negatieve effecten in hun waardeketen.¹⁰ Die tendens bestaat al langer, maar de defensiesector werd hiervan traditioneel vrijgesteld vanuit de veronderstelling dat overheden deze inschatting maakten via de

exportcontrolepraktijk. Meer en meer wordt echter, zeker in de veranderende geopolitieke en technologische context, van defensiegerelateerde bedrijven verwacht dat ze het mogelijke eindgebruik van hun goederen en technologieën analyseren, de eindgebruiker grondig screenen en indien nodig afzien van een bepaalde transactie. Bedrijven en onderzoeksinstituten beschikken immers, dankzij hun grondige kennis van hun producten en de specifieke (vaak langdurige) relatie met hun klanten, over een unieke positie om zelf het eindgebruik te identificeren en te beoordelen, en het mogelijke misbruik van hun producten te voorkomen.

Het Vlaams Gewest heeft een duidelijk decretaal kader, met bepalingen die verder gaan dan de minimum standaarden en criteria in het Europees Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Daarnaast heeft Vlaanderen de voorbije jaren expliciete beleidskeuzes gemaakt inzake wapenexport, zoals de beleidslijn ten aanzien van Israël en die ten aanzien van de strijdende partijen in het conflict in Jemen.¹¹ Ook de mate van transparantie over het wapenexportbeleid is in Vlaanderen groot, wat substantiële mogelijkheden biedt voor het Vlaams parlement om haar controletaak op dit vlak uit te oefenen. Bovenstaande evoluties brengen echter belangrijke uitdagingen met zich mee voor dit Vlaamse kader en voor de Vlaamse beleidsruimte inzake wapenexportcontrole. **Zowel de Vlaamse defensiegerelateerde industrie als het huidige controlesysteem op de handel in defensiegerelateerde goederen en technologieën staat met andere woorden op een kantelpunt.**

3 Een drietrapsraket als antwoord

Om antwoord te bieden op deze veranderende context identificeert het Vlaams Vredesinstituut drie algemene adviespunten voor de Vlaamse overheid, de Vlaamse Regering en het Vlaams parlement zodat de bestaande uitgangspunten van het Vlaamse wapenexportbeleid en de controle op het eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen gegarandeerd kunnen blijven:

- (1) de noodzaak voor Vlaanderen om **internationaal** te handelen om de uitgangspunten en basisprincipes van een verantwoordelijk wapenexportbeleid te garanderen, als onderdeel van een breder Vlaams vredesgericht buitenlands beleid
- (2) de noodzaak voor Vlaanderen om werk te maken van een **versterkt Vlaams en interfederaal kader**
- (3) het belang van de ontwikkeling van een beleid van **gepaste zorgvuldigheid bij Vlaamse bedrijven en onderzoeksinstituten**

In wat volgt bespreekt deze nota deze algemene adviespunten en de bijhorende aanbevelingen meer in detail.

3.1 Een proactief Vlaanderen in de internationale arena

Het is belangrijk dat Vlaanderen een vredesgericht buitenlands beleid uitbouwt en daarbij maximaal gebruik maakt van al haar bevoegdheden, waaronder wapenexportcontrole. Vlaanderen kan het vredesthema meer laten doorwegen in Europese en multilaterale

initiatieven en standpunten.¹² Een proactieve opvolging van en betrokkenheid bij internationale evoluties is daarvoor nodig.

Het belang van een proactieve internationale houding zeker ook groot in het wapenexportbeleid. Een goede controle op eindgebruik is de hoeksteen van een gedegen exportcontrolebeleid en een noodzakelijke voorwaarde voor duurzame vrede. De wijze waarop en de mate waarin de Vlaamse overheid in de toekomst nog de controle op het eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen en technologieën kan organiseren wordt sterk bepaald door de evoluties en beslissingen die op Europees niveau worden genomen.

De grotere rol voor de EU inzake investeringen in defensie en inzake defensiesamenwerking betekent immers dat op Europees niveau beslissingen worden genomen of voorbereid die de komende decennia een direct effect zullen hebben op de Vlaamse beleidsvorming. Een proactieve houding van de Vlaamse overheid is daarom nodig, zeker nu Europese defensiegerelateerde initiatieven mekaar in sneltreinvaart opvolgen en er op dit moment op Europees niveau binnen de COARM-werkgroep van de Europese Raad, waarin vertegenwoordigers van alle lidstaten aanwezig zijn, afspraken worden voorbereid om met de toekomstige export van gezamenlijk ontwikkelde wapensystemen om te gaan.

Het Vredesinstituut adviseert daarom de **Vlaamse regering** om:

- Dringend een proactieve strategie te ontwikkelen om haar beleid en de uitgangspunten van het Vlaams Wapenhandeldecreet zoveel mogelijk op Europees niveau te verankeren. Hiertoe is het van cruciaal belang dat de Vlaamse overheid – vanuit een duidelijke visie op de plaats van wapenexportcontrole binnen een vredesgericht buitenlands beleid – een actieve rol opneemt in de werkgroepen die momenteel zijn opgericht binnen COARM met de bedoeling tot afspraken te komen over exportbeoordeling in gemeenschappelijke projecten en tot een verdere harmonisering van de toepassing van de gemeenschappelijke criteria.
- Maximaal betrokken te zijn bij de formele goedkeuring van eventuele aanpassingen aan het Gemeenschappelijk Standpunt voor wapenexport in het najaar van 2024 door de Europese Raad en hiertoe in overleg te treden met de federale regering.
- Te streven naar een **versterking van de eigen exportcontrolepraktijken** door in te spelen op nieuwe initiatieven op Europees niveau en
 - de beschikbare expertise en het bestaand diplomatiek netwerk van de EU systematisch toegankelijk te maken voor lidstaten met het oog op een versterking van hun nationaal vergunningsproces
 - de postexportcontroles die momenteel door de EU worden opgezet open te stellen voor kleinere lidstaten, die dergelijke controles wensen te implementeren, maar daar uit praktische of politieke redenen niet in staat toe zijn

3.2 Een versterkt Vlaams en interfederaal kader

Naast het belang van een proactieve benadering op internationaal vlak, moeten de snelle veranderingen en nieuwe benaderingen ten aanzien van militaire innovatie leiden tot concrete acties op Vlaams niveau. De groeiende interesse in civiele innovatieve goederen en technologieën voor militaire innovaties betekent dat ook andere Vlaamse beleidsdomeinen, zoals het onderzoeks-, innovatie en economisch beleid, relevanter worden. Illustratief hiervoor is dat de federale *Defence, Industry and Research Strategy* (DIRS) expliciet verwijst naar de nood aan flankerende maatregelen vanuit de regionale overheden in de uitwerking van dit Belgisch beleid inzake militaire onderzoek en ontwikkeling (O&O). Terwijl defensie traditioneel een exclusieve federale bevoegdheid was, wordt de link met verschillende regionale bevoegdheden – en de nood aan een duidelijke en coherente Vlaamse beleidsvisie – steeds groter.

Rekening houdend met de beschreven uitdagingen en met de uitgangspunten van het Vlaamse Wapenhandeldecreet **adviseert het Vlaams Vredesinstituut daarom dat de Vlaamse regering**

- het huidige toepassingsgebied van het Vlaams Wapenhandeldecreet aanpast door de bestaande, Vlaamse interpretatie van de bepaling ‘**onderdelen specifiek aangepast of ontwikkeld voor militair gebruik**’ te verbreden en hierdoor in lijn te brengen met de wijze waarop andere Europese lidstaten deze bepaling lijken te interpreteren.
- **binnen de Belgische overlegstructuren** actief inzet op een verdere betrokkenheid van de regionale overheden in praktijk en beleid inzake exportcontrole door:
 - aan te dringen op meer communicatie en overleg tussen de bevoegde regionale exportcontrole-autoriteiten en de federale diensten die beslissingen inzake de Europese Vredesfaciliteit nemen.
 - een duidelijke betrokkenheid te garanderen van de bevoegde regionale overheidsdiensten bij de totstandkoming van consortia binnen het Europees Defensiefonds
 - in de uitbouw van de verdere interfederale samenwerking op het vlak van defensie en veiligheid te garanderen dat dit niet enkel vertrekt vanuit de economische opportuniteiten, maar ook vanuit respect voor de basisprincipes van het Vlaams wapenexportbeleid
- investeert in een **blijvend performante en robuuste dienst Controle Strategische goederen**, die voldoende toegerust is om tegelijkertijd:
 - het (te verwachten) stijgende aantal vergunningen efficiënt te beheren
 - sensibilisering naar de betrokken industrie, onderzoekswereld en nieuwe relevante actoren te garanderen én een rol te spelen bij het stimuleren van een beleid van gepaste zorgvuldigheid in de defensiegerelateerde sector
 - samenwerking met andere relevante diensten (bijvoorbeeld het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie) verder te ontwikkelen
 - en de Vlaamse belangen en prioriteiten op Europees en internationaal niveau effectief en actief te bepleiten

Daarnaast dient ook het Vlaams parlement in de gewijzigde omstandigheden proactiever te handelen om haar bestaande ruimte in het opvolgen en controleren van het Vlaamse wapenexportbeleid zoveel mogelijk te garanderen. De europeanisering van defensiesamenwerking en de implementatie van Europese militaire O&O programma's zetten de mogelijkheden voor parlementaire controle op het wapenexportbeleid onder druk.

Bovendien leiden de verschuiving naar een mee open ecosysteem rond militaire innovatie ertoe dat ook andere Vlaamse beleidsdomeinen sterker gelinkt worden met defensiegerelateerde initiatieven. **Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat het Vlaams Parlement**

- proactief aandacht besteedt aan de **coherentie van het Vlaamse beleid**, de plaats van wapenexportcontrole binnen een vredesgericht buitenlands beleid en de mogelijke impact van de groeiende civiel-militaire verstrengeling op de Vlaamse beleidsdomeinen door
 - De nodige parlementaire aandacht te voorzien voor de impact van de evoluties inzake defensiesamenwerking op andere Vlaamse beleidsdomeinen, zoals het Vlaamse innovatie- en onderzoeksbeleid en op de verzoenbaarheid ervan met de uitgangspunten van het exportcontrolebeleid inzake conflictpreventie, vrede en mensenrechten
 - Werk te maken van een actieve parlementaire opvolging van en betrokkenheid bij de verdere formalisering van de samenwerking tussen de Vlaamse overheid en het federale ministerie van defensie
- In te zetten op een **versterking van de parlementaire controle** en toezicht op het gevoerde wapenexportbeleid. Het Vlaams parlement kan hiertoe
 - Werk maken van een grotere afstemming met de Vlaamse Europarlementsleden die betrokken zijn in de verschillende relevante commissies in het Europees parlement, zoals de commissie voor Interne markt en consumentenbescherming (IMCO), de commissie Industrie, Onderzoek en Energie (ITRE) en de commissie Buitenlandse Zaken (AFET) met de subcommissie Veiligheid en Defensie (SEDE).
 - De voorbereiding richting het Belgische voorzitterschap van de Europese Raad in de eerste helft van 2024 aan te grijpen om wapenexportcontrole naar voor te schuiven als thema voor de interparlementaire conferentie voor CSFP-CSDP^a die twee keer per jaar, telkens door de voorzitter van de Europese Raad, wordt georganiseerd.
 - Er actief naar streven deel uit te maken van de Belgische parlementaire delegatie in de interparlementaire conferentie voor CSFP-CSDP en een actieve rol op te nemen in de inhoudelijke voorbereiding van deze conferentie

3.3 Meer verantwoordelijkheid bij bedrijven en onderzoeksinstellingen: van outreach naar gepaste zorgvuldigheid

De Vlaamse overheid organiseert al verschillende jaren diverse outreach activiteiten, gericht op potentiële vergunningsaanvragers en op andere relevante diensten betrokken in het controlestelsel. Ook biedt de dienst Controle Strategische Goederen ondersteuning aan bedrijven in de ontwikkeling van hun interne programma's tot naleving van de overbrengings-

^a Deze conferentie brengt vertegenwoordigers van de nationale parlementen en het Europees parlement samen om over de relevante aspecten van het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (CFSP) en het Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensie Beleid (CSDP) te spreken. Op die manier wil deze conferentie de parlementaire betrokkenheid en de interparlementaire afstemming over deze beleidsdomeinen, die formeel een grotendeel intergouvernementeel karakter hebben op EU niveau, verhogen.

en uitvoercontroleprocedures. Het informeren en responsabiliseren van bedrijven blijft belangrijk. Maar de groeiende betrokkenheid van civiele bedrijven en onderzoeksinstituten in militaire projecten moet er ook toe leiden dat bedrijven en onderzoeksinstituten zelf verantwoordelijkheid dragen in het identificeren, beoordelen en voorkomen van het mogelijke problematisch (eind)gebruik van hun goederen en technologieën.

Internationaal is er een – niet onbetwiste – beweging richting een verdere erkenning van een autonome ‘*due diligence*’-verplichting voor defensiebedrijven. Ook de Vlaamse overheid hecht belang aan de implementatie van *due diligence* praktijken door defensiebedrijven. Al in het jaarverslag Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2020 wees de Vlaamse regering op de autonome verantwoordelijkheid van bedrijven om transacties te screenen en wees ze er op dat *due diligence* inzake mensenrechten vereist dat een bedrijf zelf potentiële klanten screent en daarbij zelf het mogelijk misbruik van zijn goederen inschat en deel maakt van het beslissingsproces.¹³ De defensie-industrie is bovendien zelf gebaat bij het implementeren van gepaste zorgvuldigheid, ongeacht of er een expliciete wettelijke verplichting toe bestaat. Ten eerste kan een beleid van gepaste zorgvuldigheid bijdragen tot een beter imago, wat relaties met klanten, investeerders en andere belanghebbenden kan versterken en de toegang tot financiële kredieten kan vergemakkelijken. Ten tweede bevordert de strikte toepassing van zo’n beleid – met dezelfde verplichtingen voor alle bedrijven (in een bepaalde sector) – de eerlijke concurrentie. Ten derde kan een correcte implementatie van een beleid van gepaste zorgvuldigheid voor defensiebedrijven een belangrijk argument zijn in eventuele juridische procedures. In steeds meer Europese landen (bijvoorbeeld België, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië, Duitsland en Frankrijk) zijn de voorbije jaren juridische procedures opgestart tegen defensiebedrijven om wapenexporten naar controversiële bestemmingen zoals Saoedi-Arabië, te doen stoppen, in de praktijk met wisselende gevolgen.¹⁴

Het specifieke karakter van de defensiegerelateerde sector brengt echter specifieke uitdagingen met zich mee om een dergelijk beleid efficiënt en effectief te implementeren. Om concrete stappen te zetten richting de implementatie van gepaste zorgvuldigheid in de defensiegerelateerde sector en op basis van de conclusies van ons eerder vermelde rapport *Due diligence in the defence sector* adviseert het Vredesinstituut daarom dat de Vlaamse regering en de Dienst Controle Strategische Goederen

- werk maken van **sectorspecifieke richtlijnen voor de implementatie van gepaste zorgvuldigheid in de defensiegerelateerde sector, die transparant, eenvoudig en proportioneel** zijn opdat bedrijven er op een zinvolle manier mee aan de slag kunnen gaan waarbij
 - ingezet wordt op **interfederale afstemming en samenwerking** tussen de regionale en federale overheden, gezien de bestaande wetgevende initiatieven op federaal niveau inzake de installatie van een wettelijke zorgplicht voor Belgische bedrijven.¹⁵
 - rekening gehouden wordt met ernstige schendingen van de mensenrechten maar ook het **internationaal humanitair recht**, dat zeker in de context van de defensie-industrie een directe relevantie heeft gezien de aard van de betrokken goederen en technologieën
 - inspiratie geput wordt uit de ervaringen, hete hangijzers, valkuilen en goede praktijken inzake **bestaande sectorspecifieke richtlijnen** die de voorbije jaren ontwikkeld zijn in andere industriële sectoren, zoals de financiële sector, de handel in zeldzame materialen, de textiel-, diamant- of landbouwsector.

- gezien de toenemende militaire relevantie en het potentiële en reële misbruik van **dualuse items** expliciet rekening gehouden wordt met de specifieke uitdagingen voor bedrijven die voor civiel gebruik bedoelde goederen en technologieën produceren, die ook een militaire toepassing hebben.
- expliciet inzet op een verdere **facilitering van informatie-uitwisseling en transparantie met de betrokken bedrijven**
 - Door concrete toelichting te geven aan bedrijven over waar relevante informatie te vinden over mogelijke schendingen van mensenrechten en het internationaal humanitair recht en hoe deze informatie op een correcte manier te interpreteren
 - Door een actieve rol op te nemen in de kennisdeling over en door bedrijven die momenteel reeds een *due diligence* beleid hebben om op die manier de mogelijke koudwatervrees bij andere bedrijven weg te nemen
- verder bouwt op de richtlijnen inzake dualuse en misbruik van onderzoek die de VLIR en de dCSG in 2019 ontwikkelden¹⁶ en zo expliciet aandacht besteedt aan de **specifieke rol en verantwoordelijkheid van onderzoeksinstellingen** om het mogelijke misbruik van wetenschappelijke output en kennis te voorkomen door:
 - Onderzoeksinstellingen, onderzoekscentra en universiteiten een duidelijk kader te bieden over wat wel en niet mag en hen blijvend te sensibiliseren over de gevaren van de nauwere verwevenheid van de civiele en militaire sector, het risico op misbruik van opgebouwde kennis en het belang van een grondige doorlichting van relevante samenwerkingen met buitenlandse partners
 - Tijdens de bachelor- en masteropleidingen aan Vlaamse kennisinstellingen extra aandacht te besteden aan deze risico's.

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 *Jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie 2022*, Vlaams Parlement, zitting 2022-2023, 53/1, 12 juli 2023, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1980231>
- ³ *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 2020 tot 31 december 2020*, Vlaams Parlement, zitting 2021-2022, 53/2, 9 november 2021, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1781827>
- ⁴ Maandverslag 'militair' augustus 2022, <https://www.fdfa.be/nl/maand-en-jaarverslagen>
- ⁵ *Wet tot wijziging van de wet van 23 mei 2017 houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030*, zitting 2021-2022 doc 55 2737/006, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 14 juli 2022, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2737/55K2737006.pdf>
- ⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3364
- ⁷ <https://www.jobrouns.be/nieuws/vlaamse-regering-steunt-navo-initiatieven-diana-en-innovatiefonds>
- ⁸ O.a. 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: RUSI, https://static.rusi.org/RUSI-Silicon-Lifeline-final-updated-web_1.pdf; Conflict Armament Research (2022), *Documenting Russia's advanced weapon systems in Ukraine*, Ukraine Field Dispatch, May 2022, <https://storymaps.arcgis.com/collections/dd699cbf262947559a18e1a0356f527b5?item=8>
- ⁹ Conflict Armament Research (2022), *Dissecting Iranian drones employed by Russia in Ukraine*, Ukraine field dispatch November 2022, <https://ukraine-2021-itrace.hub.arcgis.com/apps/7a394153c87947d8a602c3927609f572/explore>
- ¹⁰ Kanetake, M. & Ryngaert, C. (2022), *Due diligence and corporate liability in the defence industry. Arms exports, end use and corporate responsibility*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2023/05/VVI-Rapport-Due-Diligence-WEB-new.pdf>

- ¹¹ 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 2021, Vlaams Parlement, zitting 2021-2022, 53-A, 12 juli 2022, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1865249>
- ¹² Duquet, N., Haesebrouck, T. & Van Alstein, M. (eds.), *Vlaanderen en vrede in buitenlands beleid. Kansen grijpen in turbulente tijden*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2023/05/2mei2023-VVI-Rapport-Vrede-Buitenlands-Beleid.pdf>
- ¹³ 17de 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, Vlaams Parlement, zitting 2021-2022, 53/1, 5 oktober 2021, p. 14-20, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1750925>
- ¹⁴ <https://armstradelitigationmonitor.org/case-overviews/>
- ¹⁵ Zie Cops, D. & Kenis, L. (2023), *Wapenexport en due diligence: gepaste zorgvuldigheid, eindgebruik en de defensiesector*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2023/06/VVI-ANALYSE-Gepaste_Zorgvuldigheid_web.pdf
- ¹⁶ Vlaamse Interuniversitaire Raad (2019). *Guidelines for researchers on dual use and misuse of research*, https://vlir.be/wp-content/uploads/2019/10/2017VLIR003_FolderOnderzoek_EN_DEF_20180212.pdf