



Vlaams
Parlement

ingediend op **199** (2014-2015) – Nr. 1
8 januari 2015 (2014-2015)

Syntheseverslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking,
Toerisme en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door Sabine de Bethune en Tine Soens

over het onderzoeksrapport
Vlaamse Buitenlandse Wapenhandel 2013

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Rik Daems.

Vaste leden:

mevrouw Ingeborg De Meulemeester, de heren Marc Hendrickx, Jan Van Esbroeck,
Karl Vanlouwe, Karim Van Overmeire, mevrouw Manuela Van Werde;
de dames Sabine de Bethune, Vera Jans, de heren Ward Kennes, Johan Verstreken;
de heren Rik Daems, Herman De Croo;
de dames Tine Soens, Güler Turan;
de heer Wouter Vanbesien.

Plaatsvervangers:

de dames Cathy Coudyser, Caroline Croo, Danielle Godderis-T'Jonck, Sofie Joosen,
Ann Soete, Sabine Vermeulen;
de dames Karin Brouwers, Griet Coppé, de heer Joris Poschet, mevrouw Valerie Taeldeman;
de heren Jean-Jacques De Gucht, Marnic De Meulemeester;
de dames Caroline Gennez, Ingrid Lieten;
de heer Bart Caron.

Toegevoegde leden:

de heer Stefaan Sintobin;
de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Inleidende uiteenzetting door de vertegenwoordigers van het Vlaams Vredesinstituut	4
1.1. Waaron is exportcontrole belangrijk?	4
1.2. Analyse van het Vlaamse vergunningsbeleid	4
1.3. Het Europees kader voor de regulering	4
1.4. Regulerend kader in Vlaanderen	5
1.5. Structuur van het decreet en vergunningen	5
1.6. Liberalisering en administratieve versoepeling	5
1.7. Huidige rapportage door de Vlaamse Regering	6
1.8. Impact van het Wapenhandeldecreet en -besluit op de zichtbaarheid van handelsstromen?	6
1.9. Catch-all	6
1.10. Overbrenging naar EU-lidstaten	7
1.11. Export vanuit Vlaanderen	7
1.12. Minder controle door de Vlaamse overheid	8
1.13. Besluit: van analyse naar evaluatie	8
2. Vragen en opmerkingen van leden	8
3. Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Vlaams Vredesinstituut .	10
4. Bijkomende vragen en opmerkingen	12

Bijlage: zie [dossierpagina](#) op www.vlaamsparlement.be

Op dinsdag 9 december 2014 vond in de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed een gedachtewisseling plaats over het onderzoeksrapport Vlaamse Buitenlandse Wapenhandel 2013 van het Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie, hierna Vlaams Vredesinstituut genoemd. Namens dat instituut namen de heren Tomas Baum, directeur, en Nils Duquet, onderzoeker, aan die bespreking deel.

De bijlage is terug te vinden op de [dossierpagina](http://www.vlaamsparlement.be) van dit stuk op www.vlaamsparlement.be.

1. Inleidende uiteenzetting door de vertegenwoordigers van het Vlaams Vredesinstituut

1.1. Waarom is exportcontrole belangrijk?

De heer *Tomas Baum* zegt dat exportcontrole belangrijk is omdat het gaat om handel in wapens, wapensystemen en onderdelen ervan. Daar gaat altijd een veiligheidsrisico mee gepaard, want dit zijn goederen waarvan het gebruik intrinsiek problematisch zou kunnen zijn. Enerzijds betekent dit dat een aantal zaken worden gecontroleerd, maar anderzijds faciliteert dit ook de handel met bijvoorbeeld bondgenoten. De dual-useproducten worden nu niet behandeld, daarover komt een afzonderlijk verslag. Hier gaat het louter om militair materieel. Het kan om afgewerkte producten gaan, maar vaak ook om onderdelen van wapensystemen.

De overheid reguleert deze handel op basis van internationale afspraken. In de praktijk gebeurt dit meestal door een vergunningsbeleid. De meeste afspraken zijn Europees. De finaliteit is een beoordeling te maken met aandacht voor de bestemmingen en het eindgebruik. Er moet in alle landen een evenwichtsoefening worden gemaakt door de overheid. In België zijn dat de gewesten en de federale overheid. Het gaat om een evenwichtsoefening tussen internationale veiligheidsaspecten, economische belangen en ethische aspiraties zoals mensenrechten.

1.2. Analyse van het Vlaamse vergunningsbeleid

Dit rapport omvat een analyse van de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging in 2013. De overbrenging is een nieuw element in het systeem binnen de Europese Unie (EU) waarbij transacties van defensiematerieel tussen lidstaten geen in- en uitvoer zijn, maar wel overbrenging.

De informatie voor deze analyse zijn de door de Vlaamse overheid maandelijks gepubliceerde gegevens. Die gegevens werden in een eigen database van het Vlaams Vredesinstituut verwerkt. De voorliggende analyse is niet gebaseerd op het officiële jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement omdat dit nog niet is ingediend bij het parlement.

1.3. Het Europees kader voor de regulering

Het Europees regulerend kader maakt een onderscheid tussen overbrenging in de EU en export buiten de EU. De EU maakt daarenboven nog een onderscheid tussen civiele vuurwapens en militair materieel. Op deze assen is ook de Vlaamse regulering geënt.

De richtlijn 2009/43/EC was een initiatief om de handel in militaire goederen en componenten binnen de EU te versoepelen. De finaliteit is om zo voor een basis voor een eigen Europese defensie-industrie te zorgen. Een complementaire richtlijn beoogt de competitie voor overheidsaanbestedingen in defensie Europees te maken. Doel van de richtlijn is te liberaliseren, dereguleren en vereenvoudigen.

In 1998 beslisten de lidstaten via de European Code of Conduct criteria af te spreken om er voor te zorgen dat ten minste dezelfde overwegingen worden gemaakt wanneer dossiers worden beoordeeld. Dit resulteerde in een Gemeenschappelijk Standpunt, wat juridisch nog altijd de minst sterke vorm van Europese regulering is.

1.4. Regulerend kader in Vlaanderen

In Vlaanderen was er de regionalisering in 2003. Voor de Vlaamse vergunningspraktijk blijft de federale wet van 1991 nog altijd de basis, samen met het EU-kader.

In uitvoering van de Europese richtlijnen werden een Wapenhandeldecreet en -besluit aangenomen in 2012. Dit gebeurde ook in de andere gewesten. Nieuw in het Vlaamse decreet is het onderscheid tussen export en overbrenging. Er wordt ook een onderscheid gemaakt tussen civiele vuurwapens en militair materieel. Er wordt in verschillende types van vergunningen voorzien om de export te dekken.

1.5. Structuur van het decreet en vergunningen

Het onderscheid tussen overbrenging binnen de EU en export buiten de EU komt dus terug. Voor export buiten de EU van militair materieel blijft de individuele vergunning de standaard. Het nieuwe decreet laat wel gecombineerde vergunningen toe om export naar verschillende bedrijven in eenzelfde bestemmingsland gemakkelijker te maken. Daar blijken de toetsingscriteria belangrijk te zijn.

Bij overbrengingen in de EU wordt vanuit de EU eerder gestimuleerd om algemene vergunningen te gebruiken. Dit zijn vergunningen die iedereen die aan de voorwaarden voldoet, mag gebruiken. Er wordt alleen verwacht dat wordt meegedeeld dat er gebruik van wordt gemaakt en nadien wat ermee is gebeurd. Globale vergunningen zijn vergunningen aan verschillende Europese landen voor de transactie van één bepaalde soort goederen. Daarnaast blijven de individuele vergunningen bestaan.

Dit nieuwe systeem heeft veel implicaties voor de zichtbaarheid. Over het gebruik van algemene vergunningen weet het Vlaams Vredesinstituut momenteel, ook bij gebrek aan het rapport van de Vlaamse Regering, niet hoe daarmee wordt omgegaan.

1.6. Liberalisering en administratieve versoepeling

De liberalisering en administratieve versoepeling worden heel duidelijk in de herziening van de catch-allclausule. Dit is een clausule over goederen die niet in de militaire controlelijst zijn opgenomen maar toch een veiligheidsrisico vormen, bijvoorbeeld omdat er een militaire eindgebruiker is. De overheid kan daarvoor een vergunningsplicht opleggen om te kunnen nakijken waar het goed terecht komt. Vroeger luidde deze bepaling: "andere uitrustingen en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties". Nu is dat: "producten die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld". Deze formulering lijkt breder. Er is een verschuiving van de controle door de herformulering van de catch-all, die niet binnen de EU mag worden gebruikt maar enkel voor de export buiten de EU. Gelijktijdig is er een verschuiving van de controle van een bepaald deel van de goederen die binnen de EU worden verhandeld. Het onderscheid tussen individuele en globale vergunningen is hier niet altijd duidelijk in de rapportage. Het gebruik van algemene vergunningen is zoals al gezegd niet bekend.

1.7. Huidige rapportage door de Vlaamse Regering

De heer *Nils Duquet* wil de bronnen die voor het jaarrapport werden gebruikt verder duiden. In de wet van 1991 stond de verplichting om jaarlijkse en halfjaarlijkse verslagen aan het parlement te bezorgen over het vergunningsbeleid. De bepaling is overgenomen in het Wapenhandeldecreet van 2012.

De jongste jaren werd een toename in transparantie vastgesteld. Dit biedt mogelijkheden voor meer systematische analyse. Sinds 2005 is er informatie per vergunning beschikbaar. Per bestemming is er informatie over de aard van de producten, type bestemming en eindgebruiker enzovoort. Dat biedt bijzonder veel mogelijkheden voor een betere opvolging. Een belangrijke stap is dat er sinds 2007 maandverslagen worden gepubliceerd op de website van de dienst Controle Strategische Goederen. Het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over wapenhandel in 2013 is er nog niet. Intussen vormen de maandelijks verslagen de voornaamste bron voor het Vlaams Vredesinstituut. Dit laat toe om na te gaan wat er precies vergund wordt. Ook hier is er weliswaar enige vertraging: het laatst beschikbare maandrapport is van mei 2014.

De heer Duquet geeft vervolgens toelichting bij een bladzijde uit het maandverslag van de dienst Controle Strategische Goederen van januari 2013 (zie bijlage), dat 22 pagina's bevatte. Het gaat hier over de sectie gegunde uitvoer. In januari 2013 werden er vijf vergunningen voor de export van militair materieel buiten de EU uitgereikt voor een bedrag van ongeveer 100.000 euro. Er was die maand export naar drie landen: Canada, Indonesië en Turkije. Wat de categorieën van de Europese lijst van militaire goederen betreft, rapporteert Vlaanderen transparanter dan sommige buurlanden. De Vlaamse Regering rapporteert ook over de eindgebruiker en eindgebruik. Zo blijkt bijvoorbeeld voor de uitvoer van België naar Indonesië, dat het om categorie ML06a gaat: export van onderdelen van voertuigen die speciaal ontworpen of aangepast zijn voor militair gebruik, voor een waarde van 3650 euro. De bestemming was de industrie in Indonesië en de eindgebruiker de krijgsmacht van dat land.

1.8. Impact van het Wapenhandeldecreet en -besluit op de zichtbaarheid van handelsstromen?

Deze informatie wordt opgenomen in de databank van het Vlaams Vredesinstituut. Tot nog toe kon die informatie vrij goed worden geanalyseerd. Momenteel is er een probleem van zichtbaarheid en vergelijkbaarheid. De jaarrapporten van het Vlaams Vredesinstituut boden tot nog toe een beeld van de aard van de exporten. Er werd vergeleken met de voorgaande jaren en zo kon worden vastgesteld of er een verandering in het beleid was. Nu is dat echter moeilijk. Om in te schatten wat er nog zichtbaar is, werd een analyse gemaakt van de vergunde wapenexport van de periode voor het nieuwe Wapenhandeldecreet, dat van kracht werd in oktober 2012. De handelsstromen in de vijf jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van het decreet werden opgenomen en ze werden verdeeld op basis van wat er binnen de EU blijft en wat niet. Een tweede verdeling gebeurde op basis van wat al dan niet op de militaire lijst staat.

1.9. Catch-all

In de periode van vijf jaar voor de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet viel meer dan de helft van de vergunde wapenexport onder de catch-allbepaling. Het ging vooral om export naar landen buiten de EU. Driekwart had betrekking op beeldschermen, en dan nog schermen gemaakt door één bedrijf. Het ging voorts ook over verlichting voor militaire luchthavens, telecommunicatieapparatuur, elektronica, software enzovoort.

De catch-all is binnen de EU weggefallen. Daar vielen bijvoorbeeld vergunningen onder voor cockpitschermen die werden geïntegreerd in gevechtshelikopters, die onder meer in Afghanistan werden gebruikt door het Franse en Duitse leger. Binnen de EU moet daarvoor nu geen vergunning meer worden aangevraagd, waardoor 13 percent van de voorheen vergunde export niet meer wordt gecontroleerd.

De catch-alldefinitie voor controle op handel buiten de EU werd herzien. Vroeger vielen daar bijvoorbeeld cockpitschermen voor trainingsgevechtsvliegtuigen onder. Uit de analyse van het Vlaams Vredesinstituut blijkt dat na de herziening van de definitie van de catch-all, er geen enkele vergunning op basis daarvan werd uitgereikt in 2013. Hierdoor wordt 40 percent van de voorheen vergunde export niet meer gecontroleerd.

1.10. Overbrenging naar EU-lidstaten

De overbrenging naar andere EU-lidstaten ging over 29 percent van de vergunde wapenexport. De EU drong aan op een liberalisering en deregulering binnen de EU. In Vlaanderen zijn er vijf algemene vergunningen gepubliceerd. Eén ging bijvoorbeeld over de overbrenging van alle militaire producten naar de strijdkrachten van andere lidstaten, maar ook over de overbrenging van producten van gecertificeerde personen. Dat zijn buitenlandse bedrijven die door een certificeringsproces zijn gegaan in hun thuisland. Die algemene vergunningen zijn breed ingevuld in het Wapenhandelbesluit.

Er is in een decretale rapportage voorzien over het gebruik van de algemene vergunningen. Dat rapport is er nog niet. Het is dan ook niet duidelijk hoe die algemene vergunningen worden gebruikt. Op de individuele en globale vergunningen is er wel een zicht. In 2013 zijn 100 van die vergunningen uitgereikt voor een totaal bedrag van 84,9 miljoen euro. Er was geen enkele weigering. Het ging vooral over de overbrenging van militaire elektronica en oefenmateriaal naar Duitsland. Er wordt niet vermeld of dit over individuele dan wel globale vergunningen ging. Er is dus slechts een partieel beeld op de verschillende handelsstromen die in 2013 en 2014 plaatsvonden binnen de EU.

De controle is verschoven. Enkel de individuele vergunningen worden nog vooraf getoetst. Bij algemene en globale vergunningen vindt die controle achteraf plaats. Het is momenteel nog niet duidelijk in hoeverre dit nu al gebeurt. Voor 29 percent is er een gedeeltelijke verschuiving van de controle.

1.11. Export vanuit Vlaanderen

Van de resterende 18 percent die vroeger vergund werd, werden er in 2013 50 vergunningen verleend voor een totale waarde van 36,4 miljoen euro. Het gaat daar vooral over voertuigonderdelen, militaire elektronica, vliegtuigonderdelen en beeldvormingsapparatuur. Er waren vijftien bestemmingslanden in 2013 waarvan de Verenigde Staten (VS) de belangrijkste bestemming was, maar verder waren er ook landen als Turkije, Indonesië, Zuid-Afrika, Brazilië en Rusland. Er waren vijf geweigerde vergunningen en daar ging het om export naar Algerije, Bahrein, Pakistan, Thailand en Saoedi-Arabië. De motivering voor die weigeringen ontbreekt echter in de maandelijkse verslagen.

De controle op het eindgebruik is traditioneel de achilleshiel van het Vlaamse exportcontrolebeleid. De weinige spelers op de Vlaamse markt zijn hoofdzakelijk producenten van componenten voor grotere systemen. Die systemen worden meestal niet rechtstreeks aan krijgsmachten geleverd, maar aan grotere defensiebedrijven in Europa of de VS. Op het moment dat de vergunning wordt verleend, is echter meestal niet geweten wat het eindgebruik is. Die verantwoordelijkheid wordt dus overgedragen aan de landen van bestemming. In 2013 is voor 54 percent van

de vergunde wapenexport buiten de EU het eindgebruik onbekend. Zo kan het Vlaamse wapenexportcontrolebeleid natuurlijk ondergraven worden. Vlaanderen heeft al veel jaren een restrictief wapenexportbeleid ten aanzien van Israël. Een van de belangrijkste bestemmingslanden zijn de VS, die een heel ander wapenexportcontrolebeleid hanteren ten aanzien van Israël. Ook Duitsland heeft een andere positie op het gebied van wapenexport aan Israël dan Vlaanderen.

1.12. Minder controle door de Vlaamse overheid

De heer *Tomas Baum* stelt vast dat er veel minder controle gebeurt door de Vlaamse overheid. Er is een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de overheid naar het bedrijfsleven. Dat blijkt vooral bij de toepassing van de catch-allclausule, waar de overheid reactief is geworden. De inschatting van het mogelijke risico gebeurt nu door de industrie en niet meer door de overheid. Er is ook een gedeeltelijke verschuiving naar controle achteraf voor transacties in de EU, maar het juiste aandeel daarvan is op dit moment onbekend. Bedrijven dienen de relevante informatie te bewaren, maar de overheidscontrole gebeurt achteraf. Er is geen probleem met het decreet zelf, maar wel bij de toepassing ervan en van de besluiten. Er is een verregaande deregulering en liberalisering doorgevoerd en dit voor de handel met landen zowel binnen als buiten de EU.

De parlementaire controle wordt hier wat uitgedaagd. De traditionele assumptie betreffende controle via goedgekeurde vergunningen voorafgaand aan een transactie gaat immers niet meer op. Indien het beleid structureel verandert, dienen ook de hefbomen voor parlementaire controle te worden aangepast.

Het Vlaams Vredesinstituut ziet een aantal pistes om de controletaak van het Vlaams Parlement te versterken. In buurlanden worden gevoelige dossiers proactief behandeld in het parlement om het draagvlak te checken. De motivering van weigering publiceren in verslagen zou helpen om het Vlaams beleid zichtbaar te maken. De belangrijkste piste is rapportage over het gebruik van vergunningen. De parlementaire controle zou zich moeten richten op wat er gebeurt onder die vergunningen en niet enkel op hoe ze worden uitgereikt.

1.13. Besluit: van analyse naar evaluatie

De heer *Baum* besluit dat er met dit rapport nog geen analyse is gebeurd van het Wapenhandeldecreet zelf. Deze analyse ging over de impact voor de zichtbaarheid van het beleid. De vaststelling is dat er veel van de radar is verdwenen. Er is in de beleidsnota van de minister-president blijkbaar voorzien in een evaluatie in de loop van de legislatuur. In het licht van de voorliggende analyse zullen er een aantal benchmarks moeten worden gedaan. Het gaat dan over het gebruik van de catch-all: hoe komt het dat de toepassing zo extreem is gewijzigd? Het gaat ook over de categorisering van goederen: welke goederen horen waar thuis? De capaciteit van de betrokken diensten hoort daar ook in te worden opgenomen. Er moet een andere soort informatiegaring komen bij de controlediensten. Een vergelijking met het beleid van de buurlanden en de andere gewesten is ook noodzakelijk. De assumptie dat in de EU overal eenzelfde exportcontrolebeleid bestaat, is immers niet houdbaar.

2. Vragen en opmerkingen van leden

De heer *Wouter Vanbesien* vindt de cijfers zeer scherp. Blijkbaar is 82 percent van de radar verdwenen. De parlementaire controle wordt op die manier veeleer uitgehouden dan uitgedaagd. Komt dit door het Wapenhandeldecreet en de uitvoeringsbesluiten? Het zit weliswaar in een Europees kader maar er blijft toch een marge voor Vlaanderen om een eigen vergunningenbeleid en meer controle te hebben.

Bij de bespreking van het jaarverslag van het Vlaams Vredesinstituut werd in deze commissie door de meeste fracties gesteld dat er een probleem is met de huidige situatie en dat er verandering moet komen. De minister-president verklaarde bij de bespreking van de beleidsnota dat dit in 2015 zou gebeuren. De heer Vanbesien roept dan ook op om hier zo snel mogelijk aan te beginnen. Deze toestand is immers niet vrijblijvend. Het feit dat er geen zicht op is, betekent natuurlijk nog niet dat er iets verkeerd loopt, maar de kans vergroot wel.

Mevrouw *Sabine de Bethune* wil weten of er al zicht is op de timing van de bekendmaking van de rapportage over de algemene vergunningen. Wellicht zal dat rapport toch een duidelijker beeld geven, zodat de blinde vlek al wat kleiner is.

Hoe zit het met het Europese kader en de toepassing daarvan door de verschillende lidstaten? Er is zeker iets voor te zeggen dat er voor handel binnen de EU andere regels gelden dan voor export buiten de EU. De pistes die het Vlaams Vredesinstituut zelf aangeeft, kunnen zeker worden bewandeld. Het zou echter goed zijn om de benchmarking door te trekken voor die pistes die nog niet in het verslag zijn opgenomen. Is het Vlaams Vredesinstituut bereid om die oefening te doen? Zijn de twee voorbeelden in het verslag de enige of de nuttigste die kunnen worden aangereikt?

Mevrouw *Tine Soens* vindt dit boeiende verslag belangrijk omdat het het eerste jaarverslag is sinds de inwerkingtreding van het nieuwe Wapenhandeldecreet. Sinds oktober 2014 is ook het Internationaal Wapenhandelverdrag van kracht. Dat is een belangrijk signaal, maar internationale teksten zijn vaak het resultaat van het minst verregaande compromis. Vlaanderen en de EU mogen zich daar niet achter verschuilen om minder te gaan doen.

In dit jaarverslag staan een aantal zaken waar de commissie op het eerste zicht weinig vat op kan hebben, bijvoorbeeld de liberalisering van de intra-Europese handel. Er staan echter ook zaken in waar de commissie werk van kan en moet maken. De aanbevelingen van het Vlaams Vredesinstituut kunnen een leidraad zijn. Verontrustend zijn de moeilijkheden om trends en verschuivingen in de wapenhandel correct te beschrijven.

In dit jaarverslag worden een aantal problemen met het huidige Wapenhandeldecreet aangegeven. Het jaarverslag opent met de belangrijkste zin: "Het belang van de controle op wapenhandel". Ook in verband met het naleven van wapenembargo's is controle van groot belang, zowel op de exportcontrole als op bijvoorbeeld de doorvoercontrole. Net in de controle op wapenexport zit het probleem. Het daadwerkelijke toezicht en de fysieke controle vallen onder de verantwoordelijkheid van de douanediensten van de Federale Overheidsdienst Financiën. Welke mogelijkheden heeft Vlaanderen om de wapenexport te controleren nadat de vergunningen zijn uitgereikt? Het sluitstuk van een controlebeleid op basis van vergunningen is blijkbaar de verificatie van het gebruik van die vergunningen. Gebeurt dat ook effectief?

De controle op het eindgebruik wordt aangehaald als de achilleshiel van het Vlaamse exportbeleid. Er is steeds minder geweten over wat er de met in Vlaanderen geproduceerde goederen gebeurt. De Vlaamse overheid heeft volgens het rapport drie mogelijkheden om het eindgebruik te controleren. Zijn ze alle drie even effectief? Er is het voorbeeld van de wapenhandel naar Israël, waarbij een Vlaams defensiebedrijf telkens de uiteindelijke eindgebruiker vermeldt, wanneer het wil exporteren naar het moederbedrijf in Israël. Deze praktijk toont aan dat indien het noodzakelijk is om een vergunning te krijgen, de uiteindelijke eindgebruiker van de geëxporteerde producten wel degelijk kan worden achterhaald. Kan dit ook werken bij andere vergunningsaanvragen?

Het specifieke profiel van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie, voornamelijk toeleveranciers, bemoeilijkt de controle op het uiteindelijke eindgebruik. Er is sprake van ongeveer 60 à 78 percent ongekend eindgebruik. De ontnuchtering achteraf dat Vlaams militair materieel daadwerkelijk wordt ingezet in conflictgebieden is groot. Uiteraard moet dit worden vermeden, anders heeft het geen zin om principieel vergunningen te weigeren aan landen in conflictzones. De controle wordt bovendien bemoeilijkt door de liberalisering van de intra-Europese handel. Er wordt nu eenmaal geen gelijkaardig buitenlands beleid gevoerd, en al zeker niet op het vlak van wapenhandel. De reacties op de gebeurtenissen tijdens de Arabische Lente toonden dat pijnlijk aan. Ook bij de problematiek rond doorvoer is dat duidelijk. In 2013 werden er drie doorvoervergunningen geweigerd. Opvallend was dat die transacties eerder wel waren goedgekeurd door EU-lidstaten.

Wat kan er gebeuren? Pleiten voor meer harmonisering, in de eerste plaats tussen de lidstaten van de EU? Uiteraard, maar het compromis is vaak minder verregaand dan het huidige beleid, het wapenembargo op Syrië bewijst dit.

Tot slot wil mevrouw Soens de problematiek van de catch-allbepaling aanhalen. De herziening van die bepaling zorgde voor een grondige liberalisering van de handel in strategische goederen waarbij de controlemogelijkheid sterk verminderd werd. De afweging over de gevoeligheid van de producten wordt aan de betrokken bedrijven overgelaten. Slechts één transactie werd op basis van de bepaling vergunningsplichtig gemaakt, terwijl dat vroeger veel meer was. Dat lijkt op problemen vragen.

Mevrouw Soens treedt het Vlaams Vredesinstituut bij wat de versterking van de parlementaire controle betreft. De verschuiving naar een ex-post controlesysteem moet in ieder geval gecompenseerd worden door een snellere rapportering, zeker voor gevoelige producten. Het kan niet dat de halfjaarlijkse regeringsverslagen van 2013 nog niet beschikbaar zijn. Ook op de maandelijkse verslagen zit er een vertraging van vier à vijf maanden. Het is bovendien vreemd dat de motivering van de beslissingen niet wordt meegedeeld.

De bemerkingen die het Vlaams Vredesinstituut in dit jaarverslag maakt, moeten zeker worden meegenomen in de evaluatie van het Wapenhandeldecreet. Bij de bespreking van het jaarverslag van het Vlaams Vredesinstituut merkte de spreker dat daarover eensgezindheid bestond bij alle partijen. Ze hoopt dat dit nog altijd zo is.

De heer *Jan Van Esbroeck* vraagt in welke mate het officiële rapport van de Vlaamse Regering en de evaluatie van het Wapenhandeldecreet de analyse van dit rapport nog kunnen beïnvloeden. Tijdens de vorige legislatuur werd al een snellere rapportering beloofd. Een en ander zou inderdaad misschien wel sneller kunnen. In de mate dat hij daartoe kan bijdragen, zal hij dat ook doen.

3. Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Vlaams Vredesinstituut

De marge met de EU is volgens de heer *Tomas Baum* relatief groot. Lidstaten en zeker grote lidstaten met geopolitieke ambities vullen de EU-regels anders in dan kleine lidstaten. Ze hebben immers een groter geopolitiek bewustzijn en zijn geneigd veiligheidsaspecten zwaarder te laten doorwegen. Sommige wapenleveringen zijn functioneel in het kader van het buitenlands beleid, in het bijzonder ten aanzien van voormalige koloniale gebieden. Er werd ook niet voor een volledige liberalisering binnen de EU gepleit, vooral onder druk van de grote lidstaten wordt dit nog wat onder controle gehouden, al is er wel een versoepeld systeem. De vergelijking met de buurlanden moet nog gebeuren. Door de bevoegdheidsverdeling in België werd de Europese logica goed gevolgd. De exportcontrole is

naar de gewesten gegaan, die gevoeliger zijn voor de economische dan voor de internationale veiligheidsaspecten.

Wat de benchmarking betreft, is het zo dat in 2007 een vergelijking werd gemaakt tussen België, Vlaanderen en de buurlanden. Dit was een moeilijke oefening. Niet alleen is er een probleem van taal en wetgeving, maar vooral van het analyseren van het beleid. Het Vlaams Vredesinstituut is bereid daaraan mee te werken. Er is wel een gevalstudie van de Europese reactie op de Arabische Lente gepubliceerd door het Vlaams Vredesinstituut. Die was weinig belovend. De divergentie tussen het gevoerde beleid ten aanzien van die regio is bijzonder groot in de EU.

De douane speelt inderdaad een belangrijke rol in het effectief toezicht door administratieve en fysieke inspectie. Het vergunningsbeleid, de controle op het gebruik ervan en de rapportage erover gebeurt door de bevoegde gewesten. In die zin is er geen informatiedeficit. Het moet in principe mogelijk zijn om over het gebruik van de vergunningen te rapporteren. Vlaanderen kan een rol opnemen in de fysieke inspectie, dat is ook decretaal vastgelegd. Maar dit blijft in de eerste plaats wel een rol van de douane, die in België een vrij grote bevoegdheid heeft inzake het treffen van schikkingen. In principe gaat het dus om een complementaire taakuitoefening.

De analyse zal waarschijnlijk niet veel meer veranderen door het verslag van de Vlaamse Regering, omdat het inzake EU-overdrachten om maar 29 percent van het totaal gaat. Zelfs in het onwaarschijnlijke geval dat er een verschil van 50 percent is daarbinnen, dan heeft dat voor de totale analyse maar een gevolg voor 10 à 15 percent. De kans dat er wezenlijk iets verandert aan de gemaakte vaststelling van sterk verminderde controle en zichtbaarheid is bijzonder klein.

De heer *Nils Duquet* verduidelijkt dat het volume van de overbrengingen binnen de EU de volgende jaren waarschijnlijk ongewijzigd zal blijven. Het is momenteel niet duidelijk hoeveel daarvan met algemene, globale of individuele vergunningen gebeurt. In het jaarverslag 2013 zal de Vlaamse Regering voor het eerst rapporteren over het gebruik van de vergunningen. Dit is ook decretaal bepaald. In artikel 50, §2, van het Wapenhandeldecreet wordt immers gesteld: "Per algemene vergunning wordt een overzicht gegeven van het aantal personen dat van de vergunning heeft gebruikgemaakt en van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst naar de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemmingen en de categorie van de defensiegerelateerde producten.". Er is op het gebied van rapportage dus wel een en ander mogelijk.

De bedrijven die gebruikmaken van de algemene vergunningen moeten een register bijhouden over wat ze aan wie hebben geleverd. Na verloop van tijd moeten die registers aan de Vlaamse overheid worden bezorgd. Op dat ogenblik kan de Vlaamse overheid inschatten wat er met de vergunningen is gebeurd. Dat in decreet is bepaald dat over het gebruik van de algemene vergunningen moet worden gerapporteerd is volgens het Vlaams Vredesinstituut een goede zaak, maar het zou nog beter zijn om over alle vergunningen te rapporteren. Dan komt er echt een zicht op welke zaken met algemene, globale of individuele vergunningen werken. Dat zou de parlementaire controle kunnen verstevigen.

Vlaanderen heeft op het vlak van transparantie het voortouw in België en Europa genomen. Met het Wapenhandeldecreet en de Europese ontwikkelingen is er een nieuwe context gecreëerd. Het zou goed zijn als Vlaanderen opnieuw het initiatief zou opnemen door de transparantie daaraan aan te passen en het Vlaams Parlement daar zo veel mogelijk bij te betrekken. Dit kan bijvoorbeeld door de weigeringen van de motiveringen te vermelden en vooral door meer informatie te geven over het daadwerkelijk gebruik van de vergunningen.

De harmonisering van het exportbeleid is cruciaal. Dit proces startte begin jaren 90 na de eerste Golfoorlog. Dit heeft wel degelijk effect. Bij de meeste experts ontstaat echter de indruk dat het proces van harmonisering is stilgevallen zoals blijkt uit de gebeurtenissen bij de Arabische Lente, het beleid ten aanzien van Israël en recent nog ten aanzien van Rusland.

De Vlaamse defensie-industrie maakt hoofdzakelijk componenten. Enkele jaren geleden lag het percentage van ongekend eindgebruik op 78 percent. Van vier vijfde van de componenten was dus niet geweten waar die uiteindelijk terechtkwamen. Daaruit is de mythe ontstaan dat men dit niet kan weten. Dit beeld kan echter worden bijgesteld. Uit zelf uitgevoerd onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut bleek dat heel wat handelsstromen in kaart konden worden gebracht. Het is mogelijk de eindgebruiker te achterhalen, op voorwaarde dat er voldoende tijd in wordt geïnvesteerd.

Uit het onderzoek bleek ook dat het voor heel wat bedrijven moeilijk is om het eindgebruik te weten, bijvoorbeeld omdat het om een dochter-/moederbedrijf-verhouding gaat. Een aantal bedrijven heeft aan de andere kant wel een intern beleid uitgewerkt, waarbij er constant info wordt gevraagd. Een aantal zaken is dus mogelijk. Vlaanderen heeft een aantal stappen ondernomen om de controle op de eindgebruiker beter op te volgen. In het Wapenhandeldecreet is daar veel aandacht voor, bedrijven moeten proberen het eindgebruik te achterhalen. De grote vraag is natuurlijk in hoeverre de dienst Controle Strategische Goederen dit allemaal kan opvolgen.

4. Bijkomende vragen en opmerkingen

De heer *Karim Van Overmeire* dankt het Vlaams Vredesinstituut voor deze waardevolle analyse, die een grote hulp betekent voor het parlementaire werk. Wat de evaluatie van het Wapenhandeldecreet betreft, wijst hij erop dat dit ook in het Vlaamse regeerakkoord is opgenomen. De minister-president heeft die evaluatie nogmaals uitdrukkelijk toegezegd bij de bespreking van de beleidsnota Buitenlands Beleid in deze commissie. Hij vertrouwt er dan ook op dat dit binnen een redelijke termijn in de commissie kan worden behandeld en hoopt dat alle fracties daar met een open geest en goede wil aan zullen deelnemen.

De heer Van Overmeire waarschuwt voorts voor een standpunt dat eruit zou bestaan dat geen enkel Vlaams product in een conflict mag worden gebruikt. Bijna gevoelsmatig zou men tot dat standpunt kunnen komen, maar dit is helaas niet realistisch. Een aantal operaties van veiligheidsdiensten zijn zeer legitiem in gebieden als bijvoorbeeld Afghanistan, Irak of Libië. Dit belet natuurlijk niet dat het beleid kritisch moet zijn tegenover wat in deze sector gebeurt. Controle is daar dan ook zeer belangrijk.

De spreker zegt tot slot nog dat ook hij uitkijkt naar wat het Vlaams Vredesinstituut op het vlak van benchmarking kan doen. Het zou goed zijn mochten een aantal zaken onderzocht kunnen worden en dat de eindkeuze uit de diverse mogelijkheden op basis van een breed overzicht door de commissie zou kunnen worden gemaakt.

De heer *Tomas Baum* verklaart dat het Vlaams Vredesinstituut zo weinig mogelijk gevoelsmatig en vooral objectief werkt. De essentie is inderdaad de notie van controle. De uiteindelijke beslissing over concrete dossiers is een politieke aangelegenheid.

Rik DAEMS,
voorzitter

Sabine DE BETHUNE
Tine SOENS,
verslaggevers