



Vlaams
Parlement

ingediend op **53-A** (2015-2016) – Nr. 3
12 juli 2016 (2015-2016)

Verslag

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking,
Toerisme en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door Marc Hendrickx en Wouter Vanbesien

over het verslag

van de Vlaamse Regering

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

Periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2015

*Samenstelling van de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed:*

Voorzitter: Rik Daems.

Vaste leden:

Ingeborg De Meulemeester, Marc Hendrickx, Jan Van Esbroeck, Karl Vanlouwe, Karim Van Overmeire,
Manuela Van Werde;

Sabine de Bethune, Vera Jans, Ward Kennes, Johan Verstreken;

Rik Daems, Herman De Croo;

Tine Soens, Güler Turan;

Wouter Vanbesien.

Plaatsvervangers:

Cathy Coudyser, Caroline Croo, Danielle Godderis-T'Jonck, Sofie Joosen, Ann Soete,
Sabine Vermeulen;

Karin Brouwers, Griet Coppé, Joris Poschet, Valerie Taeldeman;

Jean-Jacques De Gucht, Marnic De Meulemeester;

Renaat Landuyt, Steve Vandenberghe;

Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Stefaan Sintobin;

Christian Van Eyken.

Documenten in het dossier:

53-A(2015-2016) – Nr. 1: Verslag wapenhandel

– Nr. 2: Advies van het Vlaams Vredesinstituut

INHOUD

1. Toelichting door Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed	4
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	5
3. Antwoorden van minister-president Geert Bourgeois.....	8
4. Replieken van de commissieleden en aanvullende antwoorden van de minister-president	9

De Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed besprak op 5 juli 2016 het 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, met betrekking tot de periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2015.

1. Toelichting door Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Minister-president *Geert Bourgeois* wijst de leden erop dat dit het twaalfde jaarverslag is van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal en civiele vuurwapens, onderdelen en munitie.

Het rapport betreft de periode januari-december 2015. Dit verslag wordt jaarlijks opgemaakt in toepassing van artikel 50 van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1371/1). Vorig jaar heeft de minister de hoop uitgesproken het verslag over 2015 al in april te kunnen voorstellen, wat uiteindelijk niet mogelijk bleek omdat het Europese jaarverslag, waarnaar verwezen dient te worden, pas op 4 mei 2016 in het Publicatieblad van de Europese Unie (EU) gepubliceerd werd. Wellicht zal het jaarverslag ook de komende maanden pas in de loop van mei kunnen worden voorgelegd. Zoals steeds wordt het jaarverslag na de bespreking in deze commissie gepubliceerd op de website van de dienst Controle Strategische Goederen. Het verslag is opgemaakt zoals dat over 2014.

Het algemeen gedeelte van het verslag bevat:

- het juridische en administratieve kader van de controle;
- een overzicht van de mondiale en Europese handel in wapens en militair materiaal;
- een overzicht van de proactieve informatie- en begeleidingsactiviteiten van de dienst Controle Strategische Goederen in 2015.

Nieuw in het overzicht van beleidsactiviteiten op wereldniveau is de specifieke aandacht voor de conferentie van de staten die partij zijn bij het Wapenhandelsverdrag van de Verenigde Naties (VN). Deze conferentie kwam in 2015 voor de eerste keer samen en voortaan zal in het jaarverslag ook jaarlijks over de activiteiten ervan gerapporteerd worden.

Het traditionele thematische hoofdstuk in het verslag gaat dit jaar weinig verrassend over de optimalisatie van het Wapenhandeldecreet, wat uiteraard later nog aan bod zal komen in deze commissie. Een eindverslag over de consultatieronde met alle opmerkingen en aanbevelingen die de belanghebbenden aan de dienst bezorgd hebben, wordt nog voor het zomerreces voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Er wordt verwacht dat de Vlaamse Regering begin oktober de voorgestelde aanpassingen principieel zal kunnen goedkeuren.

Het rapporteringsgedeelte van het verslag bevat eerst een toelichting bij de methodologie van de rapportering en geeft vervolgens een grafisch overzicht van de toegekende en geweigerde vergunningen in 2015. Dan volgt een uitgebreide bespreking van de cijfers. De cijferweergaves zelf zijn als bijlage toegevoegd. In de cijferweergave in bijlage 1 staat een overzicht per land van het aantal toegekende en geweigerde vergunningen en de totale waarde daarvan in euro.

Per toegekende of geweigerde vergunning van een land zijn vermeld:

- de categorie van de goederen in kwestie;
- het land van eindgebruik als dat verschilt van het land van bestemming;
- de categorie van de bestemming;
- de categorie van de eindgebruiker als die verschilt van de bestemming;
- de waarde in euro van de toegekende of geweigerde vergunning.

Cijfers van vrijstellingen van vergunningen staan niet in de cijferweergave. Voor de referentieperiode van dit jaarverslag werden er namelijk geen vrijstellingen aangevraagd en dus ook niet toegekend.

De cijferweergave in bijlage 2 van het verslag bevat de rapportering over het gebruik van de vijf algemene vergunningen voor overbrenging van defensiegerelateerde producten binnen de EU. Deze cijferweergave bevat per algemene vergunning eerst een overzicht van het aantal personen dat zich voor het gebruik van de vergunning geregistreerd heeft en vervolgens het aantal dat er in 2015 effectief van heeft gebruikgemaakt. Ook wordt de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen weergegeven, uitgesplitst in de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemmingen en de categorie van de defensiegerelateerde producten. Voorts is er de rapportering over het feitelijk gebruik van globale vergunningen. Toegekende globale vergunningen worden weliswaar ook in de algemene rapportering opgenomen, maar met een nulwaarde omdat ze toegekend worden voor een onbepaalde hoeveelheid van de opgegeven defensiegerelateerde producten. Met het oog op transparantie worden de cijfers van het feitelijke gebruik van de toegekende globale vergunningen ook opgenomen in dit jaarverslag.

Vanaf pagina 41 staat in het verslag, net als vorig jaar, een uitgebreide beschrijving van de cijfers. Eerst wordt een allesomvattende analyse gemaakt, waarna bepaalde toegekende vergunningen verduidelijkt worden en alle geweigerde vergunningen toegelicht worden. Hetzelfde geldt voor negatieve voorlopige adviezen. Ook nu is er een specifieke toelichting over de uit- en doorvoer met eindgebruik in het Midden-Oosten of Noord-Afrika. De uit- en doorvoercijfers in 2015 vertonen geen grote structurele verschillen met 2014. Bij overbrenging naar het Vlaamse Gewest is er wel een stijging die geen specifieke aanwijsbare oorzaak kent. Er werden met 538 vergunningen 48 vergunningen meer toegekend dan in 2014, die met 24 miljoen euro ook bijna 5 miljoen euro meer waard zijn dan die van 2014. Het gaat hier vooral over de overbrenging van munitie en munitieonderdelen. Het gebruik van algemene en globale vergunningen voor definitieve overbrenging naar andere EU-lidstaten steeg dan weer sterk in waarde ten opzichte van 2014, maar amper in aantal gebruikers.

Tot besluit vat de minister-president samen dat Vlaanderen over een goede decretale basis beschikt en een wetgeving die in sommige opzichten strenger is dan die van andere lidstaten. De wetgeving wordt correct toegepast, waarbij de elementen van artikel 26 steeds ruim aandacht krijgen. Het decreet wordt geoptimaliseerd; momenteel is de analysefase voorbij en treedt het stadium van de opmaak van de voorstellen tot aanpassing in. Het is de bedoeling om begin oktober 2016 dit dossier voor principiële goedkeuring aan de Vlaamse Regering voor te leggen.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Wouter Vanbesien herinnert eraan dat meermaals beloofd is dat de evaluatie van het Wapenhandeldecreet nog voor het zomerreces zou worden voorgelegd. Dat is als excuus gebruikt om discussies over een on-holdbeleid uit te stellen. De spreker acht het zinvol om de analyse die blijkbaar al klaar is, vooralsnog zonder gevolgtrekkingen of regeringsvoorstellen ter verandering, ter bespreking over te

maken, zoals meermaals beloofd is. Dat maakt het bovendien sommige parlementsleden gemakkelijker om vrij te spreken.

Wat het jaarverslag zelf betreft, blijkt het grote pijnpunt ook uit het advies van het Vlaams Vredesinstituut, namelijk dat het eindgebruik eigenlijk onbekend is, terwijl de morele doelstelling is ervoor zorgen dat wapens, of wapenonderdelen, niet in de verkeerde handen terechtkomen. Ervaart de minister-president dat als een probleem? En zo ja, hoe wil hij dat rechtekken? Een van de redenen is dat algemene en globale vergunningen toenemen, waardoor bedrijven meer verantwoordelijkheid krijgen en er meer controles achteraf, die moeilijker zijn, moeten worden gedaan. Kortom, de spreker wil weten of de Vlaamse Regering de bedoeling heeft het gekende eindgebruik op te krikken zodat het Wapenhandel-decreet effectiever wordt. Het heeft geen zin strengere regels te maken als ze toch niet toegepast worden, in dit geval omdat niet duidelijk is waar het wapentuig terechtkomt.

Marc Hendrickx zegt dat hij heel wat positiever is over het voorliggende jaarverslag. Tussen 2014 en 2015 zijn er geen significante verschillen. De wetgeving is strikt en transparant, maar wordt nog scherper gesteld tegen het najaar. Zullen de gevolgen daarvan zich onmiddellijk doen gevoelen?

Herman De Croo suggereert een ministerieel comité dat de minister-president bijstaat in deze omvattende aangelegenheid, zoals er ook een was op federaal vlak toen hij bevoegd minister was. De beslissing wordt dan voorbereid door verschillende administraties en kabinetten, wat de invalshoek verruimt.

Ward Kennes betreurt dat de evaluatie van het Wapenhandeldecreet dan toch niet meer voor het zomerreces kan gebeuren. De Vlaamse Regering heeft wel al een conceptnota opgesteld. De grote punten die ook in de evaluatie aan bod zullen komen, zijn de catch all, de doorvoer, de controle op het eindgebruik – de registratie en rapportering op internationaal vlak staan nog nergens – de handhaving, de transparantie, de verplichtingen voor wapenhandelaren en de indicatieve doorloopterreinen.

De wapenhandel met als bestemming de westerse wereld, neemt af, maar die naar de rest van de wereld, vooral naar Afrika en Azië, neemt toe. Volgens cijfers van het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) staan het Midden-Oosten, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten in de top vijf van de grootste importeurs. Die regio's zijn de grootste consumenten van wapens en er vloeit ook veel bloed ten gevolge van conflicten. Geweld, wapenimport en bloedvergieten zijn een neerwaartse vicieuze spiraal: het gaat van kwaad naar erger.

Dat Vlaanderen op een ernstige manier de wapenhandel controleert en er gedetailleerd over rapporteert, waarna het parlement erover debatteert, is een goede zaak. Ook de EU publiceert een jaarverslag op basis van de tweeëntwintig categorieën. Daarin valt op dat de nationale rapportering niet eenduidig gebeurt, wat het totale beeld vertekent. Het VN-Wapenhandelsverdrag was een grote mijlpaal. Genève is ondertussen aangeduid als zetel voor het secretariaat; de begroting is goedgekeurd. Aangezien Vlaanderen 30 percent van de Belgische bijdrage voor de werking van het secretariaat betaalt, moet het de evoluties goed opvolgen.

Het samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 regelt de informatie-uitwisseling over de geopolitieke situatie in de diverse landen. Maakt de Vlaamse overheid systematisch gebruik van die informatie bij haar beslissing om een vergunning al dan niet toe te kennen? Zo neen, welke criteria worden dan wel gehanteerd? De federale overheid heeft enkele wetten goedgekeurd die het verbod op in-, door-

en uitvoer en de productie van allerlei wapens verbiedt, bijvoorbeeld wapens met verarmd uranium. Hoe past Vlaanderen die wetten toe?

Het jaarverslag stelt dat, na de goedkeuring van de conceptnota en de ruime tweede consultatieronde, de regering nog voor het zomerreces een ontwerp van decreet tot wijziging van het Wapenhandeldecreet indient. Zal dat alsnog gebeuren of pas na het reces? Voorts blijft het on-holdbeleid een belangrijk aandachtspunt voor de CD&V-fractie. Het Overlegcomité heeft ook een werkgroep opgericht voor afspraken over het toezicht op de in-, uit- en doorvoer tussen de Administratie der Douane en Accijnzen en de gewesten. Dat moet uitmonden in een samenwerkingsprotocol, volgens het verslag ook nog voor het zomerreces. Wat is de stand van zaken? Zo dat samenwerkingsprotocol er nog niet is, wat zijn daarvoor de redenen? En wanneer mag het dan wel verwacht worden?

Volgens het Wapenhandeldecreet kan een systeemintegrator een bestemming én een eindgebruiker zijn. De systeemintegrator en de Vlaamse leverancier weten vaak niet wie de eindgebruiker zal zijn. Als de leverancier alsnog informatie krijgt over wijziging van doel of bestemming, moet hij dit melden. Gebeurt dat geregeld en valt dat te controleren? Wat gebeurt er als de levering van producten aan een systeemintegrator onderdeel vormt van een product dat uiteindelijk geleverd wordt aan een land in oorlog of in een andere geopolitieke toestand waardoor er geen militair materieel aan geleverd mag worden? Kan de vergunning op basis van nieuwe informatie ingetrokken of geschorst worden?

Ook *Güler Turan* betreurt het uitstel van de herziening en zij vraagt om de evaluatie alvast te krijgen. Ook zij wil weten of de werkgroep die met de Administratie der Douane en Accijnzen werd opgericht op 24 februari 2016, al samengekomen is. Zijn er al concrete stappen gezet naar een samenwerkingsprotocol tussen de gewesten en de Administratie der Douane en Accijnzen?

In het verslag wordt niet gemeld dat het on-holdbeleid afgevoerd is, noch wat de implicaties daarvan zijn, wat de spreker betreurt. Dat brengt haar bij de bezorgdheid over Israëlische interesse in Vlaamse producten. De minister-president zei op 7 oktober 2014 in deze commissie dat hij zich houdt aan de resolutie van het Vlaams Parlement waarin de Vlaamse Regering wordt verzocht om geen wapenexportvergunningen toe te staan met bestemming Israël. Israël heeft nooit op de on-holdlijst gestaan, maar de reden van afschaffing van dat beleid zouden evengoed kunnen gelden om vergunningen naar Israël toe te staan. Kan de minister-president de houding ten aanzien van wapenexport naar Israël toelichten?

Sp.a maakt zich het meest zorgen over de controle op het eindgebruik ingeval van overbrenging naar de (defensiegerelateerde) industrie van andere Europese lidstaten. Het opleggen van wederuitvoerverbintenissen is nog steeds mogelijk. Het Vlaams Vredesinstituut haalt aan dat er weinig zicht is op de toepassing van dit instrument. Hoe gaat men om met concepten uit het decreet zoals 'het essentiële karakter van onderdelen' en 'de gevoeligheid van de overbrenging'? Er werden tijdens deze legislatuur goede stappen gezet naar transparantie. Gezien het blijvende probleem van de kennis van het eindgebruik bij export naar de Europese defensiegerelateerde industrie, is het wellicht nuttig om te weten hoe de dienst Controle Strategische Goederen omgaat met de instrumenten zoals wederuitvoerverbintenissen en hoe hij invulling geeft aan de concepten die daaraan verbonden zijn. Zal de minister-president daarvoor zorgen?

3. Antwoorden van minister-president Geert Bourgeois

Minister-president *Geert Bourgeois* wijst op de gedetailleerde maandelijkse rapporten, die zeer veel informatie bevatten. Hij zal dan ook alleen antwoord geven op vragen waarvan het antwoord daar niet in terug te vinden is. De analyse/evaluatie is beleidsvoorbereidend en zal aan het rapport voor de Vlaamse Regering gehecht worden. Dat is de gebruikelijke werkwijze. Hij denkt het overzicht van de opmerkingen nog voor het reces aan de regering te kunnen voorleggen. Begin oktober volgt dan het ontwerp van decreet. De maandag volgend op die regeringsvergadering, kan het parlement al over alle documenten beschikken.

Wat de handhaving betreft, is er wat tijd nodig geweest om uit te klaren wie wat doet, onder andere door overleg met de douane. Daarom is nu pas de evaluatie mogelijk waaruit voorstellen tot aanpassing zullen voortvloeien. Vlaamse bedrijven leveren wapens en militair materiaal minder vaak aan een concrete gebruiker zoals een leger, maar vaker aan systeemintegratoren. Dat doet niets af aan de controle. De vergunningsaanvrager is immers ook dan verplicht alle informatie over de eindgebruiker en het eindgebruik mee te delen. Als op het moment van de beslissing over de vergunningsaanvraag een finale eindgebruiker bekend is, moet die medegedeeld worden en wordt die getoetst aan het Wapenhandeldecreet. Bovendien blijft er tijdens de geldigheidsduur van een vergunning een informatieverplichting gelden. De gebruiker van een vergunning moet immers alle informatie die hij tijdens de geldigheidsduur van zijn vergunning verkrijgt over de wijziging van doel of bestemming of van de wederuitvoer van vergunningen, melden aan de dienst Controle Strategische Goederen. Het merendeel van de Vlaamse uitvoer en overbrenging gebeurt naar lidstaten van de EU en van het Wassenaar Arrangement. Richtlijn 2009/43 verbiedt om bij de overbrenging van niet-essentiële onderdelen naar een systeemintegrator voor die onderdelen uitvoerbepkeringen op te leggen. Het Wapenhandeldecreet zegt dat in bepaalde gevallen de overbrengings- of de uitvoervergunning in ieder geval niet kan worden toegekend zonder dat de opgegeven eindgebruiker er zich toe verbindt om bij een eventuele wederuitvoer de toestemming van de Vlaamse Regering te vragen. Bij overbrenging of uitvoer naar lidstaten van de EU, van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) of betrouwbare lidstaten van het Wassenaar Arrangement is dat geen verplichting, maar wel een mogelijkheid, bijvoorbeeld als er bezorgdheid is over ongewenste wederuitvoer. Op die manier kan Vlaanderen altijd controle houden op het concrete eindgebruik, ook al is dat op het moment van de vergunningstoekenning nog niet bekend.

Een notificatieverplichting over wijziging van doel, bestemming of wederuitvoer heeft de opgegeven eindgebruiker tijdens de geldigheidsduur van de vergunning in principe altijd. De verplichting maakt deel uit van het standaardjabloon van de eindgebruikersverklaring die de dienst Controle Strategische Goederen hanteert. De eindgebruiker wijzigt zelden. Als de bestemming wijzigt, vervalt de vergunning. Een schorsing of vervallenverklaring is altijd mogelijk als de omstandigheden daartoe nopen.

Het decreet schuift een controle ex post naar voren, wat nauwgezet nageleefd wordt. De impact van de wijziging van het decreet zal worden bepaald door de datum van inwerkingtreding van de besluiten. Het samenwerkingsakkoord tussen de landen zorgt ervoor dat er automatisch om de zes maanden fiches geleverd worden. Waar nodig vraagt de dienst Controle Strategische Goederen informatie aan het federale niveau.

Michael Peeters, diensthoofd Controle Strategische Goederen, legt uit dat verarmd uranium onder het dualuseregime van de Europese verordening valt en niet onder het Vlaamse Wapenhandeldecreet. Nucleaire wetgeving is federaal. Een federale commissie, met de federale actoren en de gewesten, beoordeelt de nucleaire uitvoer.

Minister-president *Geert Bourgeois* antwoordt voorts dat, wat de samenwerkingsakkoorden betreft, de werkgroep samengesteld is en de gesprekken lopen. Ook de on-holdregeling zal daarbij aan bod komen. Voor de vraag over Israël verwijst hij naar het rapport; hij denkt dat er geen vergunningen aan dat land verleend zijn.

Een ministeriele werkgroep is op Vlaams niveau minder nodig dan op federaal niveau, waar communautaire en andere evenwichten gezocht worden. Hij acht het niet nodig dat de regering of meerdere ministers zich over de vergunningen buigen. Zijn beslissingen steunen op uitvoerige adviezen van de dienst Controle Strategische Goederen.

4. Replieken van de commissieleden en aanvullende antwoorden van de minister-president

Jan Van Esbroeck hecht meer belang aan een goede en weldoordachte evaluatie dan aan snelheid. Daarbij komt nog dat er geen problemen zijn die haast rechtvaardigen.

Wouter Vanbesien wijst erop dat Jan Van Esbroeck eerder het voorstel van decreet van sp.a en Groen houdende wijziging van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, wat de on-holdlijst betreft (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 655/1), verwierp met het argument dat dit aan bod zou komen bij de decreetsevaluatie die voor het zomerreces zou plaatsvinden.

Het Vlaams Vredesinstituut zegt dat de controle op het eindgebruik de achilleshiel blijft van het Vlaamse exportcontrolebeleid, met een reëel risico dat de doelstellingen van het eigen exportcontrolebeleid ondergraven worden. Export van goederen naar bestemmingen waar de Vlaamse Regering niet voor zou tekenen, kunnen daar via derden wel bij terechtkomen. Erkent de minister-president de cijfers van het Vlaams Vredesinstituut? Zolang het eindgebruik niet bekend is, is het niet mogelijk een correcte afweging te maken. Wat vindt de minister-president fout aan die redenering? De drie belangrijkste exportlanden zijn ook de belangrijkste EU-leveranciers van defensieproducten aan het Midden-Oosten. Daarmee is niet bewezen dat Vlaamse producten daar terechtkomen, maar de kans daartoe is wel groot.

Door een andere interpretatie van de regels voor de catch all is de controle ook daar drastisch gedaald. Ervaart de regering dat als problematisch? Zal ze haar beleid daardoor wijzigen?

Jan Van Esbroeck zegt dat de evaluatie inderdaad voor het zomerreces is aangevat, zoals beloofd.

Güler Turan heeft geen antwoord gekregen op haar vraag over de controle op het eindgebruik. Hoe worden concepten als 'het essentiële karakter van onderdelen' gedefinieerd? Hoe gaat de dienst Controle Strategische Goederen om met instrumenten als de wederuitvoerverbintenissen?

Minister-president *Geert Bourgeois* zegt dat er daarvoor bevoegde mensen bij de dienst werken. Wat het eindgebruik betreft, is hij gebonden door het decreet, de Europese richtlijn, de internationale overeenkomsten. EU-lidstaten zijn systeemintegratoren waaraan geleverd wordt.

Güler TURAN,
waarnemend voorzitter

Marc HENDRICKX
Wouter VANBESIEN,
verslaggevers