



Vlaams
Parlement

ingediend op **1058** (2016-2017) – Nr. 1
25 januari 2017 (2016-2017)

Verslag van de gedachtewisseling

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

over de studie van het Vlaams Vredesinstituut
'Vlaamse Wapenexportcontrole in Europa:
het complexe vraagstuk van Europese
harmonisering' en het bijhorende advies

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.

INHOUD

1. Situering	4
2. Toelichting bij de studie 'Vlaamse Wapenexportcontrole in Europa: het complexe vraagstuk van Europese harmonisering'	4
2.1. Onderzoeksopzet.....	4
2.2. Europese harmonisering	4
2.3. Hoe verhoudt de situatie in het Vlaamse Gewest zich tot de Europese..... praktijk?.....	5
2.4. Implicaties voor het Vlaamse wapenexportbeleid	7
3. Toelichting bij het advies van de raad van bestuur van het Vlaams Vredesinstituut	7
4. Vragen en opmerkingen van de leden	8
5. Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Vlaams Vredesinstituut	12
6. Slotopmerkingen	14
Gebruikte afkortingen	15
Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

In de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed vond op 10 januari 2017 een gedachtewisseling plaats over de studie 'Vlaamse Wapenexportcontrole in Europa: het complexe vraagstuk van Europese harmonisering' en het bijhorende advies van het Vlaams Vredesinstituut. Namens het Vlaams Vredesinstituut werd aan die gedachtewisseling deelgenomen door directeur Tomas Baum en onderzoeker Diederik Cops.

De powerpointpresentatie die bij de toelichting werd gebruikt is te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Situering

Tomas Baum stelt dat het rapport over het complexe vraagstuk van Europese harmonisering inzake wapenexportcontrole een lijvig document is geworden. Naast Diederik Cops, die de bevindingen zal toelichten, hebben ook de onderzoekers Nils Duquet en Gregory Gourdin eraan meegewerkt.

Ruim een jaar geleden kreeg het Vlaams Vredesinstituut van de commissie de vraag een onderzoek te doen naar bestaande goede praktijken inzake de regelgeving en het vergunningsbeleid voor handel in militair materieel in de EU en een terugkoppeling te doen naar Vlaanderen. Er zijn zeven landenstudies uitgevoerd, en ook Vlaanderen is erbij betrokken.

In juli 2016 werd al een compilatie van die landenstudies bezorgd en wat voorligt is de analyse en synthese. Bovendien werden de bevindingen van die synthese aan Vlaamse stakeholders voorgelegd, met in de eerste plaats de defensiegerelateerde industrie, de vredesorganisaties en de administraties, de Dienst Controle Strategische Goederen en de douanediensden. Wat in de vergelijkende studie werd geconstateerd, is met hen besproken in focusgroepen of gestructureerde interviews.

2. Toelichting bij de studie 'Vlaamse Wapenexportcontrole in Europa: het complexe vraagstuk van Europese harmonisering'

Diederik Cops, onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut, zal zich beperken tot een presentatie van de brede algemene conclusies, gekoppeld aan de onderzoeksvragen.

2.1. Onderzoeksopzet

De eerste drie vragen van de commissie legden de focus op de mate van Europese harmonisering. Twee regulerende initiatieven zijn ter zake in Europa belangrijk. Richtlijn 2009/43 probeert de intra-EU-handel in militair materieel te vereenvoudigen en een Europese markt op te zetten. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 van de EU probeert gemeenschappelijke criteria voor de beoordeling van vergunningsaanvragen te realiseren. Er werd nagegaan hoe de verschillende principes door de diverse lidstaten zijn geïmplementeerd, welke overeenkomsten en verschillen er nog zijn tussen de lidstaten en wat de gevolgen daarvan zijn.

2.2. Europese harmonisering

De belangrijkste conclusie op het vlak van de Europese harmonisering is dat er momenteel een beperkte en bovendien complexe harmonisering is van de wapenexportcontrole in de geselecteerde lidstaten. Er is weliswaar een gedeelte Europese basis, met een aantal basisprincipes die in essentie door de meeste landen worden opgenomen. Tegelijk laten de Europese regulerende initiatieven

nog steeds heel wat ruimte voor nationale overheden die daarvan ook nog steeds gebruikmaken om eigen nationale klemtonen te leggen.

De harmonisering komt het meest tot uiting wanneer het gaat om de meer formele aspecten zoals verplichtingen inzake registratie, melding, gebruik, rapportage van gegevens inzake gebruik van vergunningen, archiveringsplicht enzovoort. Over de meer inhoudelijke aspecten is er minder harmonisering, bijvoorbeeld als het gaat om wanneer wederuitvoerrestricties worden opgelegd, het bepalen naar welke landen een meer flexibel regime wordt geïnstalleerd enzovoort. Op die vlakken verschillen de keuzes vaak sterk. Tegelijk blijft de vaststelling dat voor geen enkel van de onderzochte aspecten, formele of andere, sprake is van een volledige harmonisering.

Er is bovendien evenmin een lineaire logica in de mate van harmonisering. Een ordening van helemaal niet naar sterk geharmoniseerd is niet mogelijk, net zo min als van helemaal niet conform de Europese norm naar helemaal conform die norm. De lidstaten verschillen in de mate waarin ze aansluiting vinden bij een enigszins bestaande praktijk maar wijken anderzijds vaak sterk af.

2.3. Hoe verhoudt de situatie in het Vlaamse Gewest zich tot de Europese praktijk?

Wat betekent dit voor Vlaanderen? Om op die onderzoeksvraag te antwoorden, werd ervoor gekozen vijf grote thema's die relevant zijn voor het wapenexportcontrolebeleid te beschrijven en te bekijken hoe Vlaanderen zich in dat verband verhoudt tot de andere lidstaten.

Institutionele context

In eerste instantie werd de institutionele context bekeken: hoe is het wapen-exportcontrolesysteem administratief ingebed in de brede overheidsorganisatie? Vlaanderen neemt ter zake een unieke positie in, vanwege zijn hoedanigheid als subnationale actor en de eigenheid van de organisatie van een federale staat met verschillende diensten die zich op diverse niveaus situeren. Er zijn in Vlaanderen, in tegenstelling tot elders, geen andere diensten formeel betrokken in de besluitvorming. Meestal worden relevante diensten zoals Defensie en Buitenlandse Zaken of Buitenlandse Handel, Ontwikkelingssamenwerking of douanediens ten wel betrokken in de andere lidstaten. In het kader van het samenwerkingsakkoord voorziet Vlaanderen wel in een samenwerking met Buitenlandse Zaken maar in de praktijk blijft ook dat vrij beperkt.

Materieel toepassingsgebied

Wat is het materiële toepassingsgebied, of met andere woorden: welke goederen vallen onder de vergunningsplicht? Er is een gedeelde Europese basis, met onder meer de Europese gemeenschappelijke militaire lijst die bepaalt welke goederen onder vergunningsplicht worden geplaatst, wat geldt voor alle lidstaten. Tegelijk kiezen de meeste lidstaten ervoor om bijkomend nog andere goederen onder vergunningsplicht te stellen. Die kiezen ze op basis van de eigen nationale geschiedenis en de eigen context. Het verschil tussen Vlaanderen en de andere lidstaten is de manier waarop dat gebeurt. Elders komen goederen op een eigen nationale lijst, waardoor ze systematisch vergunningsplichtig worden. Vlaanderen kiest voor een catch-allclausule waarmee ad hoc goederen onder vergunningsplicht kunnen worden geplaatst.

Vergunningen

Een ander aspect zijn de vergunningen waarmee goederen geëxporteerd kunnen worden. Ook daar is de conclusie dat er een zekere gedeelde basis is in Europa, met name voor de bestaande vergunningen die kunnen worden gebruikt. Via de Europese richtlijn zijn, naast de traditionele individuele vergunningen die dienen voor één specifieke transactie naar één specifieke eindgebruiker van een bepaald product voor een bepaalde waarde, twee nieuwe vergunningen ingevoerd: de globale en de algemene vergunning. De globale vergunning stelt een meer flexibel systeem in, waarbij houders van de vergunning ook meer producten naar meer gebruikers in meer landen kunnen uitvoeren. Algemene vergunningen maken het mogelijk dat er zelfs geen vergunning moet worden aangevraagd op voorhand. Enkel het gebruik van de vergunning die door de overheid is gepubliceerd moet achteraf gerapporteerd worden. Zo valt in Vlaanderen bijvoorbeeld het overbrengen van militair materieel naar strijdmachten in andere Europese lidstaten onder de algemene vergunning. De respectieve bedrijven rapporteren eenmaal per jaar welk materieel is overgebracht.

De onderzochte lidstaten gebruiken allemaal die verschillende types van vergunningen. Er zijn evenwel significante verschillen in de nationale afbakening van het geografische en materiële toepassingsgebied. Vlaanderen gaat in vergelijking met andere lidstaten voor een maximale invulling van het materiële toepassingsgebied: alle goederen op de Europese gemeenschappelijke lijst, behalve de verboden goederen, mogen in principe via een algemene vergunning verhandeld worden. Andere lidstaten hanteren daar vaak restricties in. Het geografische toepassingsgebied vult Vlaanderen dan weer veeleer restrictief in: zeker voor de globale vergunningen blijft het geografische toepassingsgebied beperkt tot landen binnen de EU. Andere landen gaan daar verder in, ongeveer de helft van de andere lidstaten legt geen geografische restricties op.

Controle op eindgebruik

De controle op het eindgebruik is de hoeksteen van het wapenexportcontrolesysteem. Het gaat daar om het bepalen van de mate waarin een vergunningsaanvraag legitiem en wenselijk is. Dat is een breed gebied, waarbij drie elementen worden belicht: de toetsingscriteria, de documenten ter staving van het eindgebruik en het gebruik van wederuitvoerbeperkingen.

De toetsingscriteria zijn in Vlaanderen in de eigen primaire wetgeving opgenomen. Alle lidstaten passen die criteria wel toe, maar alleen Vlaanderen gaat zo ver. Andere lidstaten gebruiken wel bijkomende weigeringsgronden of toetsingscriteria die gelijklopen met die in Vlaanderen.

Vlaanderen hanteert wat de formeel benodigde documenten voor de staving van het eindgebruik betreft, een soepel regime in vergelijking met de andere lidstaten. Het is een van de weinige lidstaten die decretaal niet systematisch een eindgebruikerscertificaat oplegt bij de vergunningsaanvraag. In de praktijk wordt het wel quasi standaard gevraagd.

De wederuitvoerbeperkingen worden door de Vlaamse overheid opgelegd. De ontvanger in het eerste land van bestemming moet om het goed opnieuw uit te voeren, in principe een schriftelijke goedkeuring vragen aan de Vlaamse overheid. In vergelijking met de andere onderzochte lidstaten hanteert Vlaanderen ook daar een beperkte systematiek. Andere landen maken op een meer systematische manier gebruik van de mogelijkheid om wederuitvoerbeperkingen te integreren in eindgebruikerscertificaten en de goedkeuring van vergunningen.

Transparantie

Laatste element is de transparantie en de publieke rapportage over het wapenexportcontrolebeleid. Daar staat Vlaanderen ver in vergelijking met andere Europese lidstaten. Elk land heeft minstens een jaarlijkse rapportage over de vergunde uitvoer van militair materiaal en die rapportage is sterk vergelijkbaar, aangezien de militaire lijst ook gemeenschappelijk is. Dat is een belangrijke meerwaarde. Vlaanderen hanteert echter een maandelijks rapportagesysteem, dat bovendien zeer gedetailleerd is. Samen met Nederland, gebeurt in Vlaanderen de rapportage op niveau van de vergunning, terwijl dat in alle andere lidstaten op geaggregeerd niveau gebeurt, op niveau van de landen van bestemming. Relevante informatie over het gevoerde beleid situeert zich evenwel vooral op niveau van de vergunning.

2.4. Implicaties voor het Vlaamse wapenexportbeleid

Een eerste belangrijke conclusie is dat er geen eenduidig Europees wapenexportcontrolebeleid is. De inhoudelijke uitgangspunten worden nog altijd nationaal bepaald. Om tot een Europees economisch 'level playing field' te komen en het doel van onder meer de richtlijn te bereiken van een Europese gemeenschappelijke markt waarin de restricties afgebouwd worden, is een sterker en meer geharmoniseerd Europees buitenlands en veiligheidsbeleid nodig. Lidstaten gaan maar bereid zijn om de eigen restricties af te bouwen als ze er voldoende vertrouwen in hebben dat de andere landen vergunningsdossiers op dezelfde manier beoordelen.

Voor het Vlaamse wapenexportbeleid houdt dat in dat er meer duidelijkheid kan zijn over de principes van dat beleid. Vlaanderen kan een zelfbewust eigen wapenexportbeleid voeren met eigen inhoudelijke accenten, dat deel uitmaakt van een breder Vlaams buitenlands beleid dat dan weer past in het Europese kader.

3. Toelichting bij het advies van de raad van bestuur van het Vlaams Vredesinstituut

Tomas Baum zegt dat de raad van bestuur van het Vlaams Vredesinstituut zich over dit onderzoek heeft gebogen in verscheidene werkgroepen. Op 13 december 2016 is daaruit uiteindelijk een unaniem goedgekeurde adviestekst gedistilleerd. Hij licht daar vier sleutelementen uit.

De assumptie is dat Vlaanderen inderdaad meer zelf kan doen. In eerste instantie kan de samenwerking tussen de diverse betrokken diensten geoptimaliseerd worden. Ter zake zijn er twee aanbevelingen geformuleerd. De federale samenwerking kan beter, bijvoorbeeld door meer intensieve interactie met Buitenlandse Zaken en douane. Ook binnen de Vlaamse administratie is evenwel veel expertise aanwezig, bijvoorbeeld inzake buitenlandse handel, bij FIT, op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, inzake mensenrechten enzovoort. Ook die kennis kan wellicht gemobiliseerd worden, om tot de best mogelijke beslissing te komen over vergunningen.

De aandacht voor het materiële toepassingsgebied, de catch-all, moet zuiver gehouden worden en moet dienen als uitzonderingsmaatregel. Om bepaalde transacties te viseren met een vergunningsplicht en daarop vat te houden inzake controle, gebeurt dat best via een catch-all als het om een uitzonderingssituatie gaat. Bij systematische toepassing gebeurt het beter onder een bijkomende lijst.

De rapportage blijkt zeer goed en gedetailleerd te zijn in Vlaanderen. Verbeterpunten zijn er nog op het vlak van de rapportage over de effectieve uitvoer. Veel

landen kunnen dat en die rapportage wordt ook aan het Europese niveau doorgegeven. Het gaat dan niet enkel om vergunningen voor export, maar ook over welke export of overbrenging daarmee effectief gebeurt. Dat biedt een meer afgelijnd beeld van de activiteiten. Het zou goed zijn om dat ook in Vlaanderen te doen, in eerste instantie met het eigen parlement, en uiteindelijk ook op het Europese niveau, in een geaggregeerde Belgische dataoverdracht over de vergunningen.

Voorts is er bij stakeholders ook vraag naar meer inzicht in de werking van de betrokken diensten. Zo vragen ngo's vaak naar beslissingen in bepaalde dossiers, naar het hoe en waarom. Het bedrijfsleven heeft vragen bij de vergunnings-termijnen en het beheer van het vergunningsproces. Ook in dat verband is het aangeraden in een rapportage over de werking van de dienst te voorzien.

Laatste en mogelijk belangrijkste punt is de aanbeveling om meer inspanningen te leveren voor controle op eindgebruik. De gangbare praktijk is de eindgebruikersverklaring. Een invoercertificaat is ook nuttig omdat de lidstaat waar de bestemming zich situeert daarbij betrokken is, maar een eindgebruikersverklaring bindt de bestemming zelf. De meeste landen hanteren die praktijk en er wordt aangeraden dat ook in Vlaanderen te doen.

Er wordt voorts meer aandacht gevraagd voor potentieel misbruik van goederen. Meer en meer doelgerichte controle op de overgebrachte goederen is eveneens aan te bevelen. In Vlaanderen gebeurt dat relatief weinig, maar het zou perfect mogelijk zijn om bijvoorbeeld wederuitvoerverbintenissen op te leggen aan bepaalde ontvangers. Mochten andere Europese landen een gelijklopend beleid hebben als dat in Vlaanderen, dan zou dat niet meer nodig zijn, maar de meest frappante conclusie van het rapport is net dat die assumptie niet kan worden gemaakt.

De spreker meldt tot slot nog dat het de bedoeling is een Europese opvolging te doen van het rapport. Eerst zal wel de gevraagde Belgische benchmark worden afgewerkt en zullen de resultaten daarvan worden ingebracht. Daarna zal er een Engelse vertaling worden gemaakt voor geïnteresseerden in de EU.

4. Vragen en opmerkingen van de leden

Tine Soens heeft waardering voor het vele werk dat aan het voorliggend rapport is besteed. Die studie zal zeker nuttig blijken voor deze commissie.

Zij komt terug op de aanbeveling om te streven naar een betere samenwerking tussen de Dienst Controle Strategische Goederen en de andere overheidsdiensten. Het advies van andere diensten van de Vlaamse administratie zou moeten worden betrokken in de vergunningsprocedure. De beleidsdomeinen die vooralsnog een meer strategisch, veiligheids-, diplomatiek en economisch perspectief hanteren, worden te weinig bij de procedure betrokken. Het lid zag bijvoorbeeld nergens een advies van Buitenlandse Zaken of de bevoegde Belgische ambassades. Welke andere diensten van de Vlaamse overheid zouden er volgens het Vlaams Vredesinstituut meer ingeschakeld moeten worden?

De huidige toetsingscriteria zouden meer verfijnd moeten worden en er is meer aandacht nodig voor mogelijk misbruik van producten. Moet het causaal verband dan uit de criteria gelicht worden? Een vergunning kan vooralsnog geweigerd worden als kan worden aangetoond dat het kan worden gebruikt om bijvoorbeeld de mensenrechten te schenden.

De achilleshiel is inderdaad het eindgebruik. In Zweeds onderzoek ter zake heeft men het over de Zweedse of buitenlandse dominante goederen. Bij wederuitvoer

van Zweedse dominante goederen kan dat land verzoeken om de controle te blijven houden. Wat houdt dat allemaal in en kan dergelijk systeem ook op Vlaamse goederen worden toegepast? Is dat vergelijkbaar met het onderscheid tussen essentiële en niet-essentiële onderdelen?

Controle op het eindgebruik gebeurt quasi in alle landen via de certificaten. De aanvrager van de vergunning moet dan de inhoudelijke elementen aanleveren. Alleen Duitsland blijkt sinds kort met een ander systeem te werken waarin ook in onderzoek ter plaatse is voorzien. Dat lijkt de enige werkwijze die volledige zekerheid kan bieden. Heeft Vlaanderen ook een mogelijkheid om aan dergelijke post-shipmentcontrole te doen?

Het advies raadt aan de eindgebruikerscertificaten verplicht te maken voor alle vergunningen, ook de overbrenging. Is er zicht op de mogelijke administratieve lasten die dat voor de bedrijven kan meebrengen? Hoe kan het meer doelgericht toezicht waarvan sprake in het advies, effectief gerealiseerd worden?

Wat de gegevens betreft over de effectieve uitvoer, is er volgens de minister voorlopig geen informaticasysteem beschikbaar in Vlaanderen om dat te monitoren. Wallonië doet het wel, dus lijkt het zinvol om ook in Vlaanderen daaraan te werken.

Wat transparantie en parlementaire controle betreft, acht het lid het niet aangewezen om de aandacht te laten verslappen omdat Vlaanderen het inzake rapportage goed doet. De maandelijkse verslagen zijn inderdaad een voorbeeld voor andere landen, maar er zijn altijd nog verbeterpunten. Zo wordt in Duitsland over gevoelige beslissingen steeds zeer gedetailleerde informatie meegegeven aan het parlement. Het lijkt nuttig om dat ook in Vlaanderen te doen, om tijdig en snel te kunnen inspelen op de omstandigheden bij gevoelige vergunningen. Zo wordt bij notificatie bijvoorbeeld meteen ook de naam van een bedrijf vermeld, en de goederen, aantal en waarde van een vergunning. In het VK vermeldt het jaarlijks verslag een aantal casestudies waarin de overheid uitlegt hoe de exportcontrole in de praktijk gebeurt. Ook dat lijkt een zinvolle goede praktijk om over te nemen. De maandelijkse verslagen van Nederland kunnen als goed voorbeeld dienen voor Vlaanderen, omdat onder meer de omschrijving van de goederen daar veel verder gaat dan een loutere vermelding in de categorie van de militaire lijst.

Welke rapportage over de werking van de diensten achten de sprekers nog nuttig?

De conclusie van het Vlaams Vredesinstituut is dat Vlaanderen een zelfbewust wapenexportcontrolebeleid kan voeren. Het lid staat achter die conclusie en is van oordeel dat Vlaanderen die voorlopersrol moet opnemen.

Jan Van Esbroeck hecht grote waarde aan het afgeleverde rapport. Dat deze studie waardevol is, wordt bevestigd door de grote vraag ernaar, ook vanuit Europa. Het lid kijkt ook uit naar het vervolg over de verhoudingen en verschillen met Wallonië.

De conclusies geven duidelijk aan dat Vlaanderen een voortrekkersrol heeft in Europa, zeker qua rapportage. Het lijdt voor het lid geen twijfel dat men hier op het juiste spoor zit. Het Vlaamse wapenhandelbeleid is zeer strikt en transparant, en dat is ook een must. Het desbetreffende decreet zit goed in elkaar en er wordt al in een aantal aanpassingen voorzien op korte termijn, ook over zaken waarover opmerkingen worden gemaakt in het rapport. De evaluatie was voorzien en de verfijning en verstrenging is aan de gang.

In het algemeen mag worden gesteld dat Vlaanderen de bevoegdheden die het toegewezen kreeg, maximaal invult. Dat maakt het uniek in de groep van onderzochte landen. De kritieken in de voorgaande jaren vond het lid vaak niet terecht en het rapport bewijst naar zijn mening zijn gelijk ter zake. Het rapport weerlegt beschuldigingen dat Vlaanderen alleen commercieel gewin voor ogen zou houden als het om wapenexport gaat. Het huidige decreet voorziet al in evaluaties en die gebeuren ook. Kortom, Vlaanderen doet het goed en dat stemt het lid tevreden.

Het lid begrijpt dat er geen verplichte rapportage over het eindgebruik is, maar dat die er in concreto zo goed als altijd wel is in de vorm van het eindgebruikers-certificaat. Klopt dat?

Ook *Sabine de Bethune* dankt het Vlaams Vredesinstituut voor het geleverde werk. Zij vraagt zich af hoe de landen in de vergelijkende studie werden gekozen. Werd er gekeken naar hun goede reputatie of expertise of naar de correlatie inzake de wapenindustrie? Werd er ook gekeken naar landen met een vergelijkbare wapenindustrie?

Het verraste het lid dat er niet van meet af aan een interfederale studie is uitgevoerd. Het lijkt haar zinvol om met de verschillende gewesten een vergelijking te maken.

Wat behelst het catch-allprincipe in het kader van het materiële toepassingsgebied van de EU en de vergeleken landen?

Het valt op dat er gepleit wordt voor een optimalisering van de samenwerking tussen diensten op het federale en het Vlaamse niveau. Ze vindt dat terecht, maar zou er graag ook het begrip 'interfederaal' aan toegevoegd zien. Het buitenlands beleid is immers grotendeels federaal met autonome bevoegdheden voor de deelstaten, in het bijzonder rond de controle op de wapenhandel. Het lijkt dan ook moeilijk om voorbij te gaan aan interfederaal overleg en aanpak gezien die verwevenheid, bijvoorbeeld wat betreft ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten, waar de bevoegdheden gespreid zijn.

Hoe wil de commissie het voorliggende rapport verder hanteren en bespreken? Zij neemt aan dat een reactie van de minister zal worden gevraagd en acht het zinvol om een aftoetsing aan het decreet te doen.

Wouter Vanbesien heeft de conclusies die Jan Van Esbroeck uit het rapport trekt, niet gehoord. Terwijl de collega blijkbaar concludeerde dat Vlaanderen de beste van Europa is, heeft hij vooral begrepen dat een vergelijking bijzonder moeilijk is en dat er overal sterkere en zwakkere punten aan te vinken zijn. Ook hij kijkt uit naar het interfederale rapport.

Dat Wallonië veel meer wapens levert dan Vlaanderen, ook aan zeer foute regimes, is al langer duidelijk, stelt het lid. Interessant vindt hij vooral dat naar aanleiding van het voorliggend onderzoek duidelijk wordt gezegd op welke vlakken Vlaanderen beter kan doen. Bepaalde aspecten zitten inderdaad al zeer goed, maar hij haalt graag nog drie aspecten naar voren waarmee men aan de slag kan en moet. Uit het advies blijkt dat niet alles van Europa moet worden verwacht, maar dat zelf moet worden uitgemaakt wat men met het beleid ter zake wil bereiken. Een goed decreet heeft nood aan een duidelijk uitgangspunt. Het advies geeft zelfs aan waar de nadrukken kunnen of moeten liggen, bijvoorbeeld op effectieve controle, ethische standaarden, strategische veiligheidsbelangen enzovoort. Het is zaak van een keuze te maken, met evenwicht als doel. Vlaanderen is het aan zichzelf verplicht om de hoogste ethische standaarden na te streven, als vredesregio in Europa. Het lid refereert

daarbij aan het feit dat de Vlaamse Beweging ook is ontstaan vanuit de grondgedachte van 'nooit meer oorlog'.

Uit dit onderzoek blijkt opnieuw dat de controle op het effectief eindgebruik problematisch blijft. Het lid pleit dan ook voor meer inspanningen ter zake. Met betrekking tot de catch-all lijkt het hem aangewezen dat zuiver te houden en inderdaad te zorgen voor een lijst met Vlaamse producten.

Ward Kennes acht het goed om het rapport samen te lezen met de tussentijdse studie die al is gebeurd. Ook hij wacht vol ongeduld op de vergelijkende studie met Wallonië. Dat alles samen moet dan een helder beeld geven van de situatie. Het is positief dat de commissie hier telkens uitgebreid aandacht aan besteedt. Het lid kijkt ook naar de wetgevende initiatieven die op stapel staan. Aftoetsing aan dit rapport, lijkt hem evident.

Er wordt voor gepleit ook andere diensten te betrekken bij het beleid rond wapenexportcontrole. Het is inderdaad vreemd dat bijvoorbeeld Defensie nergens ter sprake komt of een rol speelt als het om wapenhandel gaat. Zelfs al zitten de bevoegdheden op verschillende niveaus, zou er toch een raakvlak moeten zijn. Ook Buitenlandse Zaken heeft een rol te vervullen. Het lijkt dan ook relevant dat de minister nagaat hoe zijn administratie nog betere input kan vinden in andere diensten en ook op andere niveaus.

De controle op het eindgebruik blijft een heikel punt. Binnen Europa zou blijkbaar alleen Duitsland op het terrein mee gaan zoeken. Ook voor entiteiten als het VK en Frankrijk zou dat toch mogelijk moeten zijn. Doen die dat dan helemaal niet? Moet Vlaanderen niet proberen aan te sluiten bij Duitsland voor dit soort missies en eventueel in Europees verband verdergaan? Er is ook een Europees gemeenschappelijk standpunt uitgewerkt en dan lijkt het zinvol om ook de opvolging, de terreincontrole, in dat kader te realiseren. De Benelux-defensie neemt alsmear sterkere vorm aan en dus zijn er ook daar mogelijkheden. Solo gaan lijkt in elk geval onhaalbaar. De kans dat in geval van een conflict iemand zich laat afschrikken door een certificaat, is hoe dan ook beperkt.

Is er ergens in het onderzoek gebleken dat men via de interactie tussen het Europese gemeenschappelijke standpunt en de richtlijn bepaalde zaken probeert te ontwijken? De gehanteerde criteria voor uitvoer zijn niet overal gelijk. De formele aspecten zijn vaak meer gemeenschappelijk. In Europa lijkt zich meer een ontwijkingsmanoeuvre voor te doen waarbij men in eerste instantie de interne markt laat spelen en dan pas de andere nationale wetgeving gebruikt om iets te doen wat in het ene land niet kan. Is dat puur theorie of zijn er echt sporen die aantonen dat men zo te werk moet gaan om meer te kunnen doen dan zonder die interactie mogelijk zou zijn?

Het lid sluit zich aan bij de visie dat Vlaanderen net zo goed als andere landen meer kan doen rond data over effectieve uitvoer en vergunningen als andere landen.

De catch-all is een steeds terugkerend gegeven. Vlaanderen zou volgens het rapport de enige zijn die dat decretaal heeft verankerd. Blijkbaar is er in Duitsland geen militaire catch-allclausule opgenomen in de wetgeving en dat is toch wel verrassend. Heeft de Vlaamse administratie zich daarop dan verkeken en is ze er ten onrechte van uitgegaan dat dit wel zo was? In de wetgeving inschrijven is een zaak, maar de vraag is dan hoe ermee wordt omgesprongen. Dat het hier decretaal werd verankerd, betekent nog niet dat Vlaanderen over de 'beste' wetgeving beschikt. Hoe ziet het Vlaams Vredesinstituut dat? Wat is er nog voor verbetering vatbaar rond de catch-all?

Joris Poschet wil weten of ook is onderzocht in welke mate het verschillende regime van controle een rol speelt. In het VK houdt binnen het parlement een apart comité zich bezig met uitvoer van wapens: het Committee on Arms Export Control. Dat ligt intussen enigszins stil omwille van problemen rond uitvoer van wapens naar Saoedi-Arabië die gebruikt zouden worden in Jemen, waarover ernstige politieke meningsverschillen bestaan. Hoe kan het Vlaams Parlement nog meer een rol spelen? Is een dergelijk comité zinvol, eventueel om zelf aan effectieve controle te doen? Wat zijn de voor- en nadelen?

5. Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Vlaams Vredesinstituut

Tomas Baum stelt dat zowel de landendefinitie als het feit dat het om een Europese benchmarking gaat met Vlaanderen, gegeven feiten waren. Dat is opgerekt door een vraag van het bestuur naar uitbreiding. Er is echter nog geen samenvoeging gebeurd omdat was gevraagd het rapport al in december op te leveren. Het volgende rapport met de interfederale benchmark komt in maart.

Het interfederaal beleid blijft inderdaad een moeilijk punt. De jure is de bevoegdheid geregionaliseerd. De spreker verwijst naar gevallen waarbij een gewest goederen heeft uitgevoerd tegen de zin van een minister van Buitenlandse Zaken. Die kon daar niets aan veranderen, behalve enig lobbywerk leveren om de beslissing te laten herzien. Betrokkenheid van andere diensten kan evenwel ook informatief zijn en dat lijkt voor Vlaanderen ook zo. Van nuttige competenties in de eigen administratie, moet worden gebruikgemaakt om op die manier het beleid te verbeteren. Heel wat landen betrekken bij gevoelige dossiers zoveel mogelijk diensten om alles goed te kunnen inschatten en afdekken. In een Belgisch bestel lijkt het dan ook evident dat ook douane en Buitenlandse Zaken een plek krijgen aan die tafel, voor zover het om Belgisch buitenlands beleid gaat binnen het kader van de geregionaliseerde bevoegdheid.

Wat de catch-all betreft, geeft de spreker mee dat Vlaanderen voordien een soort van vermenging kende tussen de catch-all en het lijstprincipe. De wetgeving van 1991 werd van toepassing gemaakt en er was de ML-lijst, waarop de ML24 over visualisatieschermen als catch-all werden opgelijst. Men deed dus beide. Met het nieuwe decreet werd de lijst afgeschaft en de catch-all behouden. Uit het onderzoek is nu gebleken dat andere landen net het omgekeerde hebben gedaan. Het komt erop neer dat men de producten controleert die contextspecifiek zijn, ter plaatse gemaakt worden en waarvoor een impactinschatting kan worden gemaakt. De export moet niet worden verboden, maar wel gecontroleerd. Een lijst maken duurt langer. Een catch-allbepaling is dan ook nuttig omdat het, onafhankelijk van het gegeven of betaalde ontwikkelde technologieën op een lijst staan, altijd mogelijk is een rechtsgrond in te roepen om die te controleren. Om de catch-all en het verschil met de buurlanden goed te begrijpen, moet men eigenlijk vertrekken van de verwevenheid die er vroeger was.

Diederik Cops licht het Duitse voorbeeld toe. De catch-alldefinitie hier is een afgeleide van wat daar is ingeschreven. In Duitsland wordt het principe gehanteerd als verantwoording om goederen op een lijst te zetten. De formulering dient daar als argumentatie om een militaire lijst te ontwikkelen. Mogelijk zorgt dat voor wat verwarring.

Wat de controle op eindgebruik betreft, wordt met het concept van de 'dominante Zweedse goederen' bedoeld dat wanneer er in goederen onderdelen zijn die in een afgewerkt product nog altijd een dominante Zweedse identiteit hebben, ze de controle daarop willen behouden. Dan worden wederuitvoerbeperkingen opgelegd. Wat ze daar precies mee bedoelen, blijft wel vaag. Er wordt telkens ad hoc bepaald in hoeverre een component nog een dominant Zweedse identiteit

behoudt. Het kan een beetje worden vergeleken met het concept dat in Vlaanderen gekend is als de 'essentiële onderdelen'. De interpretatie is niet altijd simpel, maar ook op basis van dat concept wordt bepaald of er al dan niet wederuitvoerbeperkingen opgelegd worden.

Het feit dat er een eindgebruikersverklaring is maar nog steeds onduidelijkheid over eindgebruik, hangt samen met het aspect dat een eindgebruikersverklaring ook wordt aanvaard als die wordt afgeleverd door defensiegerelateerde industrie. Bij uitvoer is niet altijd bekend wie de effectieve eindgebruiker zal zijn, zeker voor wat componenten betreft. Dat is doorgaans niet de industrie. Die integreert de component meestal in een product dat dan wordt doorverkocht. Er is een eindgebruikerscertificaat van de industrie, maar men weet daarmee niet wie de effectieve eindgebruiker zal zijn. Die is immers nog niet gekend op het ogenblik van de vergunningsaanvraag en er kan dus ook geen effectief eindgebruikerscertificaat afgeleverd worden.

De parlementaire betrokkenheid is wel degelijk onderzocht. Hoe dat nog beter kan, kan alvast via goede voorbeelden uit andere landen bekeken worden. Soms zijn er inderdaad specifieke commissies, zo werd het Britse voorbeeld al genoemd. Zweden heeft de Export Control Council die zelfs a priori wordt ingeschakeld in vergunningsdossiers, als die gevoelig liggen. Die commissie is samengesteld uit mensen van de diverse politieke fracties, die op voorhand een goedkeuring moeten geven. Het is ook mogelijk om ad hoc dossiers onderhevig te maken aan een rapportageplicht. Er bestaan dus een aantal praktijken, maar de discussie daaromtrent is een zaak van het parlement.

De 'post-shipmentcontrol' gebeurt onder meer in Duitsland en Frankrijk. Dat laatste land zet zeer sterk in op a-posterioricontroles en gaat ook controleren in de bedrijven zelf. Duitsland doet dat sinds kort ook, maar vooralsnog alleen als het om vuurwapens gaat, naar aanleiding van een schandaal rond leveringen van vuurwapens aan Mexico. Het is administratief, noch personeelsmatig eenvoudig zoiets op te zetten en het vergt zware investeringen. Bovendien is het niet evident om in andere landen controles te houden, dat is diplomatiek niet vanzelfsprekend. Grote defensie-industrieën hebben het in die zin iets gemakkelijker dan andere. Internationale samenwerking biedt ter zake wellicht mogelijkheden om dat op Europees niveau alvast uit te bouwen, besluit de spreker.

Tomas Baum gaat nog in op de relatie tussen en met de twee Europese regulerende initiatieven en of er ontwijkingsmogelijkheden zijn ontstaan. Het was in elk geval niet de bedoeling om in het kader van het onderzoek de vuile was van lidstaten op te zoeken.

Opmerkelijk is wel dat structureel de richtlijn om de interactie in de EU te faciliteren, een beweging naar buiten teweegbracht in sommige lidstaten en een spill-overeffect meebracht waarbij ook landen buiten de EU met globale vergunningen werden bediend. Er is dus wel een correlatie tussen het denken dat defensiegoederen onderling gemakkelijker kunnen worden uitgewisseld en die beweging ook buiten dat kader brengen en uitbreiden naar andere landen. Tegelijk maakt juist dat het grote belang uit van de beide richtlijnen en de verhouding daartussen. De common position is juridisch minder zwaar dan een richtlijn. Het is een gedeelde politieke afspraak die wel bindend is. Die afspraak bakent de buitengrenzen af met gezamenlijke criteria. Het instrument dat is gehanteerd om de intra-EU-markt te liberaliseren weegt zwaarder op de lidstaten. Het impliceert dat alle lidstaten dezelfde criteria hanteren om iets door te sturen en dat daaruit ook dezelfde beslissing moet volgen inzake de vergunningsprocedure. Dat is echter niet het geval. De beide reguleringsinitiatieven sporen dus niet zoals het hoort. Vooral grote lidstaten vertonen een grote

terughoudendheid om erin mee te stappen. Er was geen vertrouwen in de kundigheid van sommige andere lidstaten om dat zelf adequaat te regelen. Er is toch wel een spanningsveld tussen die twee regulerende initiatieven.

Inzake de capaciteit van diensten inzake 'post shipment control' en het kunnen werken en informatie verzamelen, geeft de spreker nog mee dat er steeds politieke wil vereist is om daarin te investeren. Voor het bedrijfsleven is er altijd een administratieve last, maar efficiëntie kan dat opheffen. Het is zaak van zo weinig mogelijk in te grijpen in processen, maar wel op de juiste plaatsen en momenten in een check te voorzien.

6. Slotopmerkingen

Jan Van Esbroeck ziet een uitdaging voor Vlaanderen en een nieuwe mogelijkheid om als voortrekker in Europa uit de verf te komen. Hij blijft bij zijn conclusie dat Vlaanderen nu goed bezig is en een voorbeeld is, en dat mag ook vermeld worden. Dat alles altijd nog beter kan, ontkent hij helemaal niet.

Wouter Vanbesien is het ermee eens dat er ook ten aanzien van Europa een standpunt moet worden ingenomen en stelt dat er wat Groen betreft een verstrenging van de normen mag gelden. Hij wil zeker meewerken aan een gemeenschappelijke resolutie dienaangaande.

Rik DAEMS,
voorzitter

Joris POSCHET
Tine SOENS,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

Benelux	België, Nederland, Luxemburg
EU	Europese Unie
FIT	Flanders Investment & Trade
ML	Military List
ngo	niet-gouvernementele organisatie
VK	Verenigd Koninkrijk