



Vlaams
Parlement

stuk **53** (2011-2012) – Nr. 2
ingediend op 8 mei 2012 (2011-2012)

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 2011 tot 31 december 2011

**Zesmaandelijks 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 juli 2011 tot 31 december 2011

Advies

van het Vlaams Vredesinstituut

7 mei 2012

Advies over het 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 2011 tot 31 december 2011.

1 Inleiding

Het decreet dat de werking van het Vlaams Vredesinstituut omschrijft, stipuleert dat het instituut advies uitbrengt aan het Vlaams Parlement over het 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.¹ Op 21 februari 2012 diende de Vlaamse Regering haar achtste jaarlijks verslag in bij het Vlaams Parlement.²

In het verslag van de Vlaamse Regering wordt het juridisch kader geschetst en worden de internationale en Europese context van buitenlandse wapenhandel bondig toegelicht. Verder wordt in aparte hoofdstukken ook dieper ingegaan op twee thema's: (1) de uit- en doorvoer naar de Arabische wereld en (2) het ontwerpdecreet betreffende de buitenlandse wapenhandel. De bijlage van het jaarverslag bestaat ondermeer uit een overzicht van de individuele gegevens voor alle vergunningen die in 2011 werden behandeld door de Vlaamse overheid. Het afgelopen jaar werden 386 invoervergunningen uitgereikt. Deze vergunningen hebben een gezamenlijke waarde van 18,3 miljoen euro, wat in dezelfde grootteorde ligt als in 2010. Opvallend is dat de waarde van de vergunde invoer van vuurwapens (ML1.a) verdubbelde tot 2,1 miljoen euro. Het afgelopen jaar werden verder 308 exportvergunningen uitgereikt. Met een gezamenlijke waarde van 200,9 miljoen euro ligt de waarde van de vergunde Vlaamse wapenuitvoer beduidend lager dan in voorgaande jaren. Voor de doorvoer van militair materieel werden het afgelopen jaar 31 vergunningen uitgereikt in Vlaanderen (85,2 miljoen euro). Hiermee ligt het aantal uitgereikte doorvoervergunningen beduidend hoger dan in voorgaande jaren, maar nog steeds opvallend lager dan in de periode rond de regionalisering van de bevoegdheid op buitenlandse wapenhandel. In 2011 werden vier vergunningsaanvragen geweigerd: een aanvraag voor een invoervergunning en drie aanvragen voor een doorvoervergunning.

In voorliggende adviesnota wordt de aandacht gevestigd op een aantal belangrijke elementen in het verslag van de Vlaamse Regering. Deze aandachtspunten en het advies van het Vredesinstituut zijn gebaseerd op voorgaande adviezen en onderzoek van het Vredesinstituut in zijn onderzoeksprogramma Wapenhandel en -productie, waarin het instituut het nationale, Europese en internationale juridische kader voor de buitenlandse wapenhandel volgt, alsook de feiten en cijfers van de wapenproductie en -handel in Vlaanderen. Voorliggend advies is in het bijzonder geïnformeerd door het onderzoeksrapport *'Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2011'*³, dat op 23 mei 2012 wordt voorgesteld in het Vlaams Parlement, en op het onderzoekswerk in functie van de recente adviesnota's van het Vredesinstituut bij het voorstel en ontwerp van wapenhandeldecreet die het afgelopen jaar werden ingediend bij het Vlaams Parlement.⁴

Met dit advies wil het Vredesinstituut het beleid van de Vlaamse Regering inzake buitenlandse wapenhandel evalueren, en de parlementaire controle op dat beleid ondersteunen en versterken.

Advies over het 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

2 Aandachtspunten bij het jaarverslag wapenhandel 2011 van de Vlaamse Regering

2.1 De hoge waarde van de vergunde wapenexport naar landen uit het Midden-Oosten en de Maghreb

Op 16 februari 2011 nam de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement een resolutie aan waarin, naar aanleiding van de politieke onrust in verschillende landen van het Midden-Oosten en de Maghreb, gevraagd werd aan de Vlaamse Regering om *“het verlenen van vergunningen voor de export, import en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel van en naar de regio met de grootste omzichtigheid te behandelen en in overeenstemming met de vigerende wapenwetgeving”*.⁵ In het jaarverslag van de Vlaamse Regering wordt het beleid inzake de uitvoer en doorvoer van militair materieel naar de Arabische wereld in 2011 nader toegelicht. Dit beleid bestaat hoofdzakelijk uit (1) het respecteren van de wapenembargo's van de Europese Unie ten aanzien van Libië⁶ en Syrië⁷, en (2) het *on hold* zetten van *“de export van wapens naar landen in het Midden-Oosten waar nu problemen zijn”*.¹ Uit het jaarverslag blijkt dat de lijst van landen waarvoor deze laatste maatregel geldt voortdurend wordt geactualiseerd en momenteel bestaat uit Bahrein, Egypte, Jemen en Tunesië. Verder verklaart de Vlaamse Regering in het jaarverslag dat de situatie in 9 andere landen van de regio (Algerije, Jordanië, Koeweit, Libanon, Marokko, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië, en de Verenigde Arabische Emiraten) nauw wordt opgevolgd.

In het jaarverslag wordt expliciet gesteld dat rekeninghoudend met de *on hold*-maatregel geen vergunningen werden toegekend voor de betreffende staten in de Arabische wereld. Het is echter onduidelijk hoeveel vergunningen momenteel *on hold* staan bij de Dienst Controle Strategische Goederen. Uit het jaarverslag blijkt wel dat in 2011 12 vergunningen, met een gezamenlijke waarde van 12,1 miljoen euro, werden uitgereikt voor wapenexport naar laatst gerapporteerde gebruikers in Arabische landen die niet *on hold* staan en waar geen wapenembargo op rust.ⁱⁱ De analyses van het Vredesinstituut van de gegevens uit het jaarverslag tonen aan dat de vergunde wapenexport naar het Midden-Oosten en de Maghreb in 2011 betrekking heeft op export naar vier landen (de Verenigde Arabische Emiraten, Turkije, Algerije en Saoedi-Arabië) en verschillende types van defensieproducten behelstⁱⁱⁱ. Verder blijkt dat het afgelopen jaar geen

ⁱ De bevoegde minister heeft 'on hold' toegelicht tijdens een vergadering van de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking van het Vlaams Parlement op 29 maart 2011: *“...het bevroren van vergunningen houdt in dat er momenteel geen nieuwe exportvergunningen voor wapens of militair materieel meer worden toegekend naar de probleemlanden en dat aan de betrokken bedrijven werd gevraagd om de lopende vergunningen naar de administratie terug te zenden, wat trouwens gebeurd is. Er zijn voor die landen geen lopende vergunningen meer, ze zijn teruggekomen.”* (zie: http://docs.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_commissies/2010-2011/c0m186bui9-29032011.pdf)

ⁱⁱ Indien ook Turkije wordt meegeteld werden in 2011 36 vergunningen, met een gezamenlijke waarde van 15,5 miljoen euro, goedgekeurd voor export naar een laatst gerapporteerde gebruiker in het Midden-Oosten of de Maghreb.

ⁱⁱⁱ In termen van waarde betreft het hoofdzakelijk de export van (onderdelen voor) onbemande luchtvaartuigen (ML10.c), visualisatieschermen (ML24) en beeldversterkerapparatuur en warmtebeeldapparatuur (ML15).

enkele aanvraag voor een wapenexportlicentie naar de bredere groep van landen in het Midden-Oosten en de Maghreb werd geweigerd door de Vlaamse overheid.

In Vlaanderen werden tussen 2007 en 2011 151 vergunningen uitgereikt voor wapenexport naar laatste gerapporteerde gebruikers in het Midden-Oosten en de Maghreb.^{iv} Deze vergunningen hebben betrekking op een breed gamma van defensieproducten en hebben een gezamenlijke waarde van 76 miljoen euro. Dit komt neer op 5,8% van de totale waarde van de vergunde wapenexport in deze periode. De laatst gerapporteerde gebruikers in deze vergunningen bevinden zich in Algerije, Bahrein, Egypte, Irak, Israël, Jordanië, Oman, Saoedi-Arabië, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten. Deze vergunde wapenexport wordt niet enkel rechtstreeks aan de gebruikers in deze landen geleverd; van een significant deel weten we dat wordt geleverd via de Europese defensiegerelateerde industrie (bijvoorbeeld via Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of Zwitserland). We kunnen bovendien verwachten dat de reële export van Vlaamse defensieproducten die uiteindelijk terechtkomen bij gebruikers in landen in het Midden-Oosten of de Maghreb beduidend groter is aangezien we het uiteindelijk eindgebruik jaarlijks bij ongeveer tweederde à driekwart van de Vlaamse wapenexportlicenties niet kennen.⁸ In de periode 2007-2011 werden in Vlaanderen bovendien ook 13 vergunningen uitgereikt voor de doorvoer van militair materieel naar verschillende landen in het Midden-Oosten en de Maghreb (Egypte, Jordanië, Israël, Marokko, Saoedi-Arabië, Tunesië, Turkije en Qatar). Deze vergunningen vertegenwoordigen goederen met een waarde van 272,5 miljoen euro en hebben voornamelijk betrekking op militaire voertuigen, toebehoren voor vuurwapens, munitie en zware ontploffingsmechanismen.

In haar jaarverslag stelt de Vlaamse Regering dat in het ontwerp van decreet inzake wapenhandel dat ze op 21 november 2011 indiende in het Vlaams Parlement wordt ingezet op een versterkte controle op het eindgebruik. Zo wordt onder meer bepaald dat alle aanvragers van individuele, globale of gecombineerde vergunningen gedurende de vergunningsprocedure alle informatie moeten meedelen over het eindgebruik van de geëxporteerde goederen en een bewijs van eindgebruik moeten voorleggen. Indien gedurende de geldigheidsduur van de vergunning de aanvrager informatie verkrijgt waaruit een wijziging van doel of bestemming van de goederen blijkt, dient de aanvrager de Dienst Controle Strategische Goederen hiervan op de hoogte te stellen. Bovendien heeft de Vlaamse overheid de mogelijkheid ingebouwd om extra garanties voor het eindgebruik te kunnen eisen door bijvoorbeeld een verificatie van de eindgebruiker op te leggen of door een vergunning afhankelijk te stellen van bepaalde voorwaarden of beperkingen op vlak van eindgebruik of wederuitvoer. Verder heeft de Vlaamse Regering in haar ingediende ontwerp van decreet de mogelijkheid ingebouwd om een verstrekte uit- of doorvoervergunning te schorsen indien sinds de toekenning van deze vergunning gewijzigde omstandigheden hebben plaatsgevonden of plaatsvinden die een belangrijk effect hebben op de afweging van de verschillende toetsingscriteria. Dit zijn positieve elementen.

De recente conflicten in de Arabische wereld hebben aangetoond dat het geweld niet enkel wordt gepleegd met relatief nieuwe defensieproducten en ordehandhavingsmateriaal, maar vaak ook

^{iv} Hier zijn ook de exportvergunningen voor laatst gerapporteerde gebruikers in Turkije inbegrepen.

Advies over het 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

met goederen die al langere tijd in een bepaalde regio aanwezig zijn. Daarom verdient het aanbeveling om niet enkel extra voorzichtig om te gaan met uitvoer- en doorvoervergunningen naar landen in het Midden-Oosten en de Maghreb waar reeds een conflict aanwezig is, maar ook preventief te werk te gaan. Zo werden de afgelopen jaren verschillende uitvoervergunningen uitgereikt in Vlaanderen voor landen waarvoor de export nu *on hold* staat (Bahrein en Egypte). Hetzelfde geldt voor doorvoervergunningen (Egypte en Tunesië). Bij alle vergunningsaanvragen voor uitvoer en doorvoer van militair materieel dient de Vlaamse overheid rekening te houden met de 8 Europese criteria (zoals opgenomen in het Gemeenschappelijk Standpunt) en met de criteria die zijn opgenomen in de Belgische wetgeving. Gezien de precaire situatie in het Midden-Oosten en de Maghreb en de mogelijke langetermijn-gevolgen van wapenleveringen is het aangewezen dat de Vlaamse overheid in haar wapenexportbeleid extra preventief te werk gaat door middel van de Europese en Belgische toetsingscriteria die gericht zijn op conflictpreventie zwaarder te laten doorwegen in de uiteindelijke afweging. De volgende vier criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt zijn hierbij met name van belang: de mensenrechtensituatie (criterium 2), het risico op interne conflicten (criterium 3), de handhaving van de regionale stabiliteit (criterium 4) en het gevaar voor afwending of ongewenste wederuitvoer (criterium 7).

Uit de officiële jaarverslagen van de Europese Raad-werkgroep voor wapenhandel (COARM) blijkt dat ook al in de jaren voor het uitbreken van de Arabische Lente verschillende vergunningen voor rechtstreekse export naar landen in het Midden-Oosten en de Maghreb werden geweigerd door de EU-lidstaten^v en dit voornamelijk op basis van dezelfde vier criteria. Bij deze weigeringen bevinden zich ook uitvoervergunningen naar verschillende landen waarvoor in Vlaanderen de afgelopen jaren wel uit- of doorvoervergunningen werden uitgereikt. Met het oog op de recente gebeurtenissen in het Midden-Oosten en de Maghreb is extra waakzaamheid dan ook aangewezen.

Het is onduidelijk op welke wijze de Vlaamse Regering rekening houdt met de resolutie van het Vlaams Parlement met betrekking tot de landen in het Midden-Oosten en de Maghreb waarop geen wapenembargo van kracht is en die niet op de lijst van *on hold*-landen staat. In haar jaarverslag vermeldt de Vlaamse Regering enkel dat ze de situatie in een aantal landen in de regio nauw opvolgt. De Vlaamse Regering dient nog uit te leggen op welke wijze deze opvolging plaatsvindt en hoe ze de verschillende toetsingscriteria in de uiteindelijke afweging meeneemt.

^v In de periode 2008-2010 werden 183 uitvoervergunningen voor militair materieel rechtstreeks bestemd voor landen in het Midden-Oosten en de Maghreb geweigerd.

Advies over het 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

2.2 Een ontwerp van wapenhandeldecreet werd ingediend in het Vlaams Parlement, maar het is nog onduidelijk op welke wijze het zal worden geïmplementeerd

Na de regionalisering van de bevoegdheid inzake buitenlandse wapenhandel naar de gewesten in 2003, werd deze bevoegdheid in Vlaanderen tot nog toe uitgeoefend op basis van de federale wet van 1991.⁹ Zowel in het regeerakkoord voor de legislatuur van 2004-2009 als 2009-2014 werd de ontwikkeling van een Vlaams wapenhandeldecreet opgenomen.

In 2011 werden twee wetgevende initiatieven voor het reguleren van de buitenlandse wapenhandel ingediend in het Vlaams Parlement. Op 4 februari 2011 dienden leden van de Groen-fractie een voorstel van decreet in. Hierop werd het Vredesinstituut door de voorzitter van het Vlaams Parlement gevraagd een advies te formuleren. De Vlaamse Regering ontwikkelde op 8 april 2011 een voorontwerp van decreet waarover de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) en het Vlaams Vredesinstituut advies uitbrachten. Daarop volgde een aangepast voorontwerp van 15 juli 2011 waarop de Raad van State haar advies formuleerde. Op 21 november 2011 diende de Vlaamse Regering een ontwerp van decreet in bij het Vlaams Parlement. Het Vlaams Vredesinstituut bracht ook hierop advies uit.¹⁰ Het ingediende voorstel van decreet en ontwerp van decreet maakten in februari-maart 2012 onderwerp uit van hoorzittingen in het Vlaams Parlement. Eind april 2012 werden het voorstel en ontwerp van decreet een eerste maal algemeen besproken in de Commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement.

In haar jaarverslag licht de Vlaamse Regering het ontwerp van decreet toe. Het ontwerp van wapenhandeldecreet is in eerste instantie gericht op de omzetting van enkele Europese richtlijnen. De Vlaamse Regering koos er echter voor om verder te gaan dan de loutere implementatie van deze richtlijnen en het gehele regulerende kader van de federale wet van 1991 te herzien. De belangrijkste richtlijn die werd omgezet heeft betrekking op de harmonisatie en vereenvoudiging van de overbrenging van militair materieel binnen de Europese Unie. Concreet worden hiervoor twee nieuwe types van vergunningen geïntroduceerd: algemene en globale vergunningen. Deze vergunningen zullen de voorkeur krijgen op individuele vergunningen voor de overbrenging binnen de Europese Unie. In het ontwerp van decreet worden ook de Europese toetsingcriteria voor export naar landen buiten de Europese Unie uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008 opgenomen. Verder worden ook een aantal andere bepalingen herzien (bijvoorbeeld de herdefiniëring van de catch-all clause, de controle op eindgebruik, en de introductie van gecombineerde vergunningen voor de export buiten de Europese Unie).

In het geheel beschouwd is het ontwerp van decreet een evenwichtig document waarin de verschillende aspecten van exportcontrole op coherente wijze geïntegreerd worden. De precieze wijze waarop de Vlaamse overheid invulling zal geven aan het Europees georiënteerd beleid waarin enerzijds de regels voor intracommunautaire handel versoepeld werden en waarbij anderzijds de buitengrenzen bewaakt moeten worden door een geharmoniseerd exportcontrolebeleid, zal echter vooral afhangen van de manier waarop het decreet uitvoering zal krijgen. Verschillende uitvoeringsmodaliteiten worden in het ontwerp van decreet overgelaten aan

Advies over het 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

de Vlaamse Regering of de bevoegde administratie. Het betreft onder meer de lijst van goederen waarvoor een algemene vergunning kan worden aangevraagd, een eventuele bijkomende lijst van speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel waarvan de uitvoer vergunningsplichtig is, en de modaliteiten voor het opleggen van voorwaarden en beperkingen op vlak van eindgebruik en wederuitvoer. Verder zijn verschillende artikels eerder algemeen geformuleerd, waardoor zowel ruime als strikte interpretaties mogelijk zijn en de impact van deze bepalingen pas duidelijk zal worden in de uitvoering van het beleid. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe invulling van de catch-all bepaling. Veel zal afhangen van een administratieve praktijk die zich zal ontwikkelen en die – afhankelijk van de bevoegde minister – een welbepaalde interpretatie zal krijgen. Het is aangewezen dat de Vlaamse Regering duidelijk verslag uitbrengt over uitvoeringsbesluiten die worden genomen en administratieve praktijken die worden ontwikkeld zodat het Vlaams Parlement kan toezien op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het beleid. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage.

2.3 Zicht op de reële buitenlandse wapenhandel ontbreekt

De waarde van de vergunde Vlaamse wapenexport kende in 2011 met 200,9 miljoen euro een sterke daling ten opzichte van de 2010 (-37%). De Vlaamse defensiegerelateerde industrie – die in belangrijke mate gericht is op de Europese markt – lijkt de klappen te voelen van de economische crisis en de daarmee gepaard gaande besparingen op defensie. Een belangrijke nuance is dat de Vlaamse Regering in haar jaarverslag enkel een overzicht geeft van de vergunningen die werden uitgereikt voor de invoer, uitvoer en doorvoer van militair materieel en dus niet rapporteert over de reële wapenexport. Dit bemoeilijkt het inschatten van evoluties en trends. De regering benadrukt in hoofdstuk 5 (“Methodologie”) van het jaarverslag expliciet dat de uitgereikte vergunningen betrekking hebben op potentiële handelsstromen en dat de reële handelsstromen meestal beduidend minder omvangrijk zijn dan de vergunde handelsstromen. Dit komt omdat de uitgereikte vergunningen niet altijd (volledig) gebruikt worden door de aanvragers.

Naast een verslag over de verstrekte en geweigerde vergunningen dient het jaarverslag van de Vlaamse Regering ook de gegevens over de in-, uit- en doorvoer te bevatten (artikel 17 van de Wet op buitenlandse wapenhandel van 1991). Ook in het ontwerp van decreet is opgenomen dat het jaarverslag, naast een overzicht van de vergunningen, gegevens over de in-, uit- en doorvoer bevat. De gegevens over de daadwerkelijke Vlaamse in-, uit- en doorvoer van militair materieel ontbreekt echter in het jaarverslag van de Vlaamse Regering. Een motivering hiervoor wordt niet meegedeeld. Het valt bovendien op dat in de Europese COARM-jaarrapporten de waarde van de reële Belgische wapenexport ontbreekt en dit in tegenstelling tot 19 andere EU-lidstaten.¹¹ Het ontbreken van de gegevens over de reële buitenlandse wapenhandel in het jaarverslag van de Vlaamse Regering is extra opvallend aangezien ze a posteriori over de nodige gegevens beschikt om het effectieve gebruik van uitgereikte vergunningen in kaart te brengen. De Administratie der Douane en Accijnzen houdt vergunningen in die volledig opgebruikt of vervallen zijn en stuurt ze terug naar de Vlaamse overheid. Daarenboven dient de titularis van de vergunning ze terug te sturen naar de bevoegde dienst van de Vlaamse overheid eenmaal ze vervallen is (in principe zijn vergunningen 1 jaar geldig).¹² In het jaarverslag van het Waals gewest staat wel een apart hoofdstuk opgenomen met een toelichting bij de evolutie van de reële

Advies over het 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

wapenexport vanuit dit gewest en de analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de informatie die door de betrokken bedrijven wordt meegedeeld aan de Waalse overheid.¹³

Ook met de op handen zijnde invoering van een nieuw wapenhandeldecreet – en de daarmee gepaarde verschuiving van ex-ante naar ex-post-controle voor overdracht binnen de Europese Unie (zie 2.4) – kan de Vlaamse overheid het zicht op de daadwerkelijke handelsstromen van militair materieel behouden. In het ontwerp van decreet staat opgenomen dat personen die gebruikmaken van algemene, globale of individuele vergunningen voor de overbrenging van militair materieel binnen de Europese Unie per gebruikte vergunning een gedetailleerd en volledig overzicht van hun overbrengingen dienen bij te houden, waaronder de beschrijving, de hoeveelheid en de waarde van de overgebrachte goederen. Ook de titularissen van individuele of gecombineerde vergunningen voor export buiten de Europese Unie dienen per gebruikte vergunning een gedetailleerd en volledig overzicht bij te houden met onder andere de hoeveelheid en de waarde van de goederen die effectief werden in-, uit- of doorgevoerd. De overheid kiest er best voor deze gegevens op systematische wijze te verzamelen bij de titularissen van vergunningen en deze gegevens op gelijkaardige wijze als de gegevens over de behandelde vergunningen (aard van producten, type bestemming, land van bestemming, type eindgebruiker, land van eindgebruik, waarde) te delen met het Vlaams Parlement. Dit zou – zonder individuele bedrijfsbelangen te schaden – de kennis over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel significant verhogen, de transparantie van het gevoerde wapenexportbeleid gevoelig ten goede komen en het Vlaams Parlement beter toelaten toezicht te houden op het gevoerde beleid.

2.4 Het belang van goede communicatie met het bedrijfsleven

Opvallend in het overzicht van de uitgereikte exportvergunningen in de bijlage bij het jaarverslag van de Vlaamse Regering is de vergunde export van producten uit categorie ML10.c (onbemande luchtvaartuigen, aanverwante apparatuur en/of onderdelen) in 2011. Het betreft de export van zogeheten *drones* en/of apparatuur hiervoor. Het is de allereerste keer dat voor dergelijke producten wapenexportlicenties worden aangevraagd en dit wijst dus mogelijk op de ontwikkeling van nieuwe defensieactiviteiten in Vlaanderen. Met het oog op het uitoefenen van een gedegen wapenexportbeleid is het van groot belang dat de Vlaamse overheid de economische activiteiten van het deel van het Vlaamse bedrijfsleven dat mogelijk actief is op de defensiemarkt grondig opvolgt.

De implementatie van de Richtlijn van de Raad van de Europese Unie van april 2009 met betrekking tot de intracommunautaire handel in militaire goederen in het wapenhandeldecreet biedt een aantal opportuniteiten voor het verbeteren van de communicatie met het bedrijfsleven. Met de implementatie van deze richtlijn zullen individuele vergunningen voor de export van militair materieel in belangrijke mate vervangen worden door algemene en globale vergunningen. Aangezien de Vlaamse defensiegerelateerde industrie voornamelijk bestaat uit bedrijven die hoofdzakelijk componenten exporteren naar andere (vooral Europese) bedrijven zal deze implementatie verstekkende gevolgen hebben voor het wapenexportcontrolebeleid in Vlaanderen. Een van de gevolgen is dat een belangrijke verschuiving zal plaatsvinden van ex-

Advies over het 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

ante naar ex-post controle van de vergunningen waardoor onder andere de verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijven en de informatie-uitwisseling tussen deze bedrijven en de overheid veel belangrijker worden. Artikel 8 van de richtlijn is op dit vlak van cruciaal belang omdat het zeer specifiek de minimumvereisten bepaalt voor de verplichte informatiedeling die de nationale lidstaten moeten opleggen aan de betrokken bedrijven. In het ontwerp van wapenhandeldecreet worden deze vereisten overgenomen en staan duidelijke verplichtingen opgelijst over de rapportering aan de overheid inzake het gebruik van de vergunningen.

Ook de catch-all bepaling in het nieuw wapenhandeldecreet noopt de overheid tot een grondige kennis van de activiteiten van de Vlaamse bedrijven. Deze relatie is echter wederkerig: niet enkel de overheid is gebaat bij kennis van de activiteiten van de bedrijven, maar de Vlaamse bedrijven zijn er ook bij gebaat op de hoogte te zijn van het wapenexportcontrolebeleid van de Vlaamse Regering. Het is dan ook noodzakelijk dat de Vlaamse overheid voldoende investeert in het organiseren van outreach-activiteiten naar het bedrijfsleven. De procedure voor certificering (die zal worden opgestart met de implementatie van EU-Richtlijn 2009/43/EG) biedt bovendien een uitstekende opportuniteit om de communicatielijnen tussen het bedrijfsleven en de Vlaamse overheid te onderhouden en te optimaliseren.

Advies over het 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

3 Advies

Het Vlaams Vredesinstituut vestigt de aandacht op een aantal belangrijke elementen met betrekking tot het 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, dat op 21 februari 2012 werd ingediend bij het Vlaams Parlement:

- de hoge waarde van de vergunde wapenexport naar landen uit het Midden-Oosten en de Maghreb;
- een ontwerp van wapenhandeldecreet werd ingediend in het Vlaams Parlement, maar het is nog onduidelijk op welke wijze het zal worden geïmplementeerd;
- zicht op de reële Vlaamse buitenlandse wapenhandel ontbreekt;
- goede communicatie tussen overheid en bedrijfsleven is meer dan ooit van belang.

Met betrekking tot deze aandachtspunten, formuleert het Vredesinstituut volgend advies om het Vlaamse wapenhandelbeleid te optimaliseren, en de parlementaire controle op dat beleid te ondersteunen en te versterken.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering te vragen:

- **het Vlaams Parlement duidelijk in te lichten over de wijze waarop ze de situatie in het Midden-Oosten en de Maghreb opvolgt.**
- **bij aanvragen voor uitvoer- en doorvoervergunningen naar het Midden-Oosten en de Maghreb de Europese en Belgische toetsingscriteria te interpreteren met het oog op conflictpreventie en criteria 2, 3, 4 en 7 zwaarder te laten doorwegen dan voorheen.**
- **duidelijk verslag uit te brengen over de uitvoeringsbesluiten en administratieve praktijk in het kader van de implementatie van het nieuwe wapenhandeldecreet.**
- **zicht te geven op de reële buitenlandse wapenhandel door de gegevens over de gebruikte vergunningen die titularissen van deze vergunningen verplicht dienen bij te houden op systematische wijze te verzamelen en deze gegevens op gelijkaardige wijze als de gegevens over de behandelde vergunningen te delen met het Vlaams Parlement.**
- **voldoende te investeren in het organiseren van *outreach*-activiteiten en de communicatielijnen met het bedrijfsleven te onderhouden en te optimaliseren.**

Advies over het 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

4 Bijlage: Overzicht uitvoeringsbesluiten en administratieve praktijken m.b.t. het ontwerp wapenhandeldecreet

Ter verduidelijking van het advies aan het Vlaams Parlement om de Vlaamse Regering te vragen “*duidelijk verslag uit te brengen over de uitvoeringsbesluiten en administratieve praktijk in het kader van de implementatie van het nieuwe wapenhandeldecreet*”, worden in deze bijlage de te nemen uitvoeringsbesluiten en te ontwikkelen administratieve praktijken opgelijst met betrekking tot het ontwerp van wapenhandeldecreet van de Vlaamse Regering.^{vi}

4.1 Uitvoeringsbesluiten

De volgende lijsten en procedures dienen door de Vlaamse Regering vastgesteld te worden.

- Lijst van defensiegerelateerde producten, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen, hulpstukken en munitie, waarvan de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging verboden zijn (art. 3 § 1).
- Lijst van defensiegerelateerde producten en ordehandhavingsmateriaal (andere dan de lijst van gevoelige producten zoals gedefinieerd in art. 2.9) waarvan de invoer/overbrenging naar het Vlaams gewest een voorafgaande kennisgeving behoeft (art. 7 § 2 en art. 8 § 3).
- Lijst van ordehandhavingsmateriaal waarvan de tijdelijke en definitieve uit- en doorvoer een uit- en doorvoervergunning behoeft (art. 8 § 1).
- Lijst van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie die in-, uit- en doorgevoerd en overgebracht kunnen worden zonder vergunning (art. 30 § 2).
- Procedure voor de aanvraag en de toekenning van vergunningen en van de kennisgevingen. (art. 7 § 3, art. 8 § 4).
- Procedure voor het verkrijgen van het voorlopig advies (art 9 § 3).
- Procedure voor de aanvraag en toekenning van voorafgaande machtigingen (art. 10 § 2).
- Procedure voor het opleggen van de voorwaarden en beperkingen aan vergunningen voor overbrenging, in-, uit- of doorvoer (art 12 § 3).
- Procedure voor de aanvraag en toekenning van certificaten (art. 14 § 3).
- Procedure voor kennisgeving van overbrenging, in-, uit- en doorvoer van civiele vuurwapens voor personen in het bezit van een Europese vuurwapenpas (art. 35 en 39).
- Procedure voor kennisgeving voor overbrenging van civiele vuurwapens voor personen die in het bezit zijn van een open vergunning (art. 36).
- Procedure voor schorsing, intrekking en beperking van de vergunningen, machtigingen en certificaten (art. 43).
- Procedure voor de tijdelijke uitsluiting van aanvragers (art. 44).

^{vi} Dit overzicht is gebaseerd op het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie van 21 november 2011.

Advies over het 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

- Procedure voor hoorrecht (art. 45).
- Procedure voor het opleggen van administratieve sancties (art. 48).
- Procedure voor de rapportering van personen die gebruik maken van vergunningen aan de Vlaamse regering (art. 49).

4.2 Administratieve praktijken

Naast de uitvoeringsbesluiten die nog genomen moeten worden, is ook het overzicht op de uitvoering van het decreet zelf (zonder dat daarbij uitvoeringsbesluiten nodig zijn) van belang.

- Overzicht van de wijze waarop de catch-all clause wordt geïnterpreteerd (art.8 § 2).
- Overzicht van voorwaarden die gesteld worden aan vergunningen om controle op en beperkingen van eindgebruik mogelijk maken is cruciaal; het gaat om voorwaarden en beperkingen die kunnen worden opgelegd aan zowel vergunningen voor overbrenging als voor in-, uit- en doorvoer. De voorwaarden en beperkingen kunnen betrekking hebben op het eindgebruik, wederuitvoer, vervoer, fysieke verificatie en rapportering. Het is belangrijk dat de Vlaamse Regering:
 - in administratieve procedures en in haar jaarlijks verslag inzage verschaft over de voorwaarden en beperkingen die op systematische wijze gesteld worden aan overbrengingsvergunningen en in-, uit- en doorvoervergunningen;
 - in parlementaire verslagen de specifieke beperkingen opneemt die aan specifieke vergunningen worden vastgekoppeld. Bijvoorbeeld door een extra kolom toe te voegen voor de vermelding van eventuele wederuitvoerclausules en beperkingen op eindgebruik (art. 12 en 33).
- Overzicht van extra garanties voor/bewijs van het eindgebruik die gevraagd worden op basis van art. 19, 24 en 40 zoals de verificatie van de eindgebruiker of verbintenissen van de bestemming of de eindgebruiker op systematische wijze en/of op ad hoc basis per vergunning in het verslag aan het parlement (art. 19, 24, 40).
- Overzicht van de algemene vergunningen die worden toegekend in de parlementaire verslaggeving (art. 14).
- Overzicht van de vrijstellingen voor overbrenging naar een andere lidstaat die door de Vlaamse regering werd toegekend (ofwel op systematische basis, ofwel ad hoc), overeenkomstig dit artikel (art. 17).
- Inzage in de manier waarop vergunningen aan de criteria getoetst worden, bijvoorbeeld door opname van de weigeringsgrond in het overzicht van geweigerde vergunningen en een thematische bespreking van de criteria in de parlementaire verslaggeving (art 26, 32).
- Verslaggeving aan het parlement met een overzicht van alle elementen die zijn opgenomen in art. 50. Een overzicht van uitvoeringsbesluiten en de administratieve praktijk (zoals opgenomen in deze bijlage) maken idealiter voorwerp uit van art. 50 § 1.

Advies over het 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

Eindnoten

- ¹ Decreet houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement van 7 mei 2004 (Tekstbijwerking tot 08-07-2009), artikel 6.
- ² Jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Periode van 1 januari 2011 tot 31 december 2011. (Stuk 53 (2011-2012) – Nr. 1), ingediend op 21 februari 2012, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g53-1.pdf>
- ³ Duquet, N. (2012), *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2011*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁴ Vlaams Vredesinstituut, *Advies bij het voorontwerp voor een Vlaams wapenhandeldecreet*, 3 juni 2011, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/advies/20110603_advies_voorontwerp_wapenhandeldecreet.pdf; en Vlaams Vredesinstituut, *Advies bij het ontwerp van decreet betreffende wapenhandel*, 26 januari 2012, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/advies/20120126_advies_ontwerp_decreet_wapenhandel.pdf
- ⁵ Voorstel van resolutie – van de heren Ludwig Caluwé, Johan Verstreken, Ward Kennes, Matthias Diependaele en Marc Hendrickx, mevrouw Yamila Idrissi en de heer Jan Roegiers – betreffende de evoluties in het Midden-Oosten en de Maghreb, stuk 967 (2010-2011) – Nr.3, ingediend op 16 februari 2011, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g967-3.pdf>
- ⁶ Besluit 2011/137/GBVB van 28 februari 2011 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0053:0062:NL:PDF>; Verordening (EU) Nr. 204/2011 van 2 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen in verband met de situatie in Libië, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0001:0013:NL:PDF>
- ⁷ Besluit 2011/782/GBVB van de Raad van 1 december 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië en de houdende intrekking van Besluit/273/GBVB, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:319:0056:0070:NL:PDF>; Verordening (EU) nr. 442/2011 van de Raad van 9 mei 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:121:0001:0010:NL:PDF>
- ⁸ Duquet, N. (2012), *Van Vlaamse makelij: het eindgebruik van Vlaams militair materiaal*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁹ Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, zoals laatst gewijzigd op 26 maart 2003, B.S. 10 september 1991.
- ¹⁰ Vlaams Vredesinstituut, *Advies bij het ontwerp van decreet betreffende wapenhandel*, 26 januari 2012, http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/images/manager/advies/20120126_advies_ontwerp_decreet_wapenhandel.pdf
- ¹¹ Thirteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official journal of the European Union*, C382, volume 54, 30 December 2011, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2011:382:SOM:EN:HTML>
- ¹² Castryck, G., Depauw, S. & Duquet, N., *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p.111-112
- ¹³ *Rapport au Parlement Wallon sur l'application de la loi du 05 Aout 1991, modifiée par les lois du 25 et du 26 Mars 2003 relatives a l'importation, a l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de materiel devant servir specialement a un usage militaire et de la technologie y afferente*, Rapport Annuel 2010, p.99-102, <http://gouvernement.wallonie.be/system/files/nodes/story/3344-rapportarmes2010-def.pdf>

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.

www.vlaamsvredesinstituut.eu

Advies over het 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