

Vlaams
Parlement

ingediend op **53-A** (2019-2020) – Nr. 2
18 augustus 2020 (2019-2020)

Advies

van het Vlaams Vredesinstituut

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

2019

Advies bij het jaarlijkse verslag van de
Vlaamse regering aan het Vlaams
Parlement over de verstrekte en
geweigerde vergunningen voor wapens,
munitie en speciaal voor militair gebruik
dienstig materieel en daaraan verbonden
technologie

Periode van 1 januari 2019 tot 31 december 2019

Aansluitend op het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de buitenlandse wapenhandel in 2019, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende vaststellingen over de context in 2019:

- Het aantal aangevraagde en uitgereikte vergunningen voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen nam in 2019 verder af tot een historisch dieptepunt van vier uitgereikte doorvoervergunningen door de Vlaamse overheid.
- Deze afname is reeds verschillende jaren zichtbaar; er ontbreekt nog steeds een duidelijk zicht op redenen voor deze afname
- De mogelijke illegale doorvoer van militair materieel bestemd voor Saoedi-Arabië via de Antwerpse haven in 2018-2019 illustreert de moeilijkheden en problemen voor een efficiënte en effectieve handhaving van doorvoerstromen over Vlaams grondgebied
- Sinds kort zet de Vlaamse overheid actief in op bewustwording over de decretale verplichtingen inzake doorvoer bij logistieke dienstverleners. Bovendien organiseert de dienst Controle Strategische Goederen in 2019-2020 diverse opleidingen voor douaniers over de controle op potentieel proliferatiegevoelige transacties.
- Ondanks diverse pogingen ontbreekt er nog steeds een formeel Samenwerkingsakkoord Douane tussen de federale en regionale overheden. Een duidelijk en formeel afsprakenkader is nochtans essentieel voor een efficiënte en effectieve handhaving van het Vlaams beleid inzake de controle op de handel in strategische goederen.

Op basis van de gegevens gepubliceerd in het jaarverslag buitenlandse wapenhandel 2019 adviseert het Vlaams Vredesinstituut:

- Op zoek te gaan naar **verklaringen voor de afname** van het aantal vergunningen voor de doorvoer van militair materieel en hiertoe
 - In eerste instantie na te gaan in welke mate gelijkaardige tendensen vast te stellen zijn in de naburige controlestelsels
 - Verder te bekijken in welke mate eventuele verschillen in het wettelijk kader, de mate van efficiëntie van de controle en de inhoudelijke beoordeling van doorvoervergunningen met de naburige controlestelsels de afname van het aantal doorvoervergunningen zouden kunnen verklaren
- Zo **transparant** mogelijk te rapporteren over doorvoer van wapens over Vlaams grondgebied
- Duidelijk te rapporteren in het jaarlijks verslag buitenlandse wapenhandel hoeveel doorvoervergunningen zonder overlading via de in 2017 in het Wapenhandeldecreet ingevoerde **catch-all procedure** werden opgelegd en uitgereikt.

- Een algemene **meldingsplicht** voor doorvoer zonder overlading van wapens in overweging te nemen, na evaluatie van onder meer de effectiviteit van handhaving van de vergunningsplicht onder de huidige regelgeving, en de compliance burden voor bedrijven
- Het **ontwikkelde outreachprogramma** naar de relevante logistieke dienstverleners met betrekking tot het Vlaamse doorvoerregime door de dienst Controle Strategische Goederen verder te zetten en structureel te integreren in de eigen werking. Hierbij verdient het ook aanbeveling na te gaan hoe het doorvoerregime kan worden meegenomen in de internal compliance richtlijnen die de dCSG reeds ontwikkeld heeft voor de logistieke dienstverleners.
- Verder werk te maken van de **implementatie** van het decretale kader in het Wapenhandeldecreet inzake **toezicht, handhaving en sanctionering**, en hierbij:
 - Verder aan te dringen op de totstandkoming van een Samenwerkingsakkoord Douane.
 - Na te gaan in welke mate ook samenwerking met andere federale diensten (Openbaar Ministerie, politie- en inlichtingendiensten, andere ministeries) en de relevante diensten van andere gewesten kunnen geformaliseerd worden, zowel met het oog op een goede informatie-uitwisseling als voor de uitbouw van een efficiënt en adequaat sanctioneringsstelsel.
 - Ook in dit kader kan best in de naburige controlestelsels worden nagegaan welke goede praktijken het Vlaamse kader kunnen inspireren
- Op **internationaal vlak** na te gaan welke instrumenten bestaan om de informatie-uitwisseling en -verzameling te verbeteren om de controle op de doorvoer van strategische goederen efficiënter en effectiever te laten verlopen.
- Vanwege de positie van Vlaanderen als belangrijke mondiale transitregio in de relevante internationale regimes actief te pleiten voor initiatieven voor een **efficiënter en effectiever internationaal kader** inzake de controle op de doorvoer van strategische goederen.

Het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut bepaalt dat het instituut jaarlijks en binnen een periode van dertig dagen een advies uitbrengt bij het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.¹ De Vlaamse Regering publiceerde dat jaarlijkse verslag voor de periode 1 januari – 31 december 2019 op 21 juli 2020 in de publicatiedatabank van de Vlaamse overheid.

Opvallend in dit jaarverslag is zeer lage aantal aangevraagde en uitgereikte vergunningen voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen over Vlaams grondgebied. In 2019 reikte de Vlaamse overheid slechts vier doorvoervergunningen uit. Na het historisch lage aantal van zes doorvoervergunningen in 2018 zet de afname van het aantal vergunningen voor de doorvoer van militair materieel zich in 2019 dus verder voort. In deze adviesnota behandelt het Vlaams Vredesinstituut daarom specifiek de controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen door het Vlaams Gewest. Een eerste reden is de vaststelling dat het aantal doorvoervergunningen al enige tijd afneemt en de laatste twee jaren (2018–2019) een sterke duik genomen heeft. Bovendien wijzen de mogelijke inbreuken op het Vlaamse doorvoerregime via de doorvoer van militair materieel naar Saoedi-Arabië via de Antwerpse haven (zie verder) erop dat de organisatie van een efficiënte en effectieve controle op doorvoer niet altijd toereikendis.

Voor dit advies baseert het Vlaams Vredesinstituut zich op een analyse van de gegevens in de maandelijkse en jaarlijkse verslagen buitenlandse wapenhandel van de Vlaamse overheid; recente discussies in het Vlaams Parlement en andere relevante parlementaire en beleidsmatige documenten met betrekking tot doorvoer; en eerdere relevante onderzoeken en adviezen van het Vredesinstituut.

1 Doorvoer over Vlaams grondgebied

Doorvoer is een handelstransactie waarbij goederen het grondgebied van een staat binnen komen om verder te worden vervoerd naar een bestemming, buiten de jurisdictie van het doorvoerland. Dat kan rechtstreeks gebeuren ofwel gepaard gaan met een overlading op een ander transportmiddel (bijvoorbeeld goederen die via een zee- of luchthaven het land binnenkomen, worden overgeladen op een ander of gelijkaardig transportmiddel en verder vervoerd worden naar een ander land).

Vlaanderen is door zijn centrale ligging en uitgebreide logistieke infrastructuur een belangrijk doorvoergebied. De Vlaamse zeehavens – Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende – zijn met voorsprong verantwoordelijk voor het grootste aandeel in de globale handelsstromen over Vlaams grondgebied. Sinds 2000 kennen de Vlaamse zeehavens quasi elk jaar een groei van de maritieme trafiek: van 194 miljoen ton in 2000 steeg deze trafiek naar 309 miljoen ton in 2018. Hiermee bedraagt het aandeel van deze Vlaamse zeehavens in de Le Havre-Hamburg range – de belangrijkste zeehavens tussen Le Havre en Hamburg – 25,5% in 2018. Dit aandeel is de voorbije jaren geleidelijk toegenomen. Zo bedroeg het in 2000 nog 23,7%.² Daarnaast spelen ook de Vlaamse luchthavens een belangrijke rol in het vrachtvervoer in Europa. Zo gebeurde via de luchthaven van

Zaventem in 2019 het vervoer van bijna 530.000 ton aan goederen, waarmee het in de Europese top-10 staat van luchthavens inzake vrachtvervoer.

Doorvoer van defensiegerelateerde goederen controleren is niet vanzelfsprekend, maar wel belangrijk. De internationale handel wordt gekenmerkt door het grote volume en de grote snelheid aan transacties. Dit maakt het moeilijk om verdachte transfers tijdig op te sporen en te stoppen. De druk om handelsstromen vlot te laten passeren maken het nog moeilijker om een evenwicht met een goede controle te vinden. De beschikbare informatie is bovendien vaak niet voldoende voor een goede beoordeling van een lading, in tegenstelling tot de beschikbare informatie ingeval van in- of uitvoer. Desondanks is controle op doorvoer belangrijk om te vermijden dat defensiegerelateerde goederen van de radar verdwijnen en terecht komen op ongeoorloofde bestemmingen of bij ongewenste bestemmingen. Doorvoercontroles kunnen ook nodig zijn om te voldoen aan internationale verplichtingen, bijvoorbeeld om VN- of EU-embargo's na te leven, of om 'essentiële veiligheidsbelangen' te verdedigen.

Het belang van een goede controle op de doorvoer van strategische goederen wordt geleidelijk meer erkend. Deze controle wordt steeds meer gezien als een noodzakelijke schakel om de afwending van militaire goederen te voorkomen en om respect voor internationale verbintenissen en verplichtingen te garanderen. Zo vermeldt het Europees Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport uit 2008 expliciet dat ook doorvoertransacties onder het toepassingsgebied vallen en dus in beginsel aan de gemeenschappelijke criteria getoetst dienen te worden.³ De voorloper van dit gemeenschappelijk standpunt, de EU-Gedragscode van 1998 inzake wapenexport, maakte daarentegen nog geen vermelding van doorvoer.⁴ Ook het VN-Wapenhandelverdrag van 2014 verplicht de verdragspartijen expliciet een regulerend kader te ontwikkelen voor de controle op de doorvoer van conventioneel militair materieel over haar grondgebied.⁵ Tegelijkertijd blijft het internationaal kader vaag en weinig uitgewerkt. Dit betekent dat de Vlaamse overheid een zeer grote vrijheid kent om het doorvoercontrolebeleid vorm te geven.

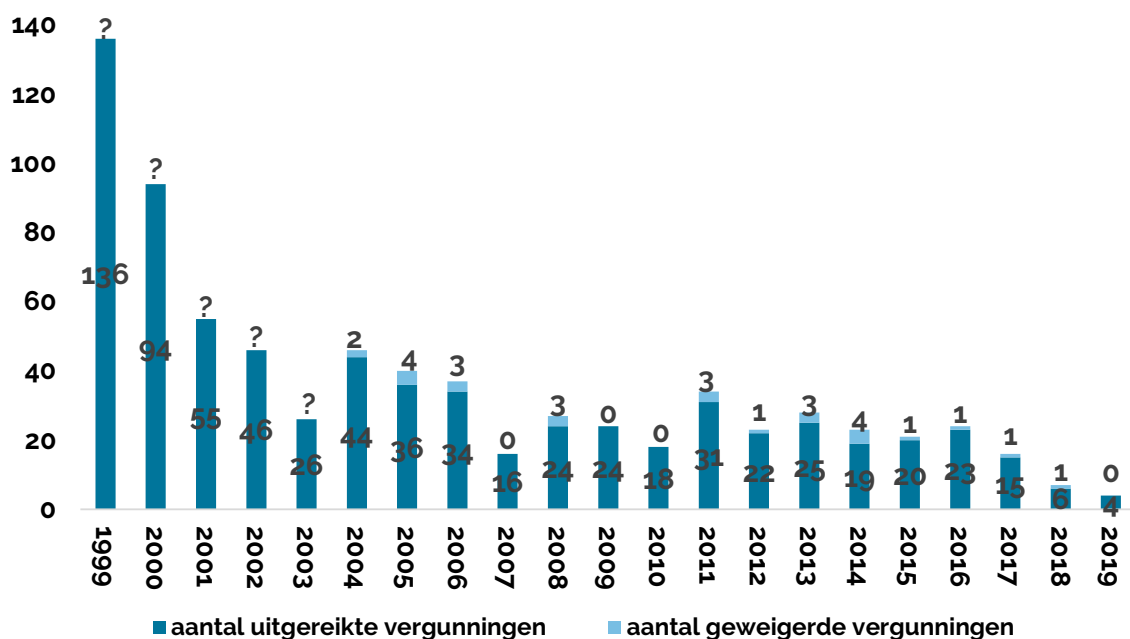
In 2019 en de eerste helft van 2020 heeft het thema 'doorvoer' meerdere keren op de politieke agenda van het Vlaams Parlement gestaan.⁶ Concrete aanleiding voor de verschillende vragen om uitleg waren eerdere of toekomstige doorvoertransacties via de Antwerpse haven van defensiegerelateerde goederen richting Saoedi-Arabië. Bovendien stelde minister-president Jambon in de discussies in de commissie buitenlandse beleid dat enkele van de doorvoertransacties van militair materieel bestemd voor Saoedi-Arabië wellicht een inbreuk op de bepalingen van het Wapenhandeldecreet zijn geweest. Daarnaast kwamen tijdens deze discussies ook meer algemene moeilijkheden en uitdagingen voor de organisatie van een efficiënte en effectieve doorvoercontrole aan het licht. Controle op doorvoer is immers een complex gegeven. Uit onderzoek blijkt dat de betrokken actoren – zowel de commerciële actoren als de Douane – vaak over te weinig relevante gegevens beschikken om de eventuele aanwezigheid van defensiegerelateerde goederen te identificeren en de nodige expertise missen om hiermee adequaat rekening te houden in een risicoinfschatting.⁷ Soms zijn dergelijke gegevens echter wél via andere bronnen te vinden. Bovendien wordt relevante informatie niet altijd op gedegen wijze uitgewisseld tussen de betrokken actoren.

1.1 Een historische analyse van doorvoer over Vlaams grondgebied

De voorbije twintig jaar is het aantal uitgereikte vergunningen voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen over het Vlaams Gewest stelselmatig afgenomen.^a Terwijl in 1999 nog 136 doorvoervergunningen werden uitgereikt voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen, nam dit aantal vergunningen nadien in verschillende stappen af. Vooral sinds 2017 is dit aantal sterk afgenomen en werden respectievelijk slechts 6 (in 2018) en 4 (in 2019) uitgereikte doorvoervergunningen (figuur 1).

Opvallend is ook dat de Vlaamse overheid tussen 2004, het jaar waarin de Vlaamse overheid bevoegd werd voor de controle op de buitenlandse wapenhandel, en 2019 27 vergunningen voor de doorvoer van militair materieel heeft geweigerd. Dit aantal weigeringen toont dat de controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen geen louter administratief gegeven is. De Vlaamse overheid behandelt aanvragen voor doorvoer op dezelfde manier als de uitvoer van defensiegerelateerde goederen (zie verder).

Figuur 1: Aantal uitgereikte en geweigerde vergunningen voor doorvoer door het Vlaams Gewest 1999-2019



Deze afname in het aantal doorvoervergunningen is opmerkelijk. Tegelijkertijd is deze afname, ondanks het feit dat het aantal vergunningen vooral de voorbije jaren een

^a Voor de periode 1999-2003 gaat het om federale doorvoervergunningen vanuit het Vlaams Gewest en de Nederlandstalige aanvragen uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Sinds 2004 worden doorvoervergunningen over Vlaams grondgebied uitgereikt door de Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen. Voor de periode 1999-2003 beschikken we daarom ook niet over gegevens over het aantal geweigerde doorvoervergunningen.

historisch dieptepunt heeft bereikt, niet nieuw. Al in 2010 wees het Vlaams Vredesinstituut op de daling van het aantal doorvoervergunningen en adviseerde het “te laten onderzoeken wat de verklaring is voor de stelselmatige daling van het aantal doorvoervergunningen.”⁸

In het onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut inzake de doorvoer van strategische goederen uit 2013 suggereerden respondenten diverse redenen waarom bedrijven mogelijks zouden opteren voor havens in naburige controlestelsels. Zo zou het decretale kader in het Vlaams Gewest meer transacties vergunningsplichtig maken, zou de controle minder efficiënt verlopen (met langere doorlooptijden, meer bureaucratie en een gebrekkige risicoanalyse) en zou het Vlaams controlestelsel strenger zijn.

Het is daarom in eerste instantie aan te bevelen dat eventuele evoluties in het aantal doorvoervergunningen in de omringende landen worden geïdentificeerd. Een analyse van de evoluties in het aantal aangevraagde en uitgereikte vergunningen voor de doorvoer van militair materieel in Frankrijk, Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en (binnen België) Wallonië zou relevante informatie kunnen opleveren om de vastgestelde tendensen in Vlaanderen beter te interpreteren.

1.2 Mogelijke verklaringen voor de afname van het aantal doorvoervergunningen

Op basis van de beschreven suggesties in het onderzoek naar doorvoer uit 2013, gaan we na in welke mate de vastgestelde afname in het aantal vergunningsplichtige doorvoertransacties kan worden verklaard. We gaan achtereenvolgens kort in op de aanpassingen aan het decretale doorvoerregime, eventuele problemen inzake efficiëntie en de mogelijke strengere beoordeling van doorvoer in vergelijking met de naburige controlestelsels.

1.2.1 De aanpassingen aan het decretale doorvoerregime

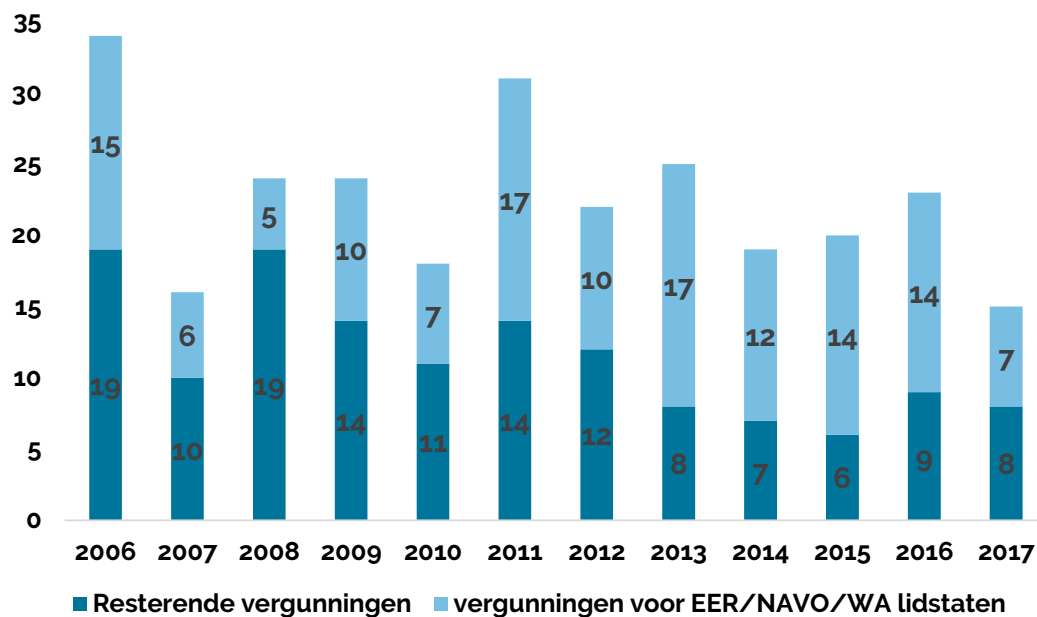
Het oorspronkelijke Wapenhandeldecreet van 2012 liet niet toe doorvoer zonder overlading te controleren. In het advies bij het jaarlijkse verslag Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2014 wees het Vlaams Vredesinstituut reeds op de noodzaak om ook de mogelijkheid te voorzien doorvoer zonder overlading vergunningsplichtig te maken.⁹

Met de optimalisering van het Wapenhandeldecreet in 2017 gebeurde ook een aanpassing aan het doorvoerregime. Zo werd de systematische vergunningsplicht voor alle doorvoer met overlading (ongeacht het land van bestemming) ingeperkt. Sinds 2017 is doorvoer met en zonder overlading bestemd voor EER-lidstaten (EU + IJsland, Noorwegen en Liechtenstein) niet langer vergunningsplichtig.¹⁰ Bovendien heeft de Vlaamse regering beslist dat ook voor doorvoer met overlading naar de volgende NAVO-lidstaten en lidstaten bij het Wassenaar Arrangement (WA) geen vergunning nodig is: Argentinië, Australië, Canada, Japan, Montenegro, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten

van Amerika, Zuid-Korea en Zwitserland.¹¹ Doorvoer naar deze landen wordt immers als ‘risiceloos’ beschouwd. Via deze aanpassing is het Vlaamse decretale kader meer in lijn met de naburige controlestelsels, die alle de systematische controle op doorvoer beperken van of naar bevriende landen, maar dit combineren met de mogelijkheid ten allen tijde ad hoc verdachte doorvoer te controleren.¹² Tegelijkertijd voorziet het Wapenhandeldecreet daarom sinds 2017 de mogelijkheid om doorvoer zonder overlading in bepaalde omstandigheden onder vergunningsplicht te plaatsen, wat tot dan decretaal niet mogelijk was.

Mochten we deze aanpassing toepassen op de uitgereikte doorvoervergunningen in de periode 2006–2017, dan zou dit inderdaad een effect gehad hebben op het aantal vergunningen. Figuur 2 geeft weer hoeveel van de doorvoervergunningen tussen 2006 en 2017 een EER-, NAVO- of WA-lidstaat als bestemming hadden. Sinds 2006 blijkt een substantieel aantal uitgereikte doorvoervergunningen bestemd voor EER-, NAVO- of WA-lidstaten, transacties die onder het huidige decretale kader niet vergunningsplichtig zouden zijn. Tegelijkertijd suggereert deze figuur dat in het begin van deze periode een groter aantal vergunningen werd uitgereikt die bestemd waren voor niet-EER, NAVO of WA-lidstaten en dat deze daling zich sinds 2012 heeft verder gezet.

Figuur 2: aantal vergunningen voor EER-, WA- en NAVO-lidstaten en aantal resterende vergunningen voor doorvoer 2006-2017



Het nieuwe doorvoerregime kan dus een belangrijke verklaring zijn voor de afname van het aantal doorvoervergunningen, maar niet de enige verklaring omdat deze trend zich al eerder aan het voltrekken was. **Ook voor de aanpassing aan het Wapenhandeldecreet was deze afnemende tendens al zichtbaar.**

Naast de inperking van de vergunningsplicht voorzagt de aanpassing aan het Vlaams Wapenhandeldecreet de mogelijkheid in vijf gevallen ook doorvoer zonder overlading vergunningsplichtig te maken¹³:

- 1 de goederen zijn of kunnen bestemd zijn voor een land waarop een VN-, EU- of OVSE-wapenembargo rust
- 2 de goederen zijn of kunnen bestemd zijn voor een land waarop een Vlaams wapenembargo van kracht is, volgens artikel 43/1 Wapenhandeldecreet
- 3 de goederen zijn of kunnen bestemd zijn voor het plegen van genocide, misdaden tegen de mensheid of oorlogsmisdaden, zoals gedefinieerd door internationale overeenkomsten waar België lid van is
- 4 de doorvoer is of kan een inbreuk zijn op internationale overeenkomsten of verdragen inzake non-proliferatie en ontwapening waarvan België of het Vlaams Gewest lid is
- 5 de doorvoer vormt een risico voor de openbare orde, veiligheid of essentiële veiligheidsbelangen van het Vlaams Gewest, België, andere EU- en NAVO-lidstaten of van bevriende landen en bondgenoten

Het eerder vermelde antwoord van minister-president Jambon over de inbreuk van een doorvoer bestemd voor Saoedi-Arabië zou meer bepaald een inbreuk zijn op punten 3 en 4.¹⁴ Ingeval van een redelijk vermoeden dat de voorgenomen doorvoer onder een van deze voorwaarden kan vallen, moet de exporteur, de vervoerder of de doorvoerder – de douaneagent, scheepsagent, expediteur of vervoerscommissienair – de Vlaamse overheid op de hoogte te brengen.¹⁵

De bestaande rapportage van de Vlaamse regering maakt echter niet duidelijk of de uitgereikte doorvoervergunningen betrekking hebben op transacties met of zonder overlading. Het is daarom niet duidelijk of en hoeveel vergunningen via deze catch all procedure aangevraagd, behandeld en uitgereikt zijn sinds deze mogelijkheid bestaat. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat de Vlaamse regering in haar jaarlijks verslag aan het Vlaams parlement vermeldt hoeveel doorvoervergunningen via deze catch-all procedure werden ingesteld. Op die manier kan een beter beeld worden gevormd over de effectieve toepassing van deze procedure in de praktijk.

Bovenstaande casus maakt echter alvast duidelijk dat meer aandacht dient te gaan naar een efficiënte en goede toepassing van deze controlemogelijkheid om waar nodig bepaalde transacties te controleren en desgewenst de doorvoer over Vlaams grondgebied te verbieden. Op dit vlak adviseert het Vlaams Vredesinstituut om in de naburige controlestelsels met een gelijkaardige ad-hoc vergunningsplicht na te gaan hoe deze controle in de praktijk wordt georganiseerd. Eventuele goede praktijken zouden op die manier ook de Vlaamse controlepraktijk kunnen optimaliseren.

1.2.1 Een minder efficiënt controlesysteem?

De lange doorlooptijden en de grote bureaucratische belasting zouden een tweede mogelijke reden zijn waarom bedrijven mogelijk vermijden doorvoer via Vlaanderen te doen. In 2013 stelde het advies van het Vlaams Vredesinstituut nog dat de uitbouw van een digitaal aanvraag- en beheerssysteem voor vergunningen voor de in-, uit- en

doorvoer van strategische goederen een belangrijke meerwaarde zou vormen. Het zou de doorlooptijden van vergunningsaanvragen kunnen verkorten en de administratieve belasting voor bedrijven verminderen. Sinds 2019 beschikt de Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen over een dergelijk systeem voor het beheer van vergunningen. Ook wordt sinds enkele jaren met indicatieve doorlooptijden gewerkt. Het is echter onduidelijk wat de impact daarvan is op de behandeling van doorvoervergunningen en in welke mate dit een effectieve verklaring voor de afname in het aantal doorvoervergunningen is.

Bijkomend wees het onderzoek uit 2013 op het gebrek aan een degelijk risicoanalyseinstrument als verklaring voor het minder efficiënte functioneren van de Vlaamse controle op doorvoer. Zo'n instrument is noodzakelijk om gerichte controles te doen van potentieel gevoelige transacties. Immers, systematische controles die er niet in slagen illegale activiteiten te identificeren werken voornamelijk verzwarend voor de legale handel.¹⁶ Voor de uitwerking en vlotte toepassing van een dergelijk instrument is echter samenwerking met andere diensten – douane, opsporings- en inlichtingendiensten – en met naburige controlestelsels nodig om alle relevante informatie ter beschikking te hebben noodzakelijk voor een degelijke en vlotte risicoanalyse. Het is onduidelijk in welke mate een dergelijk systeem ontwikkeld is op Vlaams niveau, al blijft samenwerking met andere diensten niet vanzelfsprekend (zie verder).

1.2.1 Een strenger controlesysteem?

Een derde verklaring voor de afname van het aantal doorvoervergunningen was dat het Vlaamse controlebeleid strenger zou zijn dat in onze buurlanden. Ook minister-president Jambon verwees tijdens de recente toelichting bij het jaarlijks verslag buitenlandse wapenhandel 2018 in de commissie buitenlands beleid naar deze mogelijkheid. Logistieke dienstverleners zouden daarom eerder transacties via andere landen laten verlopen omdat de kans op een geweigerde vergunning er veel kleiner zou zijn.

Landen als Duitsland en Frankrijk beoordelen doorvoer inderdaad veeleer vanuit een publieke veiligheidsperspectief en hebben daarbij minder oog voor het potentiële eindgebruik in het land van bestemming. Nederland hanteert daarentegen een enigszins andere benadering en bekijkt doorvoer als een verlengde van het eigen uitvoerbeleid. Zo vermeldde de bevoegde Nederlandse ministers naar aanleiding van de recente casus van de doorvoer van militair materieel naar Saoedi-Arabië via het schip de Bahri Yanbu “*dat Nederland het verzoek om een lading militaire goederen via een Nederlandse haven te vervoeren niet zou hebben gehonoreerd.*”¹⁷ Uitvoer en doorvoer worden dus in Nederland, net zoals in Vlaanderen, op dezelfde manier en op basis van dezelfde criteria beoordeeld. Niet alle naburige controlestelsels hanteren dus een coulanter doorvoercontrolebeleid dan Vlaanderen.

Het blijft met andere woorden onduidelijk in welke mate de beleidskeuze van de Vlaamse regering om doorvoer als een onderdeel van haar wapenexportbeleid te behandelen – en dus doorvoer te beoordelen zoals uitvoer – effectief leidt tot een

verplaatsing van bepaalde vervoerslijnen. Bovendien hanteert de Vlaamse regering deze beleidskeuze al sinds ze deze bevoegdheid heeft, dus het blijft de vraag in welke mate dit zou kunnen bijdragen aan de vermindering van het aantal vergunningen.

Samengevat blijft het onduidelijk in welke mate de gesuggereerde verklaringen ook effectief een antwoord bieden op de vraag naar de blijvende afname van het aantal doorvoervergunningen. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom opnieuw om een diepgaande analyse te maken naar de redenen voor deze blijvende daling en hiervoor ook na te gaan hoe naburige controlestelsels de beoordeling van doorvoervergunningen in de praktijk aanpakken. In Nederland geldt voor doorvoer zonder overlading bijvoorbeeld, afhankelijk van de transactie, een (individuele of algemene) vergunningsplicht of een meldingsplicht. Het is belangrijk te evalueren of zo een meldingsplicht voor doorvoer zonder overlading in Vlaanderen tot een beter zicht op de handelsstromen en een betere controle zou leiden.

1.3 Belang van goed afsprakenkader tussen de betrokken diensten

In het recente geval van de eventuele doorvoer van militair materieel bestemd voor Soedi-Arabië via het schip de Bahri Yanbu in het voorjaar van 2020, was het de Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen die actief informatie inzamelde en vervolgens de betrokken scheepsagent informeerde over de vergunningsplicht van de voorziene doorvoer, zoals minister-president Jambon toelichtte in het Vlaams Parlement.¹⁸

Het advies van het Vlaams Vredesinstituut uit 2013 naar aanleiding van het onderzoeksrapport inzake doorvoer stelde reeds dat betere samenwerking tussen alle partijen noodzakelijk is om adequaat en voldoende informatie uit te wisselen en samen te werken.¹⁹ **Informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende betrokken diensten zijn cruciaal om legale transacties efficiënt te controleren en om illegale transacties effectief op te sporen.**

1.3.1 Responsabilisering van de betrokken bedrijven. Een noodzakelijke stap

Een eerste stap is de responsabilisering van de betrokken bedrijven, om hen meer bewust te maken van de decretale verplichtingen bij de doorvoer van strategische goederen. Het zijn immers deze bedrijven die instaan voor de aanvraag van de noodzakelijke vergunningen. Uit antwoorden van minister-president Jambon blijkt dat de dienst Controle Strategische Goederen reeds begin 2019 een specifiek outreach-programma heeft opgestart voor logistieke dienstverleners. Hiervoor werkt het actief samen met FORWARD Belgium, de vertegenwoordiger van expediteurs, douaneagenten en logistieke dienstverleners in België. Dit programma zet in op bewustmaking en preventie, onder meer via de website van de dienst Controle Strategische Goederen en via seminars. Zo was het hoofd van de dienst Controle Strategische Goederen een van

de centrale sprekers op het laatste ledencongres van FORWARD medio november vorig jaar. Dit outreach-programma wordt ook in 2020 actief voortgezet.²⁰

Investeren in dergelijke outreach en bewustwording biedt een belangrijke meerwaarde om een beter zicht te krijgen. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat de Vlaamse dCSG blijvend inzet op deze outreach en deze zelfs nog verder structureel integreert in de eigen werking.

Een specifiek aspect dat in deze responsabilisering expliciet aandacht zou kunnen krijgen, is de ontwikkeling van internal compliance procedures inzake doorvoer bij de betrokken bedrijven. Recent onderzoek van het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) suggereert immers dat er nog ruimte is om verdere stappen te zetten in de integratie van exportcontroleverplichtingen in de veiligheidsprocedures en internal compliance systemen van logistieke bedrijven.²¹ De Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen beschikt op dit vlak over expertise en een uitgewerkt aanbod van compliance richtlijnen voor de handel in dual-use goederen, ook specifiek voor logistieke dienstverleners.²² Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat de Vlaamse overheid ook dergelijke richtlijnen ontwikkeld in functie van de controle op de doorvoer van strategische goederen.

1.3.1 Samenwerking met andere diensten binnen België

Bewustwording en interne compliance procedures bij de betrokken bedrijven is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een efficiënt en kwaliteitsvol controlesysteem op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen. Het vormt slechts een eerste puzzelstukje in de lange keten van controle, toezicht en handhaving.

Deze nood aan een goed afsprakenkader geldt bovendien ook voor het handhavings- en sanctioneringsbeleid. Met de optimalisering van het Wapenhandeldecreet werd in 2017 een belangrijk stuk met concrete bevoegdheden inzake toezicht, handhaving en sanctionering toegevoegd. Naast de toekenning van bevoegdheden inzake uitoefening van toezicht en verzameling van informatie, voorziet het decreet een duidelijke definiëring van inbreuken op de bepalingen van het decreet en zijn aanpassingen aan het sanctieregime ingevoerd. De strafrechtelijke sancties zijn aangepast en de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve geldboetes voor inbreuken op de bepalingen van het decreet is ingevoerd. Met deze aanpassingen is dus een duidelijk decretaal kader gecreëerd.

Net omwille van het beperkte en vage internationale kader is de controle op doorvoer zeer sterk bepaald door het beleid van de Vlaamse overheid terzake. Voor de controle op de uit- en invoer van strategische goederen heeft het internationale regulerende kader ook een directe impact op het werk van de douanediens; voor de controle op doorvoer is dit veel minder het geval. Voor de concrete controle, het toezicht en handhaving van haar doorvoercontrolebeleid is de Vlaamse overheid echter afhankelijk van de Douane.

Goede samenwerking en een duidelijk afsprakenkader tussen de vergunningsdiensten, douane, politie en inlichtingendiensten is hierbij essentieel. In eerste instantie voor de

gezamenlijke uitbouw van een goed risicoanalyse instrument om potentieel verdachte transacties te identificeren, indien nodig verder te onderzoeken en eventueel vergunningsplichtig te maken. Daarnaast is die samenwerking ook nodig om op een efficiënte en goede manier illegale transacties op te sporen en indien nodig te kunnen sanctioneren. In een recent advies (februari 2019) over de strijd tegen nucleaire proliferatie wees het Vredesinstituut reeds op de noodzaak om verdere stappen te zetten richting een verdere formalisering, uitbouw en optimalisering van het toezichts- en handhavingssysteem.²³

Recent heeft de Vlaamse overheid verder ingezet op meer samenwerking met de douane (en de staatsveiligheid) wat betreft de controle op dual-use producten, zo blijkt uit een schriftelijk antwoord van voormalig minister-president Bourgeois. Op strategisch vlak is het jaarlijkse overleg tussen gewesten, douane en staatsveiligheid opgedreven tot een trimestrieel overleg. Daarnaast richt de dCSG in 2019-2020 opleidingen in voor (in totaal 500) douaniers inzake de controle op (potentieel) proliferatiegevoelige transacties.²⁴

Minister-president Jambon wees er recent in het Vlaams parlement nog op dat de Vlaamse overheid momenteel geen formele opdrachten kan geven aan de federale Douanediens ten. Nochtans veronderstelt een efficiënte en effectieve controle op doorvoer dat de Vlaamse overheid op basis van haar decretaal kader en het gevoerde beleid risicoanalyses (mee) opstelt en de controlepraktijk van de Douane mee stuurt. In Nederland voert de Douane bijvoorbeeld het toezicht en handhaving op de in-, uit- en doorvoer van strategische goederen uit *in opdracht* van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat instaat voor het wapenexportbeleid. Met dit ministerie maakt de Douane jaarlijks afspraken over het toezicht en de handhaving.²⁵

Het ontbreken van een formeel samenwerkingsakkoord ‘Douane’ tussen de regionale en federale overheden laat echter een dergelijke samenwerking niet toe. De ontwikkeling van dit samenwerkingsakkoord staat nochtans al verschillende jaren op de politieke agenda. De vorige beleidsnota buitenlands beleid 2014-2019 van toenmalig minister-president Geert Bourgeois sprak reeds de ambitie uit om de samenwerking met de Douane te optimaliseren.²⁶ De beleidsbrief 2018-2019 vermeldde bijvoorbeeld de concrete ambitie om de praktische toepassing van het handavingsregime verder te bekijken, waaronder de gesprekken met de Douane en het Openbaar ministerie over samenwerking.²⁷ De nood om een goede samenwerking binnen een duidelijk kader uit te bouwen met deze diensten wordt dus erkend, maar dient dus nog verder geformaliseerd te worden.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom aan de Vlaamse regering om blijvend in te zetten op de totstandkoming van een Samenwerkingsakkoord ‘Douane’. Aanvullend dient met de douanediens ten, het Openbaar Ministerie en de relevante politiediensten werk worden gemaakt van een omvattend en gedifferentieerd handavingsbeleid met zowel administratieve als strafrechtelijke sancties. Ook op dit vlak adviseert het Vlaams Vredesinstituut verder om in de naburige controlestelsels na te gaan hoe de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten verloopt en welke goede praktijken mogelijk de Vlaamse praktijk en dit samenwerkingsakkoord inhoudelijk kunnen inspireren. De identificatie van goede praktijken om de controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen op een kwaliteitsvolle en efficiënte

manier te organiseren kunnen mogelijk een faciliterende en inspirerende rol spelen in de uitwerking van meer formele samenwerkingsverbanden.

1.3.1 Internationale mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en afstemming

Ondanks het zeer gebrekkige internationale regulerende kader is doorvoer per definitie een transnationaal fenomeen. Er zijn immers altijd verschillende landen bij betrokken: minstens drie (het uitvoerende, het doorvoerende en het invoerende land), maar in de huidige realiteit van internationale trafieken, worden vaak meerdere transitlanden aangedaan vooraleer goederen op hun finale bestemming aankomen.

Ook op internationaal niveau kan worden nagegaan welke mogelijkheden bestaan voor informatieverzameling en informatie-uitwisseling. In eerste instantie kan daarom, zoals ook reeds in het eerder advies van het Vredesinstituut werd aangehaald, worden gekeken met de World Customs Organisation hoe meer relevante informatie kan worden voorzien in de relevante douanedocumentatie bij doorvoertransacties.

Bovendien bestaan er diverse internationale instrumenten, organisaties en koepelorganisaties van logistieke dienstverleners (zoals het Container Control Programme, het EU-AEO schema, de minimumstandaarden van de International Federation of Freight Forwarders Associations)²⁸ die inspiratie kunnen bieden omtrent de praktische mogelijkheden en bestaande praktijken om compliance richtlijnen voor doorvoer te implementeren in de dagelijkse werking van logistieke dienstverleners. Ook op dit vlak verdient het aanbeveling navraag te doen in welke mate er reeds bepaalde procedures bestaan.

Tenslotte kan ook binnen de relevante internationale kaders, zoals het VN-Wapenhandelverdrag, het Wassenaar Arrangement en de EU, worden besproken hoe informatie-uitwisseling over de geplande transitroutes met betrokken vergunnings- en douanediens ten van de in- en uitvoerende landen kan verlopen. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat de Vlaamse overheid binnen deze internationale kaders actief bijdraagt aan deze discussies. Vanwege de positie van Vlaanderen als belangrijke mondiale transitregio heeft de Vlaamse overheid belang bij efficiënte en effectieve afspraken en samenwerking inzake de doorvoer van strategische goederen.

Eindnoten

- ¹ Artikel 6 2° Decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, B.S., 18 augustus 2004.
- ² Merckx, J.P. (2019), *De Vlaamse havens. Feiten, statistieken en indicatoren voor 2018*. Brussel: Mobiliteitsraad van Vlaanderen.
- ³ Artikel 1 2° Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L335/99, 13 december 2008.
- ⁴ EU gedragscode betreffende wapenexport van 5 juni 1998.
- ⁵ Artikel 9 VN-Wapenhandelverdrag.
- ⁶ Vaneekhout, J., vraag om uitleg 155 over de doorvoer van munitie naar Saoedi-Arabië tot minister-president J. Jambon, Handelingen commissie buitenlandse beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2019-2020*, Vlaams Parlement, 22 oktober 2019; Lambrecht, A., vraag om uitleg 994 over de doorvoerregeling in het Vlaams Wapenhandeldecreet tot minister-president J. Jambon, Handelingen commissie buitenlandse beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2019-2020*, Vlaams Parlement, 28 januari 2020; Lambrecht, A., vraag om uitleg 1337 over de doorvoerregeling in het Vlaams Wapenhandeldecreet tot minister-president J. Jambon, Handelingen commissie buitenlandse beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2019-2020*, Vlaams Parlement, 3 maart 2020.
- ⁷ Van Heuverswyn, K. & Duquet, N. (2013). *Doorvoer van strategische goederen. Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams gewest en de naburige stelsels*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 238.; Bauer, S., Brockmann, K., Bromley, M. & Maletta, G. (2017). *Challenges and good practices in the implementation of the EU's arms and dual-use export controls*, Stockholm: SIPRI, p. 25
- ⁸ Advies van het Vlaams Vredesinstituut bij 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 materiële daaraan verbonden technologie. Periode van 1 januari 2010 tot 31 december 2010. Vlaams Parlement, *zittingsjaar 2010-2011, stuk 53-2*, p. 10.
- ⁹ Advies van het Vlaams Vredesinstituut bij 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 2014 tot 31 december 2014.
- ¹⁰ Artikel 8 §2/1 derde lid Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹¹ Artikel 13/1 1° lid Vlaams Wapenhandelsbesluit
- ¹² Van Heuverswyn, K. & Duquet, N. (2013). *Doorvoer van strategische goederen. Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams gewest en de naburige stelsels*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 5.
- ¹³ Artikel 8 §2/1 3° Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ¹⁴ Jambon, J., antwoord op vraag om uitleg 155 van Jeremie Vaneekhout over de doorvoer van munitie naar Saoedi-Arabië tot minister-president J. Jambon, Handelingen commissie buitenlandse beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2019-2020*, Vlaams Parlement, 22 oktober 2019;
- ¹⁵ Artikel 2 6° /1 Vlaams Wapenhandeldecreet.
- ¹⁶ Van Heuverswyn, K. & Duquet, N. (2013). *Doorvoer van strategische goederen. Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams gewest en de naburige stelsels*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 226.
- ¹⁷ Kaag, S. & Blok, S., antwoord op schriftelijke vragen door de leden Bouali en Sjoerdsma over het bericht 'Groeidend verzet tegen Saudisch vrachtship Bahri Yanbu vol wapens' en 'Don't let Saudi arms ship dock in UK, say campaigners' van 12 februari 2020, *Kamerstukken Tweede Kamer der Staten Generaal*, 5 maart 2020.
- ¹⁸ Jambon, J., antwoord op vraag om uitleg 1337 van Annick Lambrecht over de doorvoerregeling in het Vlaams Wapenhandeldecreet tot minister-president J. Jambon, Handelingen commissie buitenlandse beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2019-2020*, Vlaams Parlement, 3 maart 2020.
- ¹⁹ Advies van 19 november 2013 van het Vlaams Vredesinstituut over de doorvoer van strategische goederen, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2019/03/Advies-over-de-doorvoer-van-strategische-goederen.pdf>
- ²⁰ Jambon, J., antwoord op vraag om uitleg 994 van Annick Lambrecht over de doorvoerregeling in het Vlaams Wapenhandeldecreet tot minister-president J. Jambon, Handelingen commissie buitenlandse beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2019-2020*, Vlaams Parlement, 28 januari 2020.
- ²¹ Bauer, S., Brockmann, K., Bromley, M. & Maletta, G. (2017). *Challenges and good practices in the implementation of the EU's arms and dual-use export controls*, Stockholm: SIPRI, p. 25-26.
- ²² <https://www.fdfa.be/nl/compliance-richtlijnen-voor-logistieke-dienstverleners>
- ²³ Advies van het Vlaams Vredesinstituut van 5 februari 2019 over de optimalisering van de Vlaamse nucleaire dual use exportcontrole in het licht van de preventie van nucleaire proliferatie, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 12-14.
- ²⁴ Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 179 van T. Soens aan minister-president G. Bourgeois over 'uitvoer isopropanol – controlemechanismen', *zitting 2018-2019*, Vlaams Parlement, 11 februari 2019.

-
- ²⁵ Brief van 10 april 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van staatssecretaris van Financiën Menno Snel over de controle van de Douane op de doorvoer van militaire goederen.
- ²⁶ Bourgeois, G., *Beleidsnota 2014-2019 buitenlandse beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking*, Vlaams Parlement, zittingsjaar 2014-2015, stuk 147-1, 24 oktober 2014, p. 84.
- ²⁷ Bourgeois, G., *Beleidsbrief buitenlandse beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking 2018-2019*, zitting 2018-2019, stuk 1720-1, Vlaams Parlement, 26 oktober 2018, p. 54.
- ²⁸ Bauer, S., Brockmann, K., Bromley, M. & Maletta, G. (2017). *Challenges and good practices in the implementation of the EU's arms and dual-use export controls*, Stockholm: SIPRI, p. 26.