

RAPPORT

Onder de radar

Doorvoer van militaire
goederen:
van vergunnen tot controleren

Diederik Cops
Kathleen Vanheuerswyn

vlaams
vredesinstituut

ANALYSE

Onder de radar. Doorvoer van militaire goederen: van vergunnen tot controleren

Colofon

© Vlaams Vredesinstituut, Brussel, 15 november 2021
ISBN: 9789464074079

Auteurs: Diederik Cops, Kathleen Vanheeuverswyn
Verantwoordelijke uitgever: Nils Duquet, Leuvenseweg 86, 1000 Brussel

Coverfoto: Shutterstock
Eindredactie: Didier Verbruggen
Druk: Artoos

Disclaimer:

Hoewel het Vlaams Vredesinstituut uiterste zorgvuldigheid heeft betracht bij de redactie van dit document, kan het niet aansprakelijk worden geacht of gesteld voor mogelijke vergissingen of onvolledigheden. Tevens wordt geen enkele vorm van aansprakelijkheid aanvaard voor enig gebruik dat een lezer van dit document maakt.

INHOUDSTAFEL

Onder de radar. Doorvoer van militaire goederen: van vergunning tot controleren	1
Inleiding.....	6
1 Controle op de doorvoer van militaire goederen	14
1.1 Doorvoer in de internationale transportketen.....	15
1.1.1 De transportsector: verschillende functies in een complex samenspel.....	16
1.1.2 Publieke diensten betrokken bij de controle op doorvoer (van militaire goederen)	18
1.2 Meer internationale aandacht voor controle op de doorvoer van militaire goederen	21
1.2.1 Doorvoercontroles op het niveau van de Verenigde Naties: het Wapenhandelverdrag en het Vuurwapenprotocol	22
1.2.2 Het Wassenaar Arrangement: recente en beperkte aandacht.....	24
1.2.3 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	24
1.2.4 De Europese Unie: groeiende erkenning van het belang van doorvoercontrole	25
2 Doorvoercontroles in acht Europese stelsels.....	29
2.1 Doorvoer en transport van goederen in de verschillende landen: een contextschets.....	30
2.2 Wettelijke kaders en bestuurlijke praktijk in de controle op doorvoer: een vergelijkende analyse	35
2.2.1 De wettelijke basis van de controle op de doorvoer van militaire goederen.....	36
2.2.2 Omschrijving van het begrip ‘doorvoer’	38
2.2.3 Het materiële toepassingsgebied: welke goederen staan onder controle?	40
2.2.4 Territoriaal toepassingsgebied	43
2.2.5 Personeel toepassingsgebied: de doorvoerders	45
2.2.6 Verboden, vrije en vergunningsplichtige doorvoer & praktijk.....	50
2.2.7 De beoordeling van doorvoervergunningen.....	61
2.2.8 Actoren betrokken in de procedure	64
2.2.9 Toezicht en handhaving.....	66
2.2.10 Transparantie en publieke rapportage over doorvoer	74
2.3 Evoluties in de vergunde doorvoer van militair materieel in de geselecteerde stelsels.....	78
2.4 Acht stelsels voor de controle op de doorvoer van militaire goederen: enkele conclusies	85
3 Internationale informatie-uitwisseling en samenwerking	90

3.1	Informatiedeling en -uitwisseling door de actoren in de internationale logistieke keten	91
3.2	Douanepraktijken en mogelijkheden voor informatieverzameling	98
3.3	Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen douane en exportcontrole ..	105
3.4	Informatie-uitwisseling tussen nationale exportcontroleautoriteiten	107
4	Uitgangspunten voor betere doorvoercontrole	113
4.1	Mogelijke verklaringen voor het afnemende aantal doorvoervergunningen in Vlaanderen	114
4.2	Een meer efficiënte, effectieve en transparante controle op de doorvoer van militaire goederen	116
4.2.1	Een minder complexe controle	117
4.2.2	Een verhoogde transparantie	118
4.2.3	Verbeterde communicatie en informatie-uitwisseling.....	119
4.2.4	Bewustwording bij private actoren vergroten	121
4.2.5	Expertise en kennis vergroten.....	122
4.2.6	Van vergunningsstelsel tot controlestelsel	123
4.2.7	Doorvoercontroles op militaire goederen: naar de <i>priority lane</i>	123

Lijst met afkortingen

BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – Federaal Agentschap voor Economie en Exportcontrole (Duitsland)
CDIU	Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (Nederland)
CIEEMG	Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (Frankrijk)
COARM	Raadswerkgroep over de export van conventionele wapens
dCSG	Dienst Controle Strategische Goederen (Vlaams Gewest)
DG Trade	Directoraat-generaal Handel (Europese Commissie)
DG TAXUD	Directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie (Europese Commissie)
ECS	Export Controle Systeem
ECJU	Export Control Joint Unit (Verenigd Koninkrijk)
EEAS	European External Action Service – Europese Dienst voor Extern Optreden
EER	Europese Economische Ruimte (EU + IJsland, Liechtenstein en Noorwegen)
ENS	Entry Summary Declaration
EU	Europese Unie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland)
Richtlijn 2009/43	EU Richtlijn 2009/43 inzake de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de intra-Europese handel in defensiegerelateerde goederen
Verordening 428/2009	Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweëerlei gebruik
Verordening 258/2012	EU Verordening nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Nederland)
FOD	Federale Overheidsdienst
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICS	Import Controle Systeem
JIMDDU	Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Use
KB	Koninklijk Besluit
MANPAD	Man portable air defense system – draagbaar luchtverdedigingssysteem
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCTS	New Computerized Transit System
OM	Openbaar Ministerie
OPCW	Organisation on the Prohibition of Chemical Weapons
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PCA	Priority Control Areas
POSS	Precursoren, Strategische goederen en Sanctiewetgeving
SALW	Small Arms and Light Weapons
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VN- Vuurwapen- protocol	VN Protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (2001)
WA	Wassenaar Arrangement
WBI	Wallonie-Bruxelles International
WCO	World Customs Organisation – Wereld Douane Organisatie



Inleiding

In november 2020 leidde een operatie (Operation YAKIR) van de Spaanse politie tot de ontmanteling van een criminele organisatie die zich bezighield met het smokkelen van defensiemateriaal - inclusief tanks - afkomstig uit Oekraïne via verschillende routes naar landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Deze goederen waren vaak bestemd voor conflictzones waarop wapenembargo's en internationale sancties van kracht waren. De criminele organisatie maakte gebruik van diverse doorvoerlocaties om de controle op deze trafieken te bemoeilijken. Het vereiste een multidisciplinaire samenwerking tussen *“experts in the economic, armament, technological, commercial and international maritime transport field”*¹ om deze internationale trafiek in militair materieel bloot te leggen.

In februari 2019 hield de Douane van Singapore, een belangrijke doorvoerhaven in Azië, op basis van verkregen inlichtingen een containerschip tegen dat in de haven van Singapore transiteerde. Aan boord bevonden zich vuurwapens en munitie – 2.000 vuurwapens en 12 miljoen stuks munitie – die vanuit de Filipijnen bestemd zouden zijn voor de overheid van Djibouti. Navraag bij deze overheid toonde aan dat dit niet klopte. Bovendien was de aanvrager van het transport gevestigd in Soedan, een land onder VN-wapenembargo, en zouden de goederen overgeladen worden in de haven van Soedan (Port Sudan), wat een hoog risico met zich meebracht dat de goederen zouden worden afgewend naar Soedan. Omdat de werkelijke eigenaar van de goederen zich niet meldde, werden de goederen uiteindelijk vernietigd.²

Dichterbij huis zouden via de Antwerpse haven in de jaren 2018 en 2019 diverse doorvoertransacties hebben plaatsgevonden van militaire goederen – vooral gepantserde voertuigen – die vanuit Canada bestemd waren voor Saoedi-Arabië. Hoewel de Canadese overheid voor deze goederen een exportvergunning had afgeleverd, zouden deze transacties toch een doorvoervergunning vereist hebben voor de doorvoer over Vlaams grondgebied. Die vergunning werd echter niet aangevraagd. Minister-president Jan Jambon gaf in het Vlaams parlement aan dat de Vlaamse bevoegde dienst niet op de hoogte was van deze transacties; mocht dit wel het geval zijn geweest, dan zou een vergunningsaanvraag vereist zijn geweest en zou die vergunning wellicht geweigerd zijn.³

Ook Vlaanderen is een potentieel actieterrein voor (illegale) wapenhandel. Zijn centrale ligging en uitgebreide logistieke infrastructuur maken van Vlaanderen immers een belangrijk doorvoergebied van goederen. 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 handel: van 194 miljoen ton in 2000 steeg deze trafiek naar 309 miljoen ton in 2018. Hiermee bedraagt het aandeel van de 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%.⁴ Vooral de haven van Antwerpen is dankzij meer dan 300 lijndiensten naar 800 bestemmingen wereldwijd een belangrijke Europese en globale doorvoerhaven. Ze is een van de snelst groeiende containerhavens van de Hamburg-Le Havre range. Zeehavens in het algemeen zijn de voornaamste hubs in de internationale handel: meer dan 80% van de wereldhandel gaat over zee; containers zijn goed voor 60% van de totale waarde.⁵ Daarnaast spelen ook de Vlaamse luchthavens een belangrijke rol in het vrachtvervoer in Europa. Zo werd via de luchthaven van Zaventem in 2019 bijna 530.000 ton aan goederen vervoerd. Hiermee staat ze in de Europese top 10 van luchthavens inzake vrachtvervoer.⁶

Sinds augustus 2003 zijn in België de gewestelijke overheden bevoegd voor de controle op de buitenlandse handel in defensiegerelateerde goederen. Ook de controle op de doorvoer van deze goederen valt onder dit toepassingsgebied. De Vlaamse overheid staat met andere woorden niet enkel in voor de controle op de in- en uitvoer van militaire goederen naar en vanuit Vlaanderen, maar ook voor de controle op militaire goederen die via Vlaams grondgebied worden getransporteerd. Doorheen de jaren is het thema ‘doorvoer’ al enkele malen op de maatschappelijke en politieke agenda verschenen. Al in 2010 wees het Vlaams Vredesinstituut erop dat het aantal uitgereikte en geweigerde doorvoervergunningen voor militaire goederen daalde, ook al bleef het aantal doorvoertransacties via Vlaanderen gestaag toenemen.⁷ Ook in het Vlaams Parlement werden reeds in 2008 vragen gesteld over de afname in het aantal dossiers voor doorvoer van strategische goederen.

De voorbije jaren is de aandacht voor het Vlaamse doorvoerregime verder gegroeid. Zo werden bij de optimalisering van het Wapenhandeldecreet in 2017 enkele aanpassingen gedaan aan het geldende doorvoercontroleregime. Bovendien is het aantal doorvoervergunningen de voorbije jaren verder (sterk) afgenomen, tot een dieptepunt van slechts vier vergunningen in 2019.^a Ter vergelijking: in het Waals Gewest worden jaarlijks ongeveer 40 doorvoervergunningen uitgereikt. In Nederland gaat het om 20 tot 30 behandelde doorvoervergunningen voor militaire goederen. Bovendien kent Nederland ook algemene vergunningen voor de doorvoer van militaire goederen en worden meer transacties vrijgesteld van vergunningsplicht. Dit laatste illustreert echter onmiddellijk dat het vergelijken van deze cijfers, zoals ook zal blijken verder in dit rapport, geenzins vanzelfsprekend is. Desondanks kan men er niet omheen dat de afname van het aantal uitgereikte en geweigerde doorvoervergunningen in Vlaanderen een bestaande realiteit is die heel wat vragen oproept. Ook de discussie over de doorvoer bestemd voor Saoedi-Arabië in 2018-2019 bracht het thema terug hoger op de politieke agenda. In december 2020 gaf de commissie Buitenlands Beleid, Europese aangelegenheden, internationale

^a In 2020 werden zelfs slechts drie vergunningen uitgereikt voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen via Vlaams grondgebied. Gezien de uitzonderlijke omstandigheden dat jaar – de ongeziene impact van de COVID-19 crisis op de omvang van de internationale handel – is het niet vanzelfsprekend om deze gegevens zomaar te vergelijken met die van vorige jaren.

samenwerking en toerisme van het Vlaams Parlement daarom de opdracht aan het Vlaams Vredesinstituut een onderzoek op te zetten naar de mogelijkheden en uitdagingen verbonden aan de controle op de doorvoer van militaire goederen. Concreet legde de commissie twee onderzoeksvragen voor aan het Vredesinstituut:

- 1) Hoe kan de stelselmatige afname van het aantal vergunningen voor de doorvoer van militair materieel via Vlaanderen worden verklaard?
- 2) Wat zijn mogelijkheden, beperkingen en goede praktijken voor een betere en meer efficiënte controle op de doorvoer van militair materieel?

Een materiële afbakening van het onderzoek: 'militaire goederen'

De vraagstelling door de commissie Buitenlands Beleid bevat een belangrijke materiële afbakening van het onderzoeksdomein: de focus ligt op de controle op de doorvoer van **militaire goederen**. Dit onderzoek richt zich daarom enkel op het controleregime inzake de doorvoer van goederen vermeld op de Europese Gemeenschappelijke Militaire Lijst. Zogenaamde goederen voor tweëerlei gebruik (*dual-use*) vallen hier niet onder. Het regulerende kader voor de controle op de doorvoer van deze goederen is anders georganiseerd. Voor zover relevant kunnen bestaande praktijken inzake de controle op de doorvoer van *dual-use* goederen wel worden meegenomen in de identificatie van goede praktijken voor de controle op de doorvoer van militaire goederen.

Om deze vraagstukken te beantwoorden heeft de commissie gevraagd een vergelijkend onderzoek te voeren naar mogelijke goede praktijken in zeven Europese controlestelsels: **het Waals Gewest, Denemarken, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk**. In deze analyse staat de vergelijking met en verhouding tot het huidige controleregime in het Vlaams Gewest centraal. Het de bedoeling via een vergelijkende analyse mogelijke verklaringen voor de afname van het aantal doorvoervergunningen te identificeren. Bovendien kan een diepgaande analyse van vermelde controlesystemen ook relevante en goede praktijken identificeren/aan het licht brengen met het oog op de verdere optimalisering van het bestaande Vlaamse controlestelsel.

Het controlestelsel: een 'whole of system' benadering

In onze vergelijkende analyse gebruiken we het concept '**controlestelsel**' als overkoepelende term voor alle onderdelen die er deel van uitmaken: (1) de juridische omkadering vastgelegd in regelgeving; (2) het beleid, de weerspiegeling van politieke keuzes; en (3) de bestuurlijke praktijk, de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan het beleid. Op het vlak van de **betrokken actoren** betekent dit dat niet enkel de vergunningsdiensten en -procedures worden meegenomen, maar dat ook de rol en verantwoordelijkheid van, en samenwerking met andere overheids- (douane, politie, inlichtingendiensten) en private actoren uit de transportsector wordt bekeken.

Een performant en efficiënt exportcontrolesysteem dient immers minstens de volgende elementen te bevatten, wil het effectief zijn: een duidelijke wettelijke basis; transparante mechanismen voor coördinatie en samenwerking tussen verschillende diensten; de aanwezigheid van diensten voor toezicht, handhaving en vervolging; en een capaciteit om outreach activiteiten op te zetten richting private actoren om hen te informeren over hun wettelijke verplichtingen.⁸ Vanuit deze inzichten zullen in de vergelijkende analyse de verschillende stappen worden besproken die inherent onderdeel zijn van zo'n omvattend controlestelsel: de identificatie van vergunningsplichtige doorvoer van defensiegerelateerde goederen; de vergunningsprocedure op zich; de controle erop en handhaving ervan.

Naast deze focus op nationale stelsels en eventuele goede praktijken op dat niveau, bekijken we in dit onderzoek eveneens de mogelijkheden en uitdagingen voor internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Doorvoercontroles worden weliswaar op nationaal niveau ontwikkeld, geïmplementeerd en gehandhaafd⁹, het internationale karakter van doorvoer betekent per definitie dat diverse internationale actoren betrokken zijn en dus potentieel een rol te spelen hebben in het controleproces, inclusief het aanleveren van relevante informatie. De opzet van deze internationale analyse is opnieuw expliciet gericht op de identificatie van relevante en goede praktijken, en mogelijke initiatieven voor de verdere optimalisering van het bestaande Vlaamse controlestelsel op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen.

Onderzoeksmethoden

Om bovenvermelde onderzoeksvragen te beantwoorden, kiezen we voor een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden.

1. Een **literatuur- en beleidsdocumentenanalyse**, met name van studies naar de problematiek van doorvoercontrole op de internationale handel in strategische goederen en van diverse documenten gepubliceerd door nationale overheden, internationale controleregimes en internationale organisaties. In de nationale vergelijkende analyse werden verschillende types documenten gebruikt: beleids- en achtergronddocumenten, parlementaire vragen en antwoorden, internationale, nationale en administratieve richtlijnen, outreach documenten, wetenschappelijke en

andere literatuur, rapporten over vergunde uitvoer, websites van bedrijven, federaties en overheden, publiek toegankelijke databanken

2. Een **juridische analyse** van de regelgeving in de geselecteerde controlestelsels. Hiervoor werden naast primaire wetgeving, ook voorbereidende documenten, toelichtingen en bestuurlijke richtlijnen geraadpleegd (indien beschikbaar). Ook openbare gegevens over de aard en omvang van de vergunde doorvoer in deze controlestelsels werden geanalyseerd.
3. **Interviews met verschillende belanghebbenden** in het Vlaams Gewest en in de andere controlestelsels. Via deze interviews wilden we een beter zicht krijgen op de organisatie, beleid en praktijk van de controle op doorvoer in de geselecteerde stelsels. Bedoeling daarbij was ook mogelijke goede praktijken en uitdagingen binnen die controlestelsels in kaart te brengen. Voor de **bevraging** is gewerkt met een combinatie van methoden, naargelang het profiel van de doelgroep:
 - Alle **primair** voor de beoordeling van doorvoervergunningen **bevoegde overheidsinstanties** zijn gecontacteerd. Uiteindelijk hebben we interviews afgenomen met de diensten van het Vlaams Gewest (dienst Controle Strategische Goederen), het Waals Gewest (Direction des Licences d'armes), Nederland (Centrale Dienst In- en Uitvoer en het departement veiligheidsbeleid ministerie Buitenlandse Zaken) en Duitsland (Dienst voor Economische Zaken en Exportcontrole - BAFA - en de eenheid 'oorlogswapens' van het ministerie van Economische Zaken). Vanwege de geldende Covid-19 maatregelen gebeurden deze gesprekken online. De bevoegde overheidsdienst in Denemarken, met name de Deense politie, liet weten niet te kunnen deelnemen wegens capaciteitstekort. Ondanks veelvuldige pogingen tot contactname was er geen respons van de Franse, Spaanse en Britse bevoegde diensten.
 - Meer dan zestig **doorvoerders en hun nationale federaties**, verspreid over de zeven onderzochte landen werden telefonisch of per mail gecontacteerd. Aan veertig doorvoerders werd een online survey toegestuurd met specifieke vragen over de doorvoer van defensiegerelateerde goederen. Acht surveys werden volledig ingevuld; een tiental doorvoerders liet weten geen militair materieel (meer) door te voeren. Acht doorvoerders waren bereid tot een interview. Ook deze gesprekken zijn online gevoerd.
 - Achtentwintig **andere overheidsdiensten** in de controlestelsels, zoals douanediens, politie, inlichtingendiensten, ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Economie en een Civil Aviation Authority werden telefonisch of per mail gecontacteerd met specifieke vragen. Slechts vier van die diensten werden bereid gevonden aan een interview deel te nemen.
 - Interviews met internationale experts en actoren in de **internationale handel** die nuttige inzichten konden aanleveren inzake de mogelijkheden en beperkingen van internationale samenwerking en informatie-uitwisseling:
 - Vertegenwoordigers van **transportbedrijven en koepelorganisaties**, zowel uit de maritieme sector als het luchttransport. In totaal hebben we zes gesprekken gehad met vertegenwoordigers van twee internationale transportbedrijven en van twee internationale koepelorganisaties. Daarnaast hebben we in België

- gesproken met koepelorganisaties van de Belgische reders, van de scheepsagenten, en van de expediteurs en douaneagenten (drie interviews).
- Vertegenwoordigers van de **Europese Commissie**: het ‘*dual-use export control team*’ binnen DG Trade (2 respondenten) en vertegenwoordigers van de unit ‘douanevervoer’ (een respondent), de unit douanewetgeving (2 respondenten) en de unit ‘risicobeheer en veiligheid’ (2 respondenten) binnen DG TAXUD.
 - Een vertegenwoordiger van de **COARM-werkgroep** van de Europese Raad, Europese Dienst voor Extern Optreden (EEAS).
 - Vier interviews met **internationale organisaties** actief in de controle op de handel in strategische goederen: de Wereld Douane Organisatie (twee gesprekken met de programma manager van het WCO ‘*strategic trade control enforcement*’ (STCE) programma)^a, met een vertegenwoordiger van het ‘*global firearms programme*’ van UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) en met een vertegenwoordiger van het ‘*Container Control Programme*’ (UNODC-WCO).
 - **Vertegenwoordiger van EFE** (European Firearms Experts network).
 - **Externe experts** van onderzoeksinstituten (Small Arms Survey en SIPRI) en van een vredesorganisatie (Vredesactie).
 - Drie interviews inzake de controle op de internationale handel in **gevaarlijke goederen** (dienst HAZMAT FOD Mobiliteit en Vervoer, Havenkapiteinsdienst Haven van Antwerpen en de Dangerous goods coordinator Belgian Civil Aviation Authority FOD Mobiliteit en Vervoer).

Naar een efficiënte, effectieve en transparante controle op de doorvoer van militaire goederen

Dit onderzoek heeft als doelstelling, volgend op de tweede onderzoeksvraag, om initiatieven en praktijken te identificeren met het oog op een verdere optimalisering van de controle op de doorvoer van militaire goederen. Deze doelstelling noopt ons ertoe om bij aanvang van dit onderzoek de normatieve uitgangspunten die de hele analyse inspireren te expliciteren.

Bestaande praktijken als ‘goed’ omschrijven is immers een evaluatief en interpretatief proces. In deze studie hanteren we drie uitgangspunten of criteria als toetsingskader: ‘efficiëntie’, ‘effectiviteit’ en ‘transparantie’. Een meer optimale doorvoercontrole benaderen we met andere woorden als een meer efficiënte, meer effectieve en meer transparante controle. Met deze criteria bedoelen we het volgende:

1 Efficiëntie of doelmatigheid verwijst naar het proces van doorvoercontrole vanuit meerdere standpunten:

^a De opmerkingen en commentaren van de medewerker van het WCO zijn gebaseerd op zijn professionele ervaring op het vlak van doorvoer- en exportcontrole en vertegenwoordigen geen officieel WCO beleid met betrekking tot doorvoercontroles en de relevante douaneprocedures.

- **Efficiëntie vanuit maatschappelijk standpunt:** evenwicht tussen verdachte doorvoer controleren en het niet onnodig belasten van legale doorvoer (internationale veiligheid *versus* nationale, economische belangen);
- **Efficiëntie vanuit het standpunt van de bevoegde overheidsdienst:** evenwicht gezien het volume van de te controleren doorvoer; het controleren op essentiële informatie en de beschikbaarheid daarvan; het vinden van een evenwicht tussen controle en administratie; een vlotte samenwerking met andere instanties voor informatie of handhaving (administratieve efficiëntie);
- **Efficiëntie vanuit het standpunt van doorvoerders:** proportionele administratieve belasting; klantvriendelijk vergunningsproces; toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie; termijnen die rekening houden met economische realiteit.

2 Een tweede criterium is ‘**effectiviteit**’ of doeltreffendheid. Dit criterium verwijst naar het resultaat van het controlebeleid in functie van de vooropgestelde beleidsdoelstelling. In het licht van dit onderzoek verwijst een meer effectieve controle naar een betere identificatie van vergunningsplichtige, verdachte en illegale doorvoer van militaire goederen. Deze betere controle draagt dan bij tot het beveiligen van de transportketen, het voorkomen van ongewenste afwending van wapens, en het naleven van de internationale verplichtingen van de Vlaamse overheid. Het beoordelen van effectiviteit omvat de volgende aspecten:

- De mate van **identificatie/opsporing** van verdachte of vergunningsplichtige doorvoer;
- De mate van **monitoring/opvolging** van de vergunningsvoorwaarden van de vergunningsplichtige doorvoer;
- De mate van **handhaving/sanctionering** om de vergunningsvoorwaarden te handhaven en sancties op te leggen bij inbreuken;
- De mate van **afstemming** van de controlestelsels op de kenmerken van doorvoer.

3 Het derde criterium is **transparantie**. Dit concept verwijst naar de mogelijkheid voor externen om inzicht te krijgen in de interne processen van een organisatie of overheid. Enerzijds is dergelijke transparantie belangrijk voor een degelijke parlementaire controle op het gevoerde controlebeleid. Controle en toezicht zijn essentiële taken van een parlement om de regering verantwoording te laten afleggen over het gevoerde beleid. Anderzijds is transparantie van belang om een goed zicht te verschaffen op de heersende wettelijke verplichtingen en gangbare procedures met het oog op *compliance* met deze wettelijke verplichtingen. Dit criterium omvat daarom de volgende aspecten:

- De aard en omvang van de beschikbare publieke informatie over het heersende wettelijke kader en de geldende procedures;
- De aard en omvang van de publieke rapportage over de uitgereikte en geweigerde vergunningen voor de doorvoer van militaire goederen.

Opbouw van het rapport

In het **eerste hoofdstuk** schetsen we het fenomeen “doorvoer” en gaan we in op de redenen waarom dit soort transacties wordt gecontroleerd. Hierbij besteden we aandacht aan het internationale kader en de verbintenissen en verplichtingen voor de Vlaamse overheid inzake de controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen over Vlaams grondgebied. Tot slot bespreken we in dit hoofdstuk de realiteit van doorvoer als onderdeel van de internationale handel en welke actoren – zowel private als publieke – hier een rol in vervullen.

Hoofdstuk 2 analyseert de wijze waarop het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Denemarken, Spanje en het Verenigd Koninkrijk de controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen organiseren. Hierbij kijken we naar het geldende wettelijke kader, het beleid en de bestaande praktijken en procedures. Wanneer we dit koppelen aan de evoluties inzake vergunde doorvoer in die stelsels, kan dat eveneens relevante informatie opleveren. Op die manier kunnen we ons een goed beeld vormen van hoe het Vlaamse controlestelsel zich verhoudt tot de andere geselecteerde stelsels. Bovendien laat deze vergelijking toe om relevante, interessante en goede praktijken te identificeren op het vlak van visie (politieke keuzes) en operationele controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen.

Hoofdstuk 3 gaat vervolgens dieper in op de mogelijkheden en beperkingen in de internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken actoren in de (controle op) doorvoer van defensiegerelateerde goederen. Het internationale karakter van doorvoer, waarbij de betrokken actoren – de exporteur, de transporteur en de afnemer – per definitie over verschillende landen verspreid zijn, betekent dat samenwerking tussen internationale actoren noodzakelijk is. Een *whole-system* benadering staat of valt bij een goede en efficiënte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken actoren, zowel op nationaal als op internationaal niveau. In dit hoofdstuk gaan we daarom na in welke mate bestaande praktijken en initiatieven op internationaal niveau relevant kunnen zijn voor de Vlaamse controlepraktijk, en welke uitdagingen en beperkingen daardoor bestaan. Deze analyse toont mogelijke relevante en goede praktijken die kunnen bijdragen aan een optimalisering van het Vlaamse doorvoercontroleregime. Tegelijkertijd leveren deze inzichten en conclusies concrete aanzetten en suggesties voor te ondernemen acties op internationaal niveau die eveneens de Vlaamse praktijk kunnen ondersteunen.

Op basis van de inzichten uit de voorbije hoofdstukken, formuleren we in **hoofdstuk 4** de algemene conclusies van dit onderzoek. Hierbij hernemen we de onderzoeksvragen die dit onderzoek gestuurd hebben en proberen we deze vragen te beantwoorden. Ook mogelijke pistes en interessante praktijken voor de optimalisering van de Vlaamse controlepraktijk inzake de controle op de doorvoer van militaire goederen worden in dit hoofdstuk voorgesteld.

1

Controle op de doorvoer van militaire goederen

Het begrip doorvoer verwijst naar het transport van goederen van een herkomstland naar een land van bestemming over het grondgebied van een derde land waarbij de goederen aan boord van het transportmiddel (boot, vliegtuig, trein, vrachtwagen) blijven of van een transportmiddel worden afgeladen en terug opgeladen op hetzelfde of een ander transportmiddel (bijvoorbeeld van een schip op een trein).¹⁰ Doorvoer van goederen kan dus zowel zonder als met overlading gebeuren. Dit onderscheid wordt in het Engels aangeduid met *transit* (zonder overlading) en *transshipment* (met overlading). **In dit rapport verstaan we onder het begrip ‘doorvoer’ deze beide vormen.**

Doorvoer is in de internationale handelsketen een vaak voorkomend en complex gegeven. Evoluties in de omvang, complexiteit en snelheid – steeds meer, steeds sneller en steeds meer betrokken actoren en landen – van de internationale handel maken het niet eenvoudig om het fenomeen van doorvoer goed in kaart te brengen, laat staan om de doorvoer van bepaalde types van goederen te controleren zonder legitieme handelsstromen te sterk te beïnvloeden. De controle op de doorvoer van militair materieel was lange tijd geen aandachtspunt voor nationale overheden. Traditioneel ligt de focus van de bestaande controlestelsels op de uitvoer van dergelijke goederen, op het controleren van de eigen wapenproducenten en het voorkomen dat hun goederen zouden uitgevoerd worden naar ongewenste bestemmingen.¹¹ Tezelfdertijd was er een focus op de controle op invoer van goederen, die vooral vanuit fiscaal oogpunt belangrijk is. De doorvoer van militaire goederen was traditioneel niet relevant voor de exporterende overheid omdat het een transactie buiten haar jurisdictie betreft. Hetzelfde gold voor de landen waarover de goederen transiteren omdat er geen fiscale verplichtingen aan gekoppeld zijn.

Pas de voorbije jaren groeide geleidelijk het internationale bewustzijn over het belang van een goede controle op de doorvoer van militair materieel. Het volstaat niet om enkel in- en uitvoer te controleren als er in de internationale handelsstroom tussen vertrek en aankomst van alles fout kan gaan. Een ketenbenadering in de controle op de handel in deze goederen is daarom noodzakelijk, wat onvermijdelijk betekent dat ook het eenvoudige vervoer van militaire goederen moet worden opgevolgd. Vanuit diverse internationale regimes en verdragen met betrekking tot de controle op de internationale wapenhandel, is daarom geleidelijk een groter bewustzijn voor het fenomeen van doorvoer ontstaan.

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de realiteit van de internationale handel, de plaats van doorvoer in die internationale handelsstromen en de verschillende actoren die

daarin betrokken zijn (1.1). Hierbij hebben we zowel aandacht voor de private actoren als voor de verschillende overheidsdiensten die betrokken zijn bij (de controle op) het internationale transport van goederen in het algemeen, en van militaire goederen in het bijzonder. In een volgende sectie komen de relevante internationale bepalingen en verplichtingen inzake de controle op de doorvoer van conventionele wapens aan bod (1.2).

1.1 Doorvoer in de internationale transportketen

Doorvoer is een normaal gegeven binnen de internationale handel. Een groot aandeel van de internationale (container)handel zal minstens een keer worden doorgevoerd (met of zonder overlading) over het grondgebied van een staat tijdens het vervoer van de producent naar de eindgebruiker.¹² Zeker containervervoer gebeurt grotendeels langs vaste routes, met vaste aankomst- en vertrektijden in zeehavens over de hele wereld. Hedendaagse vervoersketens zijn enorm complex geworden. Een enkele transactie kan makkelijk verschillende partners en verschillende jurisdicties omvatten.¹³

Omdat doorvoertransacties weinig tot niet fiscaal interessant zijn en weinig veiligheidsgerelateerde risico's opleveren voor de staat waardoor de goederen passeren, zijn ze traditioneel minder onderworpen aan formele controles en administratieve verplichtingen. Bovendien kunnen nationale overheden, vooral van landen die als transitregio fungeren, weigerachtig staan om uitgebreidere controles te voorzien op doorvoer vanuit een bezorgdheid om legitieme handelsstromen te vertragen.¹⁴ Een minder vlotte doorstroming van internationale handelsstromen is een concurrentieel nadeel en kan rederijen en andere transportbedrijven ertoe aanzetten hun handelsstromen te verleggen. Ook diplomatieke overwegingen kunnen meespelen. Doorvoer controleren houdt immers een beoordeling in van het exportbeleid van het land van herkomst. De economische druk om legale handel niet onnodig administratief te belasten vereist het zoeken naar een werkbaar evenwicht.

Diverse actoren zijn betrokken in de internationale toevoerketen, met elk een verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat een transactie voldoet aan een breed spectrum aan wettelijke vereisten, waaronder vereisten inzake exportcontrole of beheer van handel in strategische goederen.¹⁵ Deze actoren vallen in het algemeen uiteen in twee groepen, met aan de ene kant de private transport- en logistieke sector die het effectieve transport van de goederen voor hun rekening nemen, en aan de andere kant de publieke sector die toezicht houdt op de internationale goederenstromen en die instaat voor de handhaving van de geldende wettelijke verplichtingen. De bespreking die volgt, blijft beperkt tot die actoren betrokken in de controle op de handel in militaire goederen.

1.1.1 De transportsector: verschillende functies in een complex samenspel

Terwijl de producenten/exporteurs en gebruikers/importeurs van militaire goederen vaak een duidelijke link met en expertise hebben inzake de militaire aard van de betrokken goederen, geldt dit vaak veel minder voor de actoren die instaan voor het effectieve transport van die goederen. **Het internationale transport van militaire goederen gebeurt in belangrijke mate door de actoren die instaan voor de organisatie van de internationale handel in het algemeen.** De actoren die fungeren als doorvoerders en dus instaan voor het effectieve transport van militaire goederen zijn dus geen wapenhandelaars of -producenten. Het profiel van 'de doorvoerder' omvat een hele reeks professionelen actief in vervoer, expeditie en douaneagentuur die instaan voor het vervoer en/of het afhandelen van administratieve vereisten¹⁶:

De **vervoerder** of het transportbedrijf staat in voor het feitelijke vervoer van de goederen van verzender tot bestemming. Dergelijke actoren staan veelal in voor het 'port-to-port' vervoer van goederen. Hieronder vallen verschillende profielen naargelang het type vervoer (water, lucht, spoor, weg). Sommige zijn gespecialiseerd in één transportmodus, sommige combineren meerdere types transport, de zogenaamde *multimodal transport operators*. Vervoer via internationale wateren vertegenwoordigt het grootste gedeelte van het internationale transport. Ongeveer 80% van het totale handelsvolume en 70% van de totale waarde van de internationale handel wordt via de zee vervoerd en afgehandeld via zeehavens overal ter wereld.¹⁷ Daarnaast verloopt een substantieel deel van het internationale transport via de luchtvaart. Transport van goederen via de lucht zou weliswaar slechts betrekking hebben op ongeveer 1% van het volume van de internationale handel, maar dit zou wel rond 30-35% van de globale waarde van die internationale handel vertegenwoordigen.¹⁸ Ook (vaak publieke) postbedrijven en expressbedrijven zijn steeds meer actief in de transportsector als aanvulling op de private spelers.

De **expediteurs of transportbemiddelaars** zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het vervoer en staan daarbij in voor de transport- en douanedocumenten. De expediteur wordt gezien als de architect van de internationale handel die zich bezighoudt met het vastleggen van de transportroute, het regelen van transportruimte bij de vervoerders, het regelen van de nodige documentatie, verschillende veiligheidsaspecten, contacten met douane en het opvolgen van het transport. Expediteurs zijn transportbemiddelaars die in opdracht van de exporteur of de importeur als organisator optreden in het proces van verzending en vervoer van goederen. Feitelijk fungeert de expediteur als tussenpersoon tussen een vervoerder en een verlader (de partij die opdracht geeft een lading te vervoeren, ook wel verscheper of bevrachter genoemd).

De **douanedeclarant**, -vertegenwoordiger, -expediteur is diegene die beroepsmatig douaneformaliteiten vervult in eigen naam of in naam van een opdrachtgever, voor rekening van een opdrachtgever. Douaneagenten verzorgen het administratieve proces van de douaneaangifte in die landen waar een douaneaangifte noodzakelijk is en nemen hiervoor aansprakelijkheden en betalingsverplichtingen ten aanzien van de douane op zich.

In heel wat gevallen neemt de douanedeclarant of douaneagent deze taak op zich in opdracht van een buitenlandse opdrachtgever (zoals een expediteur of de exporteur).

Scheepsagenten zijn de vertegenwoordigers van internationale rederijen in lokale havens en vervullen daar de nodige douaneformaliteiten. Dit kan ofwel enkel als port agent zijn, waarbij de agentuur enkel instaat voor de praktische regelingen voor het schip. Ofwel kan de agentuur ook instaan voor de commerciële transacties en dan probeert de scheepsagent plaats aan boord van de schepen verkocht te krijgen. Het zijn vooral de grote rederijen die in de havens eigen bureaus hebben, vaak onder eigen naam.¹⁹

‘De doorvoersector’ is dus een heel heterogene sector²⁰. Het gaat om bedrijven die gespecialiseerd zijn in één type transport, bedrijven die gespecialiseerd zijn in expeditie, in douaneformaliteiten, bedrijven die zowel transport, expeditie als douaneformaliteiten combineren, enkel voor zichzelf of voor anderen, bedrijven die zich gespecialiseerd hebben in bepaalde types van goederen. Er zijn economische actoren die gespecialiseerd zijn in één aspect, zoals vervoer, douaneformaliteiten of bemiddelen, maar in realiteit combineren veel bedrijven meerdere functies. Soms werken ze rechtstreeks in opdracht van een klant, soms werken ze in onderaanneming van een andere tussenpersoon, met daarbinnen alle mogelijke combinaties. De steeds maar toenemende complexiteit van de internationale handel betekent dat het aantal betrokken tussenpersonen in de handelsketen verder toeneemt. Die toename heeft als gevolg dat *“de opdrachtgever niet altijd de producent zelf is, maar ook een andere expediteur kan zijn en dus vaak een andere logistieke speler.”*²¹

Hoewel de verschillende beroepen en functies lange tijd duidelijk te onderscheiden waren, evolueert de transportsector de laatste jaren naar een **steeds grotere interafhankelijkheid** en overlap tussen de verschillende functies. Zo zijn er expediteurs die containerschepen bedienen, terwijl bepaalde containerrederijen expediteursbedrijven bezitten. De logistieke sector is een sector in beweging. Sommige bedrijven specialiseren zich, andere combineren meerdere profielen, zowel die van vervoerder, douaneagent als expediteur. Dat betekent dat het voor sommige organisaties gemakkelijker is om aan de formaliteiten te voldoen omdat er met name meer expertise in huis is.

Bovendien is er sprake van een zekere **consolidatie in de internationale vervoerswereld**. Er is namelijk een sterke concentratie bij enkele grote rederijen: momenteel staan twintig bedrijven in voor ongeveer 90% van het totale wereldwijde containervervoer.²² Bekende spelers zijn A.P. Moller Maersk, Evergreen Marine Corporation, Hapag-Lloyd, COSCO en MSC (Mediterranean Shipping Company). Deze ontwikkelingen worden gedreven door een voortdurende druk inzake snellere leveringstijden en lagere distributiekosten.²³

De combinatie van de verschillende tendensen – de groeiende complexiteit en verwevenheid van de internationale handel, de toenemende druk op het verlagen van levertijden en het stijgende veiligheidsbewustzijn – stelt de transportsector voor belangrijke uitdagingen om blijvend te voldoen aan alle wettelijke vereisten.²⁴ Het is voor doorvoerders evenmin evident om *compliant* te zijn:

- Transportbedrijven zijn niet de producenten, ontwikkelaars of distributeurs van de goederen die ze vervoeren en beschikken daarom vaak niet over de noodzakelijke technische expertise om de kenmerken van de producten te beoordelen.
- De transportbedrijven moeten zich beroepen op de informatie die hen aangeleverd is door de vervoerder van het exporterende bedrijf of van de producent van de goederen.
- Het correct inschatten en beoordelen van de vracht en de corresponderende vereisten is afhankelijk van de beschikbare informatie over de goederen, de effectieve verzender en de bestemming.
- Internationale transportbedrijven vervoeren enorme hoeveelheden aan goederen.
- Transportbedrijven komen in aanraking met heel wat verschillende regelgevingen en regulerende instanties. De blootstelling aan ‘*compliance risk*’ is daarom groot en is door de toenemende omvang en complexiteit van de internationale handel alleen nog maar toegenomen.²⁵
- Het transportbedrijf treedt slechts zelden op als de exporteur of de importeur en heeft vaak juridisch geen eigenaarschap over de goederen.

Bovendien wordt vanuit overheid steeds meer verantwoordelijkheid gelegd bij de bedrijven en andere betrokken logistieke actoren.²⁶ Zo nemen de wettelijke verplichtingen in tal van domeinen toe, wordt een actieve meldplicht voor mogelijk verdachte geïnstalleerd en worden bedrijven ook sterk aangemoedigd interne *management- en compliancesystemen* te installeren.

1.1.2 Publieke diensten betrokken bij de controle op doorvoer (van militaire goederen)

Meerdere publieke actoren zijn betrokken bij de controle op doorvoer. In het geval van de controle op de doorvoer van militaire goederen zijn het over het algemeen dezelfde diensten die instaan voor de controle op de in- en uitvoer van militaire goederen. De bevoegdheid of betrokkenheid van deze diensten is in de praktijk evenwel vaak beperkter bij doorvoer dan bij in- of uitvoer.

De **vergunningsautoriteiten** zijn diensten die bevoegd zijn om voor bepaalde transacties met bepaalde goederen een vergunningsplicht in te stellen, wat wil zeggen dat de goederen in principe niet kunnen uitgeklaard worden door de douanediens ten zonder dat een uitvoer-, invoer- of doorvoervergunning is afgeleverd door de betrokken dienst. In het geval van de doorvoer van militaire goederen gaat het dan om de overheidsdiensten die instaan voor de controle op de internationale handel in deze goederen, vaak op basis van de nationale regelgeving ter zake.

Douanediens ten staan in voor de feitelijke controle van en toezicht op de goederen die een bepaald grondgebied binnenkomen. Traditioneel bestaat er vanuit de douane minder ‘interesse’ om doorvoer op te volgen of te controleren, net omdat deze transacties vrijgesteld zijn van fiscale verplichtingen (zoals invoerheffingen). De gegevens die transporteurs moeten bezorgen aan douanediens ten in het geval van de doorvoer van goederen zijn veel beperkter dan voor uit- of invoer. Enkel voor specifieke transacties, zoals

douanevervoer (zie kader) of douane-entrepot^a, is een formele aangifte bij de plaatselijke douane noodzakelijk. In de praktijk gaat het dan om gevallen waarbij goederen ook effectief een handeling ondergaan op het grondgebied, zoals de overlading op een ander transportmiddel of de tijdelijke opslag in een opslagplaats. Wanneer goederen aan boord van een schip, vliegtuig of een ander transportmiddel blijven tijdens het transport over het grondgebied en dus niet worden overgeladen, is geen douanetechnische handeling vereist. Dit impliceert dat de douane daar in principe geen fysieke toegang toe of zicht op heeft.

Doorvoer wordt in de douanereglementering beschouwd als **douanevervoer**. Douanevervoer is een douaneregeling voor goederen die onder opschorting van fiscale en/of handelspolitieke maatregelen transiteren doorheen het EU-douanegebied. Er zijn voornamelijk drie mogelijke scenario's:

- 1) niet-communautaire goederen komen vanuit een derde land de EU binnen en worden doorgevoerd naar een EU-lidstaat, waar ze in het vrij verkeer worden gebracht (en de status communautaire goederen krijgen);
- 2) communautaire goederen worden vanuit een EU-lidstaat uitgevoerd en transiteren (als communautaire goederen) over het grondgebied van andere lidstaten alvorens de EU te verlaten (en de status van niet-communautaire goederen krijgen bij het overschrijden van de buitengrens), in welk geval ze vallen onder de regeling van douanevervoer wanneer ze worden uitgevoerd naar EVA-landen. In andere gevallen vallen ze onder de exportregeling;
- 3) niet-communautaire goederen worden vanuit een derde land via de EU doorgevoerd naar een ander derde land. Deze goederen veranderen niet van status en blijven niet-communautaire goederen.

Wanneer goederen de EU binnenkomen zal in afwachting van een douanebestemming (waarvan douanevervoer er één is) een **summiere aangifte** worden opgemaakt, in de praktijk meestal door de vervoerder of zijn/haar vertegenwoordiger in de betreffende haven (dus de scheepsagent). De douanebestemming douanevervoer kan worden toegekend via het indienen van een aangifte, waarop slechts beperkte informatie dient vermeld te worden, bijvoorbeeld alleen een omschrijving van de goederen. Er is geen verplichting om gebruik te maken van de goederencode volgens de gestandaardiseerde douanenomenclatuur.

Politie-, veiligheids- en inlichtingendiensten hebben een rol bij het opsporen van verdachte handelsstromen en -transacties, en vervolgens bij de identificatie en vervolging van de betrokken actoren. In het geval van de handel in strategische goederen gaat het dan om de opsporing en identificatie van illegale stromen van goederen die kunnen gebruikt worden in WMD-programma's of voor de illegale proliferatie van conventionele wapens in bepaalde landen of regio's. De activiteiten van vermelde diensten staan los van de controle op de legale handel. Hun bevoegde overheid, Binnenlandse Zaken of Justitie, wordt meestal wel formeel of informeel betrokken bij de beoordelingsprocedure van gevoelige dossiers.

^a Onder de regeling **douane-entrepot** kunnen niet-Uniegoederen worden opgeslagen in een goedgekeurde en onder toezicht van de douaneautoriteiten staande ruimte of een andere locatie. De invoerrechten, btw en andere heffingen zijn pas verschuldigd na uitslag van de goederen uit het douane-entrepot indien de bestemming de EU-markt betreft. Deze heffingen zijn niet verschuldigd indien de goederen bestemd zijn voor een markt buiten het douanegebied van de Unie.

Controle op de doorvoer van militaire goederen



De doorvoer van militaire goederen: andere actoren betrokken dan bij uitvoer

In vergelijking met uitvoer, zijn bij doorvoertransacties **andere economische actoren** betrokken. In het geval van uitvoer speelt de producent een belangrijke rol en staat deze in contact met de vergunningsdienst om de nodige vergunningen te verkrijgen voor de uitvoer van militaire goederen. Bij het effectieve transport van deze goederen spelen **logistieke actoren** daarentegen een centrale rol. Het gaat dan om economische actoren die instaan voor de organisatie van de internationale handel, voor het effectieve (inter)nationale vervoer van goederen of voor het vervullen van de nodige douanetechnische verplichtingen tijdens het transport van de goederen. Deze actoren zijn fundamenteel verschillend van de effectieve producent of effectieve (eind)gebruiker van de goederen, die vaak een duidelijk zicht hebben op de eigenschappen en het gebruik van de goederen.

Ook wat betreft de controle op de internationale handelsstromen en dan met name op doorvoer, zijn de betrokken nationale diensten weliswaar dezelfde, maar is hun relatie van een andere aard. De economische actoren die instaan voor het vervoer – en dus de doorvoer – van goederen komen immers enkel in aanraking met douanediens ten en staan daarbij in voor het vervullen van de nodige douaneformaliteiten. Zowel wanneer goederen worden overgeladen als wanneer dit niet het geval is, worden de goederen niet uitgeklaard door de douane en moeten er geen heffingen of taksen betaald worden. Terwijl met andere woorden een exporteur bij de export van conventionele wapens bijna altijd in contact zal staan met de vergunningsautoriteit en met de douanediens ten voor de uitklaring van de goederen, zal de transporteur of doorvoerder bijna nooit in contact komen met deze vergunningsdiensten, maar zal hij quasi exclusief met douanediens ten in relatie staan.²⁷

1.2 Meer internationale aandacht voor controle op de doorvoer van militaire goederen

Ondanks de snelheid waarmee internationale handelsstromen verlopen, de commerciële druk inzake snelheid en efficiëntie, en de beperktere relevantie van doorvoertransacties voor douaneautoriteiten, zijn controles op dergelijke transacties nuttig en nodig. Doorvoercontroles laten overheden toe de passage van wapens over hun grondgebied op te volgen, te controleren, toe te staan of te weigeren, of de wapens zelfs in beslag te nemen. Controles op de doorvoer van conventionele wapens kunnen omwille van verschillende motieven gebeuren.

Een eerste belangrijk motief om doorvoertransacties te controleren, vertrekt vanuit het perspectief van internationale veiligheid. Het belangrijkste risico bij doorvoer is **afwend ing** van de bij uitvoer goedgekeurde bestemming, al dan niet in combinatie met gemeenrechtelijke misdrijven zoals valsheid in geschrifte, omkoping van ambtenaren of het omzeilen van fysieke grens- en andere controles.²⁸ Doorvoercontroles versterken de controle van de overheid over wapens op momenten waar deze kwetsbaar zijn om afgewend te worden naar ongewenste eindgebruikers of illegale wapenmarkten. Op die manier is doorvoercontrole essentieel in de **beveiliging van de globale toevoerketen**.

Doorvoercontroles kunnen eveneens nodig zijn om te voldoen aan **internationale verplichtingen**, zoals VN- of EU-embargo's of om 'essentiële veiligheidsbelangen' te verdedigen.²⁹ Het kan zijn dat een internationaal transport van militaire goederen die vertrekken vanuit een bepaald land, bij vertrek volledig wettelijk in orde is, maar dat de internationale verplichtingen van Vlaanderen/België een dergelijke transactie toch illegaal maken, zoals bijvoorbeeld in het geval van een Europees wapenembargo, een Vlaams wapenembargo of de verplichtingen in het kader van het VN-Wapenhandelsverdrag, waar nog niet alle landen deel van uitmaken. Een bepaalde doorvoer kan daarom verboden zijn vanuit het standpunt van het doorvoerland, terwijl die transactie vanuit het perspectief van de exporterende staat volledig legaal en van de nodige documentatie voorzien is.³⁰

De aandacht voor doorvoer en de controle daarop is vooral sinds de eeuwwisseling geleidelijk toegenomen binnen diverse exportcontroleregimes. In wat volgt bespreken we achtereenvolgens de aandacht voor doorvoer en de daaruit voortvloeiende verbintenissen voor België en Vlaanderen op het niveau van de Verenigde Naties, het Wassenaar Arrangement, de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie.

1.2.1 Doorvoercontroles op het niveau van de Verenigde Naties: het Wapenhandelsverdrag en het Vuurwapenprotocol

Met de inwerkingtreding van het VN-Wapenhandelsverdrag in 2014 ontstond voor het eerst een internationaal bindend kader voor de regulering van de internationale handel in conventionele wapens.^a België ondertekende dit verdrag ook en het Vlaams Parlement ratificeerde het in april 2014.³¹ Belangrijk is dat, naast procedures en beoordelingscriteria voor de uitvoer en invoer van deze goederen, ook doorvoer (met en zonder overlading) wordt gevat onder de procedures en verplichtingen in dit verdrag. Artikel 9 stelt dat: *"Each State Party shall take appropriate measures to regulate, where necessary and feasible, the transit or trans-shipment under its jurisdiction of conventional arms covered under Article 2 (1) through its territory in accordance with relevant international law."*³²

Concreet voert het Wapenhandelsverdrag via artikel 9 een controleverplichting in voor de doorvoer van afgewerkte conventionele wapensystemen: militaire gevechtsvliegtuigen, aanvalshelikopters, gepantserde gevechtsvoertuigen, oorlogsschepen, artilleriesystemen met groot kaliber, gevechtstanks, kleine en lichte wapens, en raketlanceerders en raketten. Munitie en onderdelen van deze wapensystemen vallen niet onder deze doorvoercontroleverplichting.

Bovendien stimuleert het Verdrag **informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verdragspartijen** met het oog op een betere implementatie van de bepalingen in het

^a In september 2021 zijn er 110 verdragspartijen bij het VN-Wapenhandelsverdrag. Deze landen zijn er dus toe gebonden een uit-, in- en doorvoercontrolesysteem te installeren en verplichtingen inzake rapportage, samenwerking en informatie-uitwisseling na te leven.

verdrag. *“Importing, transit, trans-shipment and exporting States Parties shall cooperate and exchange information, pursuant to their national laws, where appropriate and feasible, in order to mitigate the risk of diversion of the transfer of conventional arms covered under Article 2 (1)”*.³³ Concreet voorziet het verdrag in een verplichting voor de exporterende overheid de nodige relevante informatie over te maken aan een importerende overheid of een land waarover de goederen worden doorgevoerd, wanneer die informatie wordt gevraagd: *“Each exporting State Party shall make available appropriate information about the authorization in question, upon request, to the importing State Party and to the transit or trans-shipment States Parties, subject to its national laws, practices or policies.”*³⁴

Ondanks de aandacht voor doorvoer blijft het Wapenhandelverdrag verder vaag over hoe deze controleverplichting er moet uitzien en bevat het evenmin richtlijnen voor de inhoudelijke beoordeling van doorvoer, op een verwijzing naar de relevante internationale regelgeving na. Ook ontbreekt een toelichting over de documentatie die bij de bevoegde overheid zou moeten worden bezorgd. Tijdens de vijfde conferentie van Verdragspartijen bij het Wapenhandelverdrag in 2019 is echter binnen de werkgroep ‘effectieve implementatie’ van deze conferentie een subwerkgroep ‘doorvoer’ opgericht. Deze subwerkgroep heeft als opdracht na te gaan hoe artikel 9 van het Wapenhandelverdrag door de verdragspartijen verder kan worden geïmplementeerd.³⁵

Naast het algemene kader voor de controle op de handel in militaire goederen, is binnen de VN een meer specifieke overeenkomst met relevante verplichtingen inzake de controle op doorvoer van vuurwapens van kracht. Het *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime* (het **VN-Vuurwapenprotocol**)³⁶ uit 2001, verplicht verdragspartijen onder andere *“to establish or maintain an effective system of export and import licensing or authorization, as well as of measures on international transit, for the transfer of firearms, their parts and components and ammunition”*³⁷. Tot de inwerkingtreding van het Wapenhandelverdrag was dit Protocol het enige internationale wettelijk bindende kader inzake de controle op de internationale handel in wapens, weliswaar enkel geldend voor vuurwapens en munitie. Verder vermeldt het Protocol als principe dat alvorens een staat een exportvergunning toekent, schriftelijke toestemming van de transitlanden moet gegeven zijn die aantoont dat ze geen bezwaar hebben tegen de doorvoer van de goederen over hun grondgebied.³⁸ De exportvergunning dient verder minimaal alle landen op te lijsten waarlangs de doorvoer zal gebeuren. Alvast op papier bevat het Protocol belangrijke verplichtingen inzake tijdige informatie-uitwisseling door exporterende landen met transitlanden. De centrale doelstelling van deze bepalingen is afwending van de betreffende producten op de route van producent naar de uiteindelijke eindgebruiker te voorkomen.

1.2.2 Het Wassenaar Arrangement: recente en beperkte aandacht

Het **Wassenaar Arrangement** (WA) werd in 1996 opgericht met als opzet de controle te versterken op de verspreiding van goederen en technologieën die kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling van conventionele wapens en massavernietigingswapens. Daartoe hanteren de lidstaten bij dit controleregime zowel richtlijnen voor de beoordeling van uitvoervergunningen als lijsten met goederen die aan controle moeten onderworpen worden. Momenteel zijn 42 landen lid van dit controleregime, met naast de meeste NAVO-lidstaten het gros van de landen binnen het vroegere Oostblok en landen als Mexico, Nieuw-Zeeland, Zuid-Afrika, Zuid-Korea, India en Australië. Ook België neemt deel aan dit controleregime.

Het WA publiceerde in 2015 voor het eerst een document met goede praktijken inzake de controle op doorvoer.³⁹ De focus hierin ligt op het belang van goede transitcontroles om illegale afwending naar ongewenste eindgebruikers te voorkomen. Dit document van twee pagina's bevat zeven aanbevelingen die de noodzaak van volgende elementen suggereren: een transparant wettelijk kader dat de mogelijkheid voorziet transit te controleren; het voorzien van een vergunningsplicht en een *catch all* controlemogelijkheid; het implementeren van een risicomanagementsysteem dat gebruik maakt van informatie die voor aankomst van de goederen wordt bezorgd door de logistieke sector; een gerichte outreach naar alle betrokken stakeholders – exporteurs, doorvoerders – om hen te wijzen op de bestaande wettelijke verplichtingen; opleiding van douanepersoneel om verdachte transacties op te sporen. Ook bevat het document een oproep om informatie over beleid en praktijken inzake de controle op doorvoer te delen met de andere WA-landen.

Vermelde aanbevelingen wijzen op de belangrijke aspecten in de controle op de doorvoer van strategische goederen – een nationaal controlesysteem en internationale informatie-uitwisseling en samenwerking – maar blijven tegelijkertijd relatief vrijblijvend en algemeen.

1.2.3 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

Ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft de voorbije jaren diverse resoluties aangenomen en handboeken ontwikkeld met betrekking tot de controle op de internationale handel in militair materieel, weliswaar met een sterke focus op kleine en lichte wapens (SALW).⁴⁰

In deze publicaties en resoluties benadrukken de lidstaten van de OVSE expliciet het belang van doorvoercontrole op de internationale handel in SALW vanwege het risico op ongewenste afwending. Een belangrijke beperking is wel dat het aan elke OVSE-lidstaat wordt overgelaten te bepalen of ze al dan niet nationale procedures voorziet voor de controle op de doorvoer van SALW over haar grondgebied. Indien de OVSE-lidstaat een doorvoerprocedure heeft voorzien, dient de exporteur of het exporterende land te garanderen dat de nodige goedkeuring is uitgereikt. OVSE-lidstaten worden aangemoedigd

om een minimale gemeenschappelijke informatiestandaard te hanteren voor documenten waarmee doorvoertransacties worden aangevraagd en op dit vlak aanbevelingen te ontwikkelen op basis van de beste praktijken in de andere lidstaten.⁴¹ Vanuit de OVSE worden daarnaast verschillende aanbevelingen geformuleerd voor de organisatie van de controle op de doorvoer van (weliswaar een subset van) militaire goederen. Exporterende landen of de exporterende bedrijven dienen ten eerste zelf na te gaan of de nodige goedkeuringen van de landen waar de goederen zullen worden doorgevoerd en overgeladen, effectief beschikbaar zijn. Daarnaast worden informatie-uitwisseling en standaardisering van de nodige formaliteiten en documenten als belangrijke uitgangspunten naar voor geschoven.

Tegelijkertijd blijken de bepalingen en aanbevelingen met betrekking tot de controle op doorvoer veel minder uitgewerkt en bindend dan de voorschriften inzake de controle op de uitvoer en invoer van SALW. Het blijft daarom onduidelijk of deze aanbevelingen effectief worden toegepast in de praktijk.

1.2.4 De Europese Unie: groeiende erkenning van het belang van doorvoercontrole

Dat de aandacht voor doorvoer in het kader van de controle op de internationale wapenhandel relatief recent is, wordt goed geïllustreerd op het niveau van de EU. De EU-gedragscode inzake wapenexport van 1998 bevatte immers nog geen enkele verwijzing naar doorvoer. Het is pas in het **Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944** uit 2008 van de Europese Raad dat expliciet wordt gesteld dat ook aanvragen voor doorvoer met en zonder overlading van militaire goederen onder het toepassingsgebied van het Gemeenschappelijk Standpunt vallen.⁴² Doorvoertransacties van militaire goederen bestemd voor een niet-EU-lidstaat moeten dus in principe op dezelfde manier worden beoordeeld als uitvoertransacties.⁴³ Lidstaten zijn er met andere woorden toe gebonden doorvoervergunningen af te toetsen aan de acht gemeenschappelijke criteria in het Gemeenschappelijk Standpunt voor de beoordeling van vergunningsaanvragen.⁴⁴ Ze blijven echter vrij te bepalen hoe ze deze bepalingen in hun controlepraktijk integreren. Bovendien ontbreken er concrete initiatieven om dit verder uit te werken en te harmoniseren.

Daarnaast heeft Europese regelgeving – via richtlijn 2009/43 inzake de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de intra-Europese handel in defensiegerelateerde producten – een impact gehad op het toepassingsgebied inzake de controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen. Deze richtlijn stelt expliciet dat voor de doorvoer door lidstaten van defensiegerelateerde goederen afkomstig van de ene lidstaat en bestemd voor een andere lidstaat geen vergunningsplicht kan gelden, weliswaar onverminderd de toepassing van bepalingen die noodzakelijk zijn om redenen van openbare veiligheid of openbare orde, zoals veilig vervoer.⁴⁵ **Doorvoer waarbij zowel het herkomstland als het bestemmingsland een EU-lidstaat is, is dus in principe niet vergunningsplichtig.** Een van de doelstellingen van de richtlijn was om EU-lidstaten ertoe te brengen niet langer een doorvoervergunningsplicht voor militaire goederen te verplichten voor transacties

waarvoor een andere lidstaat een exportvergunning had afgeleverd. Vanuit de lidstaten leverde dit echter weerstand op, waardoor heel wat lidstaten nog steeds dergelijke controles hebben.

Ook besteedt de EU specifieke aandacht aan de handel in civiele vuurwapens. Om de verplichtingen ingesteld via het VN-Vuurwapenprotocol op Europees niveau te organiseren, werd in 2012 **Verordening 258/2012 inzake de controle op de extra-EU-handel in civiele vuurwapens** ingevoerd.^a Met betrekking tot doorvoer voorziet deze verordening in de verplichting dat een afgeleverde uitvoervergunning in voorkomend geval de derde landen van doorvoer moet vermelden.⁴⁶ De bevoegde autoriteiten dienen na te gaan dat de derde landen van doorvoer ten laatste voorafgaand aan de verzending schriftelijk kennis hebben gegeven geen bezwaar te hebben tegen de doorvoer. Er is een vrijstelling voor rechtstreekse doorvoer via zee- of luchthavens, en voor tijdelijke uitvoer voor verifieerbare legale doeleinden zoals jacht, onderzoek, herstelling.⁴⁷ Enkel doorvoer met overlading valt dus onder deze verplichting. De exporteur dient aan de bevoegde instantie in het land van waaruit de export zal gebeuren de nodige documenten over te maken als bewijs dat er tegen de doorvoer geen bezwaar is⁴⁸.

Op basis van een analyse van de implementatie van deze verordening in de Europese lidstaten publiceerde de Europese Commissie in 2018 een verslag gericht tot het Europees Parlement en de Raad,⁴⁹ en een aanbeveling over stappen om de veiligheid van de export-, invoer- en doorvoermaatregelen voor vuurwapens, onderdelen en essentiële toebehoren en munitie te verbeteren.⁵⁰ Deze aanbevelingen wijzen op het **belang van transparantie** en rapportage over uitgereikte en geweigerde vergunningen: dergelijke data zijn noodzakelijk om de implementatie van het wetgevende kader te kunnen opvolgen en om veiligheidsrisico's te kunnen identificeren. Daarnaast benadrukt de Europese Commissie de noodzaak om in meer informatie-uitwisseling te voorzien. In de eerste plaats is meer informatie-uitwisseling nodig tussen exportcontrolediensten over geweigerde vergunningen via het COARM-systeem^b. Dit blijkt momenteel nog suboptimaal omdat niet alle bevoegde autoriteiten toegang tot die databank hebben. Ongeveer de helft van alle bevoegde autoriteiten geven daarom aan al wel eens vergunningen te hebben uitgereikt voor transacties die eerder door een andere lidstaat geweigerd waren. Daarnaast is volgens de Europese Commissie meer samenwerking nodig tussen de douanediensten van de lidstaten inzake de handelsstromen in vuurwapens via het gemeenschappelijke risicomanagementsysteem met het oog op de preventie van illegale handel.

^a Doorvoer wordt wel op een specifieke manier omschreven en verwijst naar 'vervoer van goederen die het douanegebied van de Unie verlaten, over het grondgebied van één of meer derde landen met een eindbestemming in een ander derde land'. Transport over andere EU-lidstaten voorafgaand aan de extra-EU export valt niet onder het toepassingsgebied van deze verordening.

^b Het COARM-systeem is een online systeem ontwikkeld door de EU om informatie-uitwisseling tussen de nationale diensten bevoegd voor exportcontrole over geweigerde uitvoervergunningen te faciliteren.

Het internationale kader inzake de controle op de doorvoer van militaire goederen: groeiend, maar nog steeds embryonaal

Traditioneel ligt het zwaartepunt van de aandacht bij de controle op de internationale wapenhandel op uitvoertransacties (en in mindere mate op de invoer ervan). Pas sinds enkele jaren is sprake van een groeiende aandacht voor het fenomeen van doorvoer, vanuit het besef dat toezicht op de volledige handelsstroom belangrijk is om de afwending van militaire goederen naar ongewenste eindgebruikers te voorkomen. De recente oprichting van een werkgroep 'doorvoer' in het kader van het VN-Wapenhandelsverdrag illustreert dit toenemend besef. Tegelijkertijd bevat dit internationale kader weinig concrete bepalingen over hoe dergelijke controles moeten worden vormgegeven. Het ontbreekt dus aan een uniform bovennationaal kader, waardoor de invulling van de (beperkte) internationale bepalingen dus in de praktijk door de lid- of verdragsstaten gebeurt. Tabel 1 geeft een overzicht van de mogelijkheden en beperkingen/lacunes van de besproken internationale controleregimes wat betreft de controle op de doorvoer van militaire goederen.

Tabel 1: Overzicht mogelijkheden en lacunes/beperkingen van de relevante internationale controleregimes

	Mogelijkheden	Lacunes/beperkingen
VN-Wapenhandel-verdrag	- controle op doorvoer verplicht voor verdragspartijen - informatie-uitwisseling tussen verdragspartijen en jaarlijkse rapportage verplicht	- beperkte goederenlijst voor controle op doorvoer (enkel afgewerkte militaire systemen) - slechts 110 verdragspartijen⁵¹
VN-Vuurwapen-protocol	- verplichting tot controle op doorvoer - verplichting toestemming transitlanden ingeval van export	- enkel van toepassing op vuurwapens en munitie - 120 verdragspartijen⁵²
Wassenaar Arrangement	- gedeelde lijst van te controleren goederen - oplijsting goede praktijken voor organisatie controle op doorvoer	- informeel, vrijwillig kader - lidstaten vrij te bepalen of en hoe aanbevelingen te implementeren
OVSE	- nadruk op belang van controle op doorvoer - oplijsting goede praktijken	- politieke engagementen - lidstaten vrij te bepalen of en hoe aanbevelingen te implementeren
EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944	- van toepassing op doorvoer van militaire goederen - bindende criteria voor beoordeling transfers - informatie-uitwisselingssysteem - verplichte jaarlijkse rapportage	- lidstaten vrij in nationale implementatie en interpretatie van de toetsingscriteria - niet juridisch afdwingbaar op EU-niveau

Een verdere controle en toezicht op doorvoer van strategische goederen brengt een aantal praktische uitdagingen met zich mee en **maakt coördinatie en samenwerking tussen verschillende actoren noodzakelijk, en dit zowel binnen landen als tussen landen.**⁵³ Het volgende – tweede – hoofdstuk van dit rapport analyseert het regelgevende kader en de praktijk van doorvoercontrole op nationaal niveau. Een vergelijkende analyse van de bepalingen en praktijken inzake de controle op de doorvoer van conventionele wapens op nationaal vlak, kan antwoorden bieden op de vraag waarom het aantal doorvoervergunningen in Vlaanderen stelselmatig is afgenomen. Daarnaast kan zo'n vergelijking bestaande praktijken identificeren die mogelijk relevant kunnen zijn voor een verdere optimalisering van het Vlaamse systeem.

De mogelijkheden en beperkingen inzake coördinatie en samenwerking tussen de betrokken actoren in verschillende landen komen in het derde hoofdstuk aan bod.

2

Doorvoercontroles in acht Europese stelsels

Een analyse van het wettelijke kader en de controlepraktijk in andere landen kan nuttige informatie opleveren over de mogelijke redenen voor de afname van het aantal doorvoervergunningen in Vlaanderen. Bovendien kan zo'n analyse helpen goede praktijken te identificeren voor een optimalisering van het Vlaamse controlesysteem. Het is logisch de Vlaamse situatie te vergelijken met die landen in Europa die eveneens in substantiële mate als doorvoerland fungeren. Daarom worden de controlestelsels in de directe omgeving van het Vlaams Gewest – Waals Gewest, Nederland, Duitsland en Frankrijk – opgenomen. Denemarken nemen we mee op om de noordelijke routes in beeld te krijgen; via Spanje krijgen we een zicht op de zuidelijke routes. Het Verenigd Koninkrijk is behalve als buurland ook relevant door zijn recente vertrek uit de Europese douane-unie en de Gemeenschappelijke Markt. Niet enkel brengt dit nieuwe douaneverplichtingen met zich mee, het kan eventueel implicaties hebben voor het *level playing field* tussen dit land en EU-lidstaten.

Dit hoofdstuk start met een **schets van de omvang en kenmerken van het algemene goederenvervoer** via lucht- en zeehavens in de geselecteerde landen en regio's. Het vervoer van militaire goederen vormt uiteraard slechts een klein gedeelte van deze goederenstromen, maar deze analyse geeft een eerste beeld van de omvang van de totale handelsstromen in de geselecteerde stelsels.

Het volgende deel (2.2) bevat de **inhoudelijke vergelijkende analyse** van de acht controlestelsels. Achtereenvolgens komen aan bod: (1) het wettelijke kader; (2) het materieel, personeel en territoriaal toepassingsgebied; (3) de verboden, vrijgestelde en vergunningsplichtige doorvoer; (4) de beoordelingswijze van vergunningen; (5) de bevoegde instanties; (6) de organisatie van toezicht en handhaving; en (7) de mate van transparantie.

Tot slot analyseert deel 2.3 van dit hoofdstuk de **(evoluties in de) aard en omvang van de doorvoer van militaire goederen** in de verschillende controlestelsels. Per controlestelsel gaat deze sectie in op het aantal uitgereikte en geweigerde vergunningen voor de doorvoer van militair materieel en op de herkomst- en bestemmingslanden van die doorvoertransacties in de verschillende controlestelsels.

2.1 Doorvoer en transport van goederen in de verschillende landen: een contextschets

Europa is een belangrijk doorvoergebied met zee- en luchthavens die tot de wereldtop behoren inzake de hoeveelheid aan behandelde goederen. De landen en regio's die het voorwerp van dit onderzoek vormen, zijn alle belangrijke doorvoergebieden.

Vlaanderen is een belangrijk doorvoergebied dankzij zijn centrale ligging in Europa en de aanwezige logistieke infrastructuur⁵⁴. Zee- en luchthavens in het Vlaams Gewest vormen een belangrijk vertrek- en toegangspunt voor goederen die de EU binnenkomen of vanuit de EU worden uitgevoerd naar alle hoeken van de wereld.

Een gelijkaardige vaststelling geldt voor **Nederland**.⁵⁵ Volgens de rapportage over internationale goederenstromen kwam er in 2018 628 miljard kilo brutogewicht aan goederen uit het buitenland binnen. Ruim 40% hiervan was invoer voor binnenlands gebruik zoals consumentengoederen of input voor Nederlandse bedrijven. Bijna 60% van de aanvoer werd doorgevoerd of wederuitgevoerd. Goederen die worden doorgevoerd blijven in buitenlandse handen, maar worden overgeslagen tussen vervoermiddelen binnen Nederland of tijdelijk opgeslagen in Nederland. Van de goederen die in 2018 werden binnengebracht in Nederland was ongeveer de helft oorspronkelijk in een andere EU-lidstaat geladen op een vervoermiddel naar Nederland.

Het **Waals Gewest** is door de centrale ligging in Europa en het dichte transportnetwerk een belangrijk doorvoergebied. Vanwege het ontbreken van directe toegang tot internationaal maritiem transport, verloopt de handel via het Waals Gewest via de lucht.

Duitsland is door zijn ligging en economische belang eveneens een belangrijk transitland. Bovendien grenst het aan verschillende binnenstaten, landen die geen buitengrens van de EU of een zeegrens hebben. Zo heeft het een grens met Zwitserland, dat een belangrijke wapenproducent is en als binnenstaat genooddaakt is om door EU-landen door te voeren om een zeehaven te bereiken.

Frankrijk heeft een zeer lange kustlijn met tal van havens. Tien zeehavens hebben een *container liner service*. Zeehavens zijn een dermate belangrijke economische pool dat de Franse regering nog in januari 2021 een *Stratégie nationale portuaire* publiceerde, waaruit blijkt dat ze actief wil inzetten op de uitbreiding van de eigen zeehavens.⁵⁶

Denemarken is dan weer voornamelijk een belangrijk doorvoergebied voor de Scandinavische landen, Noord-Europese en Baltische staten. Denemarken telt een groot aantal zeehavens, waaronder zeven *terminal ports*.⁵⁷

Spanje is met zijn ligging aan de Noord-Atlantische oceaan en de Middellandse Zee een belangrijke toegang tot het Europese vasteland en daardoor een belangrijk doorvoergebied. Spanje fungeert als handelspoort en logistieke hub voor alle vervoermodi tussen Europa, Latijns-Amerika, Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Het **Verenigd Koninkrijk** tot slot is traditioneel een dynamisch land in de wereldhandel en telt bijvoorbeeld meer dan 120 commerciële zeehavens.

Tabellen 2 en 3 bevatten de hoeveelheden aan goederen die in 2019 werden afgehandeld in de maritieme havens en luchthavens van de geselecteerde stelsels.^a Zoals in het vorige hoofdstuk werd vermeld, gebeurt het overgrote deel van de internationale handel via de zee. Vooral gemeten naar de omvang van de goederenoverslag, vertegenwoordigt het luchtvervoer slechts een fractie daarvan. Met meer dan 600 miljoen ton goederenoverslag per jaar is Nederland het belangrijkste maritieme doorvoergebied in Europa. Spanje en het Verenigd Koninkrijk volgen met jaarlijks ongeveer 500 miljoen ton aan goederenoverslag. In het Vlaams Gewest, Frankrijk en Duitsland gaat het telkens om ongeveer 300 miljoen ton aan goederen die via de zeehavens worden behandeld en vervoerd. Voor Denemarken gaat het jaarlijks om ongeveer 100 miljoen ton. Het Waals Gewest ontbreekt in deze analyse gezien de afwezigheid van een zeehaven op zijn grondgebied.

Inzake **luchtvervoer** is Duitsland de absolute koploper met jaarlijks meer dan vier miljoen ton aan behandelde goederen in een van de Duitse luchthavens. Ook via Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de Belgische Gewesten gebeurt heel wat luchttransport. Deense luchthavens blijken, in vergelijking met de andere stelsels, slechts een beperkt aandeel te hebben in het internationale cargovervoer via de lucht.

Tabel 2: Totale hoeveelheid overgeslagen goederen in alle maritieme havens per land in 2019, in duizend ton (bron: Eurostat⁵⁸)

Controlestelsel	Totale hoeveelheid overgeslagen goederen in duizend ton
Vlaams Gewest	277.783
Waals Gewest	0 (<i>geen maritieme havens</i>)
Duitsland	294.533
Denemarken	93.727
Frankrijk	302.288
Nederland	607.527
Spanje	496.912
Verenigd Koninkrijk	486.094

^a We gebruiken de gegevens uit 2019 wegens de grote invloed van de Covid-pandemie op de omvang van de handelsstromen. Deze meest recente cijfers zouden daarom niet representatief zijn voor de werkelijke omvang van het goederenvervoer.

Tabel 3: Totale hoeveelheid cargo en post transport in alle luchthavens per controlestelsel in 2019, in ton (bron: Eurostat)⁵⁹

Controlestelsel	Totale hoeveelheid cargo en post transport in ton
Vlaams Gewest	588.510
Waals Gewest	808.872
Duitsland	4.684.553
Denemarken	244.997
Frankrijk	2.377.384
Nederland	1.703.556
Spanje	815.612
Verenigd Koninkrijk	2.650.232

De belangrijkste zee- en luchthavens in de geselecteerde stelsels

Sommige havens en luchthavens staan hoog in de Europese en wereldwijde rangorde voor wat betreft de omslag en het vervoer van goederen. Rotterdam (Nederland) is de grootste Europese maritieme haven en staat wereldwijd in de top 10 van grootste havens. Ook de haven van Amsterdam staat in de Europese top 10, met ongeveer 110 miljoen ton aan goederen die jaarlijks worden overgeslagen.

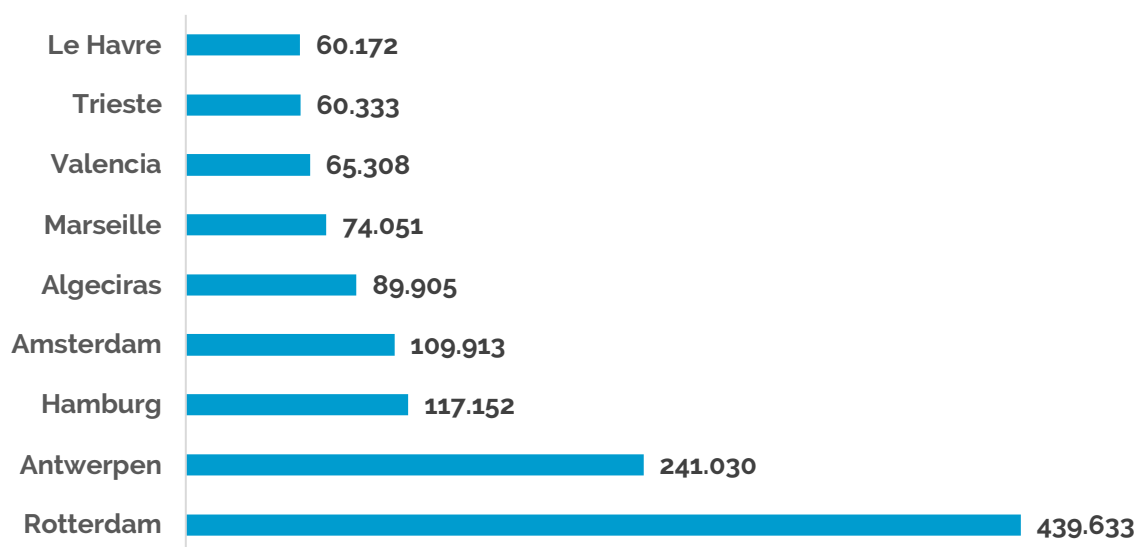
Antwerpen in het Vlaams Gewest is op Europees vlak de tweede grootste zeehaven en is nummer 13 wereldwijd. Sinds 2000 kent de maritieme trafiek via de Vlaamse zeehavens een quasi continue groei: van 194 miljoen ton in 2000 naar 309,4 miljoen ton in 2018. Tegelijkertijd is het aandeel van de Vlaamse zeehavens in de Le Havre-Hamburg *range* geleidelijk gestegen van 23,7% in 2000 naar 25,5% in 2018. Recente initiatieven en plannen beogen die plaats in de ranking te consolideren. Zo zijn er het fusieproject North Sea Port dat in 2018 van start gegaan is⁶⁰, de fusie van de havens van Antwerpen en Zeebrugge als Port Antwerp Bruges (samen goed voor een omzet van 278 miljoen ton aan goederen), de plannen voor een nieuwe sluis in Terneuzen als nieuwe voordeur voor de Haven van Gent waardoor schepen tot 120.000 ton het kanaal Gent-Terneuzen kunnen opvaren, en de Oosterweelwerken in Antwerpen⁶¹. Deze initiatieven illustreren het intensieve beleid van de Vlaamse regering om de havencapaciteit in Vlaanderen verder uit te bouwen.⁶¹

De gegevens in figuur 2 wijzen er ook op dat goederenoverslag in verschillende landen sterk verspreid zit over verschillende havens. Zeker bij maritiem transport is dit het geval: hoewel het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld jaarlijks bijna 500 miljoen ton aan goederen

behandelt via de zeehavens, staat geen enkele Britse zeehaven in de top 10 van Europese havens. Ook voor Frankrijk en Spanje geldt dit in zekere mate. Hoewel er twee Franse (Le Havre en Marseille) en twee Spaanse (Algeciras en Valencia) in deze top 10 staan, vertegenwoordigen deze havens samen telkens minder dan de helft van de totale goederenoverslag in beide landen. Naast hun grote zeehavens kennen Spanje en Frankrijk dus heel wat andere, kleinere, havens waar goederen worden doorgevoerd.

Deense zeehavens nemen, zeker in vergelijking met de grootste Europese zeehavens, in absolute aantallen slechts beperkte hoeveelheden aan goederenoverslag voor hun rekening. De grootste Deense zeehavens in termen van tonnage zijn Frederica met 9 miljoen ton, Aarhus met 7 miljoen ton en Kopenhagen met 6 miljoen ton per jaar. Vergeleken met de belangrijkste zeehavens in de EU, is de omvang van de doorvoer van goederen via Deense havens dus eerder beperkt.

Figuur 2: Top 10 belangrijkste Europese zeehavens op basis van totale hoeveelheid overgeslagen goederen in 2019, in duizend ton



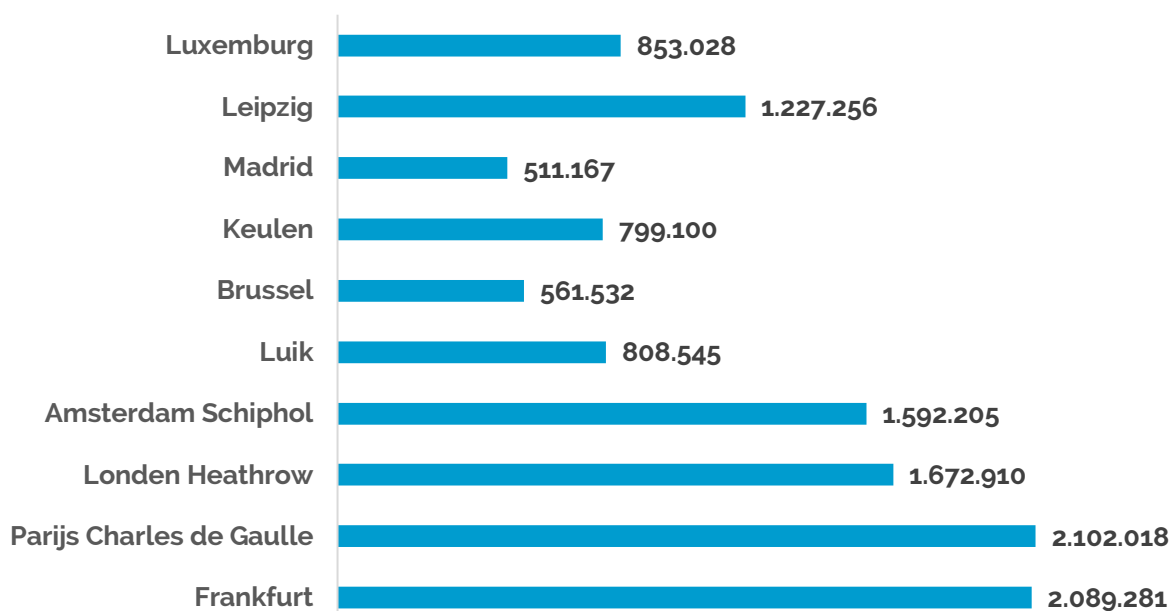
De transit hubs voor luchtverkeer in de geselecteerde controlestelsels zijn niet alleen nationaal of Europees grote spelers maar ook wereldwijd⁶². De grootste cargoluchthaven in Europa is de Parijse luchthaven Charles de Gaulle. In 2019 werd via deze luchthaven 2,1 miljoen ton aan goederen en post behandeld; hiermee staat ze wereldwijd op de elfde plaats. Een van de sterke punten van Charles de Gaulle is een uitgebreid netwerk voor luchttransport, met drie belangrijke hubs, met name voor voor Air France, FedEx en La Poste⁶³.

Voorals in Duitsland bevinden zich enkele van de meest gebruikte luchthavens voor cargotransport. Zowel Frankfurt, Leipzig als Keulen bevinden zich in de top 10 van grootste cargoluchthavens in Europa (figuur 3). In 2019 werd via de luchthaven van Frankfurt 2,09

miljoen ton cargotransport verhandeld, waarmee het wereldwijd op de elfde plaats staat. In Frankfurt zijn er zowel internationaal vrachtverkeer als express/koerierdiensten, door de vestigingen van DHL, FedEx en TNT⁶⁴. Andere belangrijke doorvoerlocaties zijn Keulen maar vooral Leipzig, dat na Frankfurt de grootste Duitse luchthaven is voor cargo, met een jaarlijkse goederenoverslag van 1,2 miljoen ton. Het feit dat de luchthaven van Leipzig een van de vier globale hubs is van DHL, is hiervoor een belangrijke verklaring. De aanwezigheid van express- en carrierbedrijven vormt ook in de luchthaven van Londen Heathrow een belangrijke verklaring voor de grote hoeveelheid aan behandelde goederen. Belangrijke partners van de luchthaven zijn expeditie- en koeriersbedrijven zoals DHL en UPS⁶⁵.

In België liggen in beide gewesten belangrijke luchthavens voor het internationale cargovervoer. De **belangrijkste doorvoerlocatie** in het Waals Gewest is de luchthaven van Bierset, nabij Luik. De luchthaven van Luik behandelde in heel 2019 iets minder dan 900.000 ton vracht. Deze koppositie van de Luikse luchthaven is het resultaat van een specifieke beleidskeuze in 1996 om een "full cargo"-beleid op te starten. De focus werd gelegd op vliegtuigen die alleen vracht vervoeren. Ook de **Vlaamse** luchthavens zijn een belangrijke speler in het Europese vrachtvervoer. De luchthaven van Zaventem vervoerde in 2019 iets meer dan 550.000 ton aan goederen en staat daarmee in de Europese top 10 van luchthavens inzake vrachtvervoer⁶⁶.

Figuur 3: Top 10 belangrijkste Europese luchthavens, in ton cargo en post geladen en afgeladen in 2019 (bron: Eurostat)⁶⁷



Samenvattende conclusies

De geselecteerde controlestelsels komen elk in zeer belangrijke mate in aanraking met doorvoer. In elk van de stelsels bevinden zich immers grote en belangrijke transportknooppunten. Miljoenen tonnen aan cargo worden via lucht- en zeehavens in de betreffende landen vervoerd en doorgevoerd. Het maritieme transport heeft verreweg het grootste aandeel. De tonnages aan goederen zijn bij luchttransport veel lager.

Het **Vlaams Gewest** vormt binnen de EU en in vergelijking met de andere controlestelsels in deze studie een **belangrijk doorvoergebied**. Ondanks de beperkte oppervlakte van het Vlaams Gewest behoren de Vlaamse zee- en luchthavens zowel op het vlak van maritiem als van luchtvervoer van goederen tot de Europese top. Antwerpen is de tweede grootste zeehaven in Europa, Brussels Airport staat nog net in de top 10 van grootste Europese cargoluchthavens. Een opvallende vaststelling is de sterke concentratie van goederenomslag in Vlaanderen: voor maritiem vervoer is de Antwerpse haven bij uitstek relevant, voor luchtvervoer is het Brussels Airport dat van belang is. De concentratie is in heel wat andere landen minder sterk. Zo zijn er in Frankrijk, Spanje, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk veel meer zee- en luchthavens waarlangs internationaal goederenvervoer op aanzienlijke schaal plaatsvindt.

Vanuit economische overwegingen doen overheden veel moeite om private actoren zich op hun grondgebied te laten vestigen, wat vaak gepaard gaat met grote publieke investeringen in infrastructuur. De economische aantrekkingskracht en meerwaarde van zee- en luchthavens (onder andere op het vlak van tewerkstelling) zijn zeer groot. De meeste landen en regio's hebben daarom een expliciet beleid ontwikkeld om de eigen lucht- en zeehavens attractief te maken en zoveel mogelijk handelsstromen via de nationale havens te laten verlopen.

2.2 Wettelijke kaders en bestuurlijke praktijk in de controle op doorvoer: een vergelijkende analyse

In dit gedeelte volgt een diepgaande vergelijkende analyse van de wijze waarop de verschillende controlestelsels de controle op de doorvoer van militaire goederen organiseren. Deze analyse vergelijkt de acht controlestelsels op acht aspecten die constitutieve elementen zijn van een omvattend controlestelsel. Zoals reeds in de inleiding van dit rapport beschreven, beroepen we ons hiervoor niet enkel op het wetgevende kader, maar nemen we waar relevant beleidsdocumenten, administratieve richtlijnen of aanvullende bestuurlijke praktijken mee in de analyse. Achtereenvolgens analyseren we de wettelijke basis voor de controle op de doorvoer van militaire goederen (2.2.1); de omschrijving van 'doorvoer' (2.2.2); het materieel (2.2.3), territoriaal (2.2.4) en personeel (2.2.5) toepassingsgebied; de verboden, vrije en vergunningsplichtige doorvoer (2.2.6); de beoordeling van vergunningen (2.2.7); de betrokken actoren in de procedure (2.2.8); toezicht en handhaving (2.2.9); en publieke transparantie (2.2.10).

2.2.1 De wettelijke basis van de controle op de doorvoer van militaire goederen

Tabel 4 geeft een overzicht van de belangrijkste wettelijke bronnen en van eventueel relevante *soft law*^a, en andere relevante wetgeving die een ruimer doel en toepassingsgebied heeft zoals de douanewetgeving, een codex of economische wetgeving.

Tabel 4: Overzicht toepasselijke wetgeving op in-, uit- en doorvoer per controlestelsel

Stelsel	Recente wijziging	Regelgeving
Vlaams Gewest	2017	- Wapenhandeldecreet, 2012 ⁶⁸ - Wapenhandelbesluit, 2012 ⁶⁹
Waals Gewest		- Decreet van 21 juni 2012 ⁷⁰ - Wet van 5 augustus 1991 ⁷¹ - Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 - Koninklijk Besluit van 8 mei 2013 <i>Andere:</i> Douanewetgeving
Denemarken		- Wapenwet ⁷² van 2012 - Wapenbesluit van 2016 ⁷³ <i>Soft law:</i> Beleidsbrief 'Beschrijving van het kader voor wapenexport en producten voor tweëerlei gebruik' ⁷⁴
Duitsland		- Wet op oorlogswapens, 1961 ⁷⁵ - Wet op de Buitenlandse handel, 1961 ⁷⁶ - Besluit op de Buitenlandse handel, 1961 ⁷⁷ <i>Soft law:</i> Beleidsdocument, de 'Politieke Beginselen voor exportcontrole op oorlogswapens en ander militair materieel' ⁷⁸
Frankrijk	2015	- Decreet n°2011-1467 van 9 november 2011 ⁷⁹ - Besluit van 27 juni 2012, goederenlijsten in bijlage ⁸⁰ <i>Andere:</i> Codex Defensie ⁸¹
Nederland	2016 & 2019	- Besluit Strategische Goederen, 2008 ⁸² - Uitvoeringsregeling Strategische Goederen 2012 ⁸³ - Regeling algemene doorvoervergunning NL007 ⁸⁴ , NL008 ⁸⁵ , NL009 ⁸⁶ <i>Soft law:</i> 'Handboek Strategische Goederen' ⁸⁷ <i>Andere:</i> Algemene douanewet, Wet op de economische delicten
Spanje		- Wet 53/2007 van 28 december 2007 ⁸⁸ - Koninklijk besluit 679/2014 ⁸⁹ <i>Soft law:</i> Gids voor de exploitant ⁹⁰ <i>Andere:</i> Douanewetgeving, Strafwetboek

^a *Soft law* verwijst in deze context naar documenten die niet juridisch bindend zijn, maar een noodzakelijke aanvulling vormen op *hard law*, het bindende en strafrechtelijk vervolgbare juridische kader

Verenigd Koninkrijk	- Wet Exportcontrole van 24 juli 2002⁹¹ - Besluit Exportcontrole van 15 december 2008⁹² <i>Soft law: 'Consolidated EU and National Arms Export Licensing Criteria'</i>
---------------------	---

1 In de meeste controlestelsels wordt controle op de doorvoer van militaire goederen geregeld onder het algemene regulerende kader inzake de controle op de internationale handel in militaire goederen. Geen enkel stelsel heeft een beleid, wettelijk kader of beleidsdocumenten die specifiek doorvoer viseren. Doorvoer volgt op die manier de algemene beleidslijnen voor exportcontrole.

2 Het overzicht in tabel 4 toont een diverse mix van specifieke wetgeving, andere wetgeving en *soft law*. Doorvoercontrole blijkt verhoudingsgewijs wel veel minder juridisch uitgewerkt: in de meeste controlestelsels gebeurt de controle op de doorvoer van militaire goederen in belangrijke mate via bestuurlijke praktijken. In vergelijking met de andere controlestelsels is de Vlaamse wetgeving het meest legalistisch met louter uitvoerende, nauwelijks aanvullende bestuurlijke praktijk.

3 In alle stelsels is de **douanereglementering** van belang omdat de toezichtstaken op de naleving van exportwetgeving tot de bevoegdheid van de douanediens ten behoren. In het overzicht in tabel 4 is de douanewetgeving enkel vermeld voor die stelsels die zich baseren op douanewetgeving om het concept doorvoer juridisch af te bakenen (Wallonië, Spanje), of omdat er een geïntegreerde samenwerking is tussen exportcontrole- en douanediens ten, waarbij de bevoegdheid om vergunningen af te leveren gedelegeerd is naar de douane, zoals in Nederland en Frankrijk.

4 Het wettelijke kader met betrekking tot doorvoer in de onderzochte stelsels kent weinig ingrijpende wijzigingen in de laatste tien jaar. Het Vlaams Gewest vormt daarop een uitzondering met de aanpassingen aan het doorvoercontroleregime in het Vlaams Wapenhandeldecreet in 2017. In Frankrijk werd de regelgeving deels geactualiseerd in 2015 en werd de erkenning als *Authorized Economic Operator* (AEO) als voorwaarde opgelegd voor de aanvrager van een doorvoervergunning. In Nederland werd in 2016 een rapportageplicht toegevoegd in de algemene doorvoervergunning NL008 om een betere monitoring achteraf toe te laten. In 2016 en 2019 werden in de algemene doorvoervergunning NL007 bestemmingslanden gepreciseerd waarvoor de vergunning niet kan gebruikt worden. In het Verenigd Koninkrijk wordt sinds 2019 gewerkt aan een actualisering van de exportcontroleregulering, voornamelijk om het wegvallen van de Europese regelgeving op te vangen.

In alle onderzochte stelsels vallen **doorvoertransacties onder het omvattende controlestelsel op de internationale handel in militaire goederen**. Verschillen zijn het gevolg van de historische ontwikkeling van de controlestelsels. Doorvoer is in het heersende wettelijke kader in de meeste gevallen niet altijd direct opgenomen of vermeld, of wordt eenvoudigweg vermeld zonder verdere duidelijke bepalingen

Het wettelijke kader geeft geen volledig beeld van het controlebeleid en de gekozen maatregelen, doordat in de meeste stelsels aanvullende bestuurlijke praktijken gelden. Dit zal vooral duidelijk worden bij de vergelijking van de andere aspecten van doorvoercontrole, waarbij telkens wordt aangegeven in het overzicht of het wettelijk verankerd is, gebaseerd op politieke beleidsdocumenten of op administratieve praktijken. Het Vlaamse controlestelsel vormt daarop een uitzondering daar alle relevante aspecten wettelijk werden verankerd. Het is het meest legalistische stelsel in deze analyse.

2.2.2 Omschrijving van het begrip 'doorvoer'

Definities zijn belangrijk om het toepassingsgebied van een controlestelsel af te bakenen. Het is immers de gehanteerde definitie die mee bepaalt welke transacties potentieel gecontroleerd kunnen worden, of onder vergunningsplicht (kunnen) vallen.

Tabel 5: Overzicht definities doorvoer per controlestelsel

Stelsel	Definitie of omschrijving
Vlaams Gewest	het vervoer van goederen die uitsluitend het Belgische grondgebied worden binnengebracht om via dat gebied te worden vervoerd naar een ander land ⁹³
Waals Gewest	de handelingen die als dusdanig beschouwd worden voor de toepassing van de douanewetgeving ⁹⁴
Denemarken	vervoer tussen andere landen dan Denemarken ⁹⁵
Duitsland	geen expliciete definitie voor de doorvoer van oorlogswapens Voor ander militair materieel : 'het vervoer van goederen afkomstig van het buitenland, doorheen het Duitse grondgebied, zonder dat die goederen douanerechtelijk in het vrij verkeer gebracht worden in Duitsland, en goederen in het vrije verkeer die via het Duitse grondgebied van de ene naar de andere EU-lidstaat worden vervoerd' ⁹⁶
Frankrijk	de rechtstreekse doorvoer van grens tot grens tussen twee landen, waarvan er minstens één geen EU-lidstaat is ⁹⁷
Nederland	het vervoer van militaire goederen die uitsluitend het Nederlandse grondgebied worden binnengebracht om via dat gebied te worden vervoerd naar een bestemming buiten het Nederlandse grondgebied ⁹⁸
Spanje	geen definitie, enkel verwijzing naar de douanerechtelijke begrippen uitvoer naar 'vrije zones en entrepots' en de regeling 'douane-entrepot', die overeenkomen met goederen in transit ⁹⁹ en waarnaar verwezen wordt met vrijgestelde zones ¹⁰⁰
Verenigd Koninkrijk	'in transit': geïmporteerd in het Verenigd Koninkrijk voor doorvoer of doorvoer met overlading ¹⁰¹ 'transit of transshipment': doorvoer doorheen het Verenigd Koninkrijk of doorvoer met overlading met de bedoeling om de goederen opnieuw uit te voeren of de goederen over te laden voor gebruik als opslag ¹⁰¹

1 De meeste controlestelsels – Vlaams Gewest, Duitsland, Denemarken, Frankrijk en Nederland – hanteren een **brede definitie van doorvoer** en koppelen dit aan het ‘vervoer van goederen’. Of de goederen al dan niet overgeladen worden op het grondgebied is dus geen relevant criterium. Opvallend is dat enkel het Verenigd Koninkrijk beide vormen van doorvoer (*transit* en *transshipment*) definieert, terwijl het onderscheid nochtans geen criterium voor verschillende controle is.

2 Het Waals Gewest en Spanje hebben een andere basisbenadering omdat ze alleen de douanekwalificaties douanevervoer en douane-entrepot controleren en geen juridische basis hebben om alle andere doorvoer onder vergunning te plaatsen. Daardoor verliezen ze een juridische basis om rechtstreekse doorvoer te controleren.

3 Sommige landen verwijzen expliciet (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk) of impliciet (Frankrijk) naar hun eigen nationale grondgebied als doorvoergebied. Het Vlaams Gewest vormt daarop een uitzondering omdat het verwijst naar het Belgische en niet het Vlaamse grondgebied. Dit is een gevolg van de regionalisering van de materie, waarin de (plaatsgebonden) bevoegdheid inzake de controle op de internationale handel in strategische goederen aan de Gewesten werd toegewezen, met bevoegdheden op gelijke voet, waardoor de Gewesten geen controle meer kunnen uitoefenen op elkaars beleid ter zake. Concreet betekent dit dat het Vlaams Gewest jurisdictioneel bevoegd is voor het grondgebied van het Vlaams Gewest, maar doorvoervergunningen toegekend worden voor het hele Belgische grondgebied. Dit geldt ook voor het Waals Gewest, zelfs zonder uitdrukkelijke vermelding. In de praktijk kan een logistieke actor met maatschappelijke zetel in het Waals (of Brussels Hoofdstedelijk) Gewest bij de Waalse overheid een vergunning aanvragen voor de doorvoer van militaire goederen die verloopt via de haven in Antwerpen of via de luchthaven van Zaventem.

De omschrijving van doorvoer bepaalt de mogelijkheden voor controle

De definitie van doorvoer is belangrijk om een brede of nauwe juridische basis te bieden die toelaat om het gekozen beleid uit te voeren en als afbakening, om doorvoer als handelstransactie te onderscheiden van in- en uitvoer. De definitie moet evenwel samen gelezen worden met het type doorvoer onder systematische controle én met een juridische grond om *ad hoc* controles mogelijk te maken. Dat is wat concreet de beleidskeuzes weerspiegelt omtrent de geviseerde transacties die effectief onder controle staan.

De betekenis en impact van een algemene of specifieke omschrijving of een verwijzing naar de douanewetgeving ligt in de keuze voor een brede of nauwe juridische basis om doorvoer te kunnen controleren. Het beleid in het Vlaams Gewest illustreert dit het best, doordat de definitie van doorvoer van 2012 tot 2017 controle op rechtstreekse doorvoer uitsloot. In het Wapenhandeldecreet van 2012 werd doorvoer als volgt gedefinieerd: *“het vervoer van goederen die uitsluitend het Belgische grondgebied worden binnengebracht om via dat gebied te worden vervoerd naar een ander land, met uitzondering van overbrengingen tussen twee lidstaten van de EU, en waarbij de goederen op een van de volgende manieren worden getransporteerd: a) ze worden overgeladen van het ene transportmiddel op een ander transportmiddel; b) ze worden van een transportmiddel gelost en worden nadien*

opnieuw op hetzelfde transportmiddel geladen,¹⁰² Doorvoer was daardoor juridisch beperkt tot doorvoer met overlading. Het nadeel was dat rechtstreekse doorvoer in geen enkel scenario onder controle geplaatst kon worden bij gebrek aan een juridische basis. In 2017 werd de definitie daarom aangepast. De aanpassing en uitbreiding van de wettelijke omschrijving van het begrip 'doorvoer' in het Vlaams Wapenhandeldecreet sluit daarom aan bij de benadering in de meeste onderzochte controlestelsels die uitgaan van een brede definitie.

De stelsels die een algemene definitie hanteren, behouden dus in principe **een brede juridische basis**. Bij de controlemaatregelen zullen we zien dat dit op zich niet voldoende is om het effectieve toepassingsgebied te bepalen. De verschillende controlestelsels voorzien immers in verschillende vrijstellingen op de vergunningsplicht (al dan niet gekoppeld aan een mogelijkheid om *ad hoc* toch doorvoer te controleren) en in verschillende types van vergunningen.

2.2.3 Het materiële toepassingsgebied: welke goederen staan onder controle?

Het materiële toepassingsgebied omschrijft de goederen waarop het controlestelsel van toepassing is. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 bepaalt dat EU-lidstaten exportcontroles voorzien voor alle goederen op de Europese Gemeenschappelijke Militaire Lijst.¹⁰³ Ook doorvoertransacties vallen hieronder. Deze Gemeenschappelijke EU-lijst vormt eveneens het materiële toepassingsgebied van Richtlijn 2009/43 voor de overbrenging van defensiegerelateerde producten binnen de EU. De EU-lidstaten moeten er dus voor zorgen dat zij op grond van hun nationale wetgeving de overbrenging en uitvoer van goederen en technologie die in die gemeenschappelijke EU-lijst staan, kunnen controleren. Deze lijst komt evenwel niet in de plaats van de eigen nationale wetgeving, die een ruimer toepassingsgebied kan voorzien.

Het overzicht in tabel 6 geeft aan of de Gemeenschappelijke EU-lijst als basis genomen wordt of niet, en met name of de EU-lijst wettelijk verankerd is. Verder geeft deze tabel weer of de wetgeving verwijst naar de EU-lijst of ze opneemt in bijlage bij de wetgeving, of er een nationale lijst is met eigen categorieën, en of er een *catch all* clause is opgenomen die het mogelijk maakt om onder bepaalde omstandigheden niet-opgelijste goederen onder controle te plaatsen.

Tabel 6: Overzicht van het materiële toepassingsgebied per controlestelsel

Stelsel	EU lijst	Verwijzing of bijlage	Nationale categorieën	<i>Catch all</i> bepaling
Vlaams Gewest	<i>De lege</i>	rechtstreekse verwijzing ¹⁰⁴	ordehand-havingsmateriaal ¹⁰⁵	'ander voor militair gebruik dienstig materiaal' ¹⁰⁶
Waals Gewest	<i>De facto</i>	bestuurlijke praktijk	Neen	Juridisch mogelijk, in praktijk niet gebruikt
Denemarken	<i>De facto</i>	<i>De facto</i>	Neen	neen
Duitsland	Eigen lijst gelijk aan EU-lijst	In wetgeving opgenomen	Nationale <i>Ausfuhrliste</i> met specifieke subcategorie, Oorlogswapens	mogelijk handelsbeperkingen of -verplichtingen op te leggen aan andere categorieën van goederen, omwille van fundamenteel belang van de samenleving ¹⁰⁷
Frankrijk	Deels gelijk aan de EU-lijst ¹⁰⁸	In de wetgeving opgenomen (bijlagen)	Eigen categorie 'ander gebruikt materieel', Deel 2 van de bijlage ¹⁰⁹	neen
Nederland	<i>De lege</i>	Rechtstreekse verwijzing ¹¹⁰	Neen	neen
Spanje	EU-lijst	Deel van eigen lijst (bijlagen ¹¹¹)	Neen	onzeker wegens gebrek aan duidelijke informatie
Verenigd Koninkrijk	EU-lijst tot 2019, nadien Wassenaar List	Deel van eigen lijst	Nationale <i>UK Military List</i> , de Wassenaar lijst en eigen categorieën aangeduid als PL ¹¹²	Geen wettelijke bepaling, <i>de facto</i> wel mogelijk, op basis van eindgebruik

1 Elk stelsel heeft het materiële toepassingsgebied afgestemd op de Europese Gemeenschappelijke Militaire Lijst. Dit betekent dat alle stelsels voor de controle op doorvoer een materieel toepassingsgebied hanteren dat in principe identiek is aan dat voor de controle op uitvoer. We stellen drie nationale verschillen vast: de manier waarop de Gemeenschappelijke EU-lijst in de nationale wetgeving is opgenomen, nationale uitbreidingen van de gemeenschappelijke lijst door toevoeging van eigen categorieën en het gebruik van een materiële *catch all* bepaling.

2 Sommige landen nemen de EU-lijst op in hun eigen wetgeving, andere verwijzen er enkel naar. In het Vlaams Gewest en Nederland is er een rechtstreekse verwijzing naar de EU-lijst waardoor altijd de meest recente versie van toepassing is (*de lege*). Het Waals Gewest hanteert een definitie van 'defensiegerelateerde goederen' die verwijst naar een lijst op te maken door de Waalse regering. In afwachting van een dergelijk uitvoeringsbesluit, blijft de federale wetgeving van 2003 van kracht, al wordt in de praktijk de EU-lijst als referentielijst gebruikt (*de facto*). Andere stelsels, die de EU-lijst hebben opgenomen in hun eigen wetgeving, dienen hun wetgeving aan te passen als de EU-lijst geactualiseerd wordt. In Denemarken wordt §6 en de bijlagen 4 en 5 van de Wapenwet geïnterpreteerd als alle producten die op de gemeenschappelijke EU-lijst staan. Ook Duitsland¹¹³, Spanje en Frankrijk¹¹⁴ hanteren een eigen nationale lijst die vaak als annex is opgenomen bij de relevante wetgeving, maar deze lijst is in werkelijkheid gelijklopend met de Europese Militaire Lijst. Specifiek aan Duitsland is het tweeledige wetgevende kader met een andere benadering afhankelijk van de betrokken goederen. Het kent een specifiek

regime voor oorlogswapens en wetgeving op de buitenlandse handel, waaronder de andere militaire goederen worden gevat. Deze opdeling vloeit voort uit de Duitse grondwet van 1949. Artikel 26 van deze grondwet stelt dat oorlogswapens enkel geproduceerd, vervoerd en verhandeld kunnen worden mits goedkeuring van de Duitse overheid.¹¹⁵ De *Kriegswaffenkontrollgesetz* uit 1961 vormt in essentie de uitvoerende wet van deze grondwettelijke bepaling.¹¹⁶ Het **Verenigd Koninkrijk** heeft eveneens een eigen lijst met militaire goederen. Tot 2019 verwees de *UK Military List* naar de Europese militaire lijst, maar sindsdien is deze verwijzing, als gevolg van de Brexit, verdwenen.¹¹⁷ De **Britse** controlelijst is gebaseerd op de *Munitions List* van het *Wassenaar Arrangement*. Omdat deze lijst in realiteit identiek is aan de Europese Militaire Lijst is de impact van Brexit op het materiële toepassingsgebied van de regulering minimaal.

3 Sommige controlestelsels hebben **nationale categorieën van goederen die onder controle staan**. Zowel het **Vlaams Gewest** als het **Verenigd Koninkrijk** hanteren ‘ordehandhavingsmateriaal’ – *goederen die speciaal ontworpen of aangepast zijn voor ordehandhaving of oproerbeheersing* – als bijkomende categorie. Deze verwijzing bevat de producten die gecontroleerd worden op basis van EU-Verordening 1236/2005 over handel in foltertuig^a evenals verschillende types ordehandhavingsmateriaal (waterkanonnen, vingerafdrukapparatuur en wapenstokken).¹¹⁸ **Frankrijk** plaatst de volgende categorieën als ‘*autres matériels utilisés*’ op de controlelijst: detectie-, inlichtingen-, telecommunicatie- of observatiesatellieten, raketten en lanceerinstallaties met militaire ballistische capaciteit, bepaalde technologie, operationele opleidingen.¹¹⁹ Het **Verenigd Koninkrijk** heeft eigen Britse categorieën zoals ‘*Components that are both specially designed to provide ballistic protection and specially designed or modified for “vehicles” specified in ML6.b.*’; ‘*Equipment and test models other than those specified in ML11, ML12.b., ML17.n. or L19.e. specially designed or modified for the “development” or “use” of military “goods” specified in this Part of this Schedule*’ en ‘*Explosive-related “goods” and “technology”*’. Een specifieke Britse categorie die in 2019 werd toegevoegd, betreft ‘*Submersible Vessels and related goods, software and technology*’ vanwege het risico van ongecontroleerde export naar Rusland.¹²⁰

4 Daarnaast hanteren sommige controlestelsels een **catch all bepaling**. Vijf controlestelsels hebben een juridische basis voor zo een materiële *catch all*: het Vlaams en het Waals Gewest en Denemarken op een expliciete manier, op basis van de kenmerken van de goederen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk indirect, op basis van respectievelijk de belangen die in het gedrang kunnen komen of het potentiële eindgebruik. Het Vlaams Gewest is het enige stelsel dat een volwaardige *catch all* bepaling heeft, onder de omschrijving “ander voor militair gebruik dienstig materiaal”: “*goederen die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld*”. Het Waals Gewest kan zich nog steeds beroepen op een *catch all* bepaling in de federale wetgeving. *De facto*

^a Deze Verordening verbiedt de in- en uitvoer van goederen die enkel en alleen bestemd zijn voor de voltrekking van de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandelingen. Verder onderwerpt ze opgelijste goederen aan een vergunningsplicht (bijvoorbeeld stroomstootstokken). Deze Verordening heeft geen betrekking op de intracommunautaire handel in deze goederen.

maakt het Waals Gewest daar geen gebruik van. In Denemarken stelt §6, 1ste lid, 3. van de Wapenwet dat een product dat niet op de EU-lijst staat, toch onder controle geplaatst kan worden op basis van zijn 'aard en constructie, en bestemming voor militair gebruik'¹²¹. De Duitse wetgeving voorziet in de mogelijkheid om handelsbeperkingen of -verplichtingen op te leggen aan andere categorieën van goederen, indien er een reële en voldoende ernstige bedreiging bestaat die een fundamenteel belang van de samenleving zou kunnen schaden.¹²²

Het materiële toepassingsgebied: welke goederen worden gecontroleerd?

Net als de definitie van doorvoer, is die van defensiegerelateerde goederen belangrijk maar onvoldoende om het type goederen onder controle af te bakenen. Het is de combinatie van de omschrijving van de goederen, de toepasselijke goederenlijst én de afbakening van het type goederen onder systematische of *ad hoc* controle (vergunningsplicht, zie hierna) dat het materiële toepassingsgebied *in concreto* bepaald.

De EU-lijst is de basis die kan uitgebreid worden met eigen, nationale categorieën en een *catch all* bepaling om andere goederen onder controle te plaatsen, ook al staan ze niet op de lijst. Na de **Brexit** is de verwijzing in het Britse stelsel naar de EU Gemeenschappelijke Militaire Lijst vervangen door een verwijzing naar de controlelijst van het Wassenaar Arrangement. Omdat beide lijsten echter in de praktijk identiek zijn, heeft dit geen directe gevolgen op de goederen die in beginsel onder controle staan.

Meerdere stelsels voorzien in een *catch all* bepaling om niet-opgelijste goederen *ad hoc* onder controle te plaatsen. Het Vlaams Gewest voorziet als enige systeem in een formele *catch all* bepaling via de specifieke, juridische categorie "ander voor militair gebruik dienstig materiaal". Tussen 2004 en 2011 werden op basis van de toenmalige *catch all* clausule elf doorvoertransacties van niet-vergunningsplichtige goederen op *ad hoc* basis toch onder vergunningsplicht geplaatst. Sinds 2012 is de *catch all* bepaling niet meer gebruikt om doorvoer vergunningsplichtig te maken.

2.2.4 Territoriaal toepassingsgebied

Het territoriale toepassingsgebied omschrijft in de eerste plaats het grondgebied of de locaties waarop de bevoegde overheid jurisdictie heeft. Het overzicht in tabel 7 geeft aan of er in extraterritoriale werking voorzien is, wat de omschrijving van het toepasselijke grondgebied is en of er uitsluitingen zijn.

Tabel 7: Overzicht territoriaal toepassingsgebied per controlestelsel

Stelsel	Extra-Territorialiteit	Grondgebied	Uitsluitingen
Vlaams Gewest	Nee	Jurisdictie over het grondgebied van het Vlaams Gewest voor doorvoer door het Belgische grondgebied ¹²³	territoriale wateren onzeker ¹²⁴
Waals Gewest	Nee	Bevoegd voor het grondgebied van het Waals Gewest voor doorvoer door het Belgische grondgebied	
Denemarken	Nee	Deens grondgebied ¹²⁵	Faeröer eilanden
Duitsland	Ja	Duits grondgebied ¹²⁶ Extraterritoriaal bevoegd voor: 1) Duitse ondernemingen in het buitenland ¹²⁷ , 2) schepen die onder Duitse vlag varen en vliegtuigmaatschappijen geregistreerd in Duitsland ¹²⁸	
Frankrijk	Nee	Frans grondgebied ¹²⁹	
Nederland	Nee	Nederlands grondgebied in Europa ¹³⁰	
Spanje	Nee	Spaans grondgebied ¹³¹	
Verenigd Koninkrijk	Mogelijk	Brits grondgebied inclusief Noord-Ierland. ¹³² Bij uitvoeringsbesluit uitbreiding naar overzeese gebieden mogelijk	Eiland Man

1 Voor de meeste stelsels valt het grondgebied van het land of de regio samen met het gebied waarop ze jurisdictioneel bevoegd zijn. Twee controlestelsels, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, sluiten bepaalde eilanden uit van het doorvoercontrolestelsel, respectievelijk de Faeröer eilanden en het eiland Man. Nederland sluit door de omschrijving ‘grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden in Europa’ de overzeese gebieden waarop het jurisdictie heeft uit, namelijk de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2 Voor het Vlaams en het Waals Gewest gelden een aantal specifieke regels als gevolg van de opsplitsing van België in drie Gewesten met eigen bevoegdheden, op voet van gelijkheid, en de toegewezen bevoegdheid inzake de controle op de internationale handel in militaire goederen aan de Gewesten. De bevoegdheid inzake doorvoercontrole is beperkt tot het grondgebied van het Vlaams, Brussels of Waals gewest omdat controle op de in-, uit- en doorvoer van militaire goederen een gewestelijke, plaatsgebonden bevoegdheid is. De uitgereikte doorvoervergunningen zijn evenwel geldig op het hele Belgische grondgebied. Een tweede gevolg betreft de **territoriale wateren** langs de kustlijn van het Vlaams Gewest. In principe is dat bevoegdheid van een federale overheid gebleven. Sinds de regionalisering is de vraag onbeantwoord of het Vlaams Gewest eventueel impliciet bevoegd is voor doorvoercontrole in de territoriale wateren.

3 Enkel Duitsland kent een extraterritoriale werking voor de controle op het transport van oorlogswapens. Zowel zeeschepen onder Duitse vlag en vliegtuigmaatschappijen geregistreerd in Duitsland die in het buitenland oorlogswapens vervoeren, hebben hiervoor een toestemming nodig.¹³³ Vergunningen voor dit type transacties worden wel door het

ministerie van Vervoer in plaats van het ministerie van Economische Zaken behandeld.¹³⁴ Ook voor ander militair materieel zou een gelijkaardige verplichting kunnen worden ingesteld op basis van de Wet Buitenlandse Handel. De eigenaar, leverancier, de vervoerder of de schipper kunnen verplicht worden om informatie te verstrekken over de lading (aard en volume), de reis en voorgenomen route, de geschatte reistijd en de haven van bestemming¹³⁵. Deze bepalingen gelden voor schepen die onder Duitse vlag varen (in Duitsland geregistreerd zijn) voor vervoer 'buiten de Duitse territoriale wateren' en voor vliegtuigmaatschappijen geregistreerd in Duitsland. De motivatie die voor die extraterritoriale werking wordt gegeven, zijn overwegingen inzake publieke veiligheid en essentiële belangen.¹³⁶

Het territoriale toepassingsgebied volgt in de meeste landen de territoriale jurisdictie. Duitsland kent als enige land extraterritoriale werking buiten de eigen landsgrenzen, op eigen onderdanen. De Belgische stelsels kennen een zekere extraterritoriale werking buiten de eigen gewestgrenzen, beperkt tot het Belgische nationale grondgebied. Doorvoervergunningen uitgereikt door een gewestelijke overheid gelden met andere woorden op het hele grondgebied van België.

In principe betekent dit dat de Vlaamse, Waalse (en Brusselse) bevoegde diensten geen controlebevoegdheid meer hebben voor doorvoertransacties die op hun eigen gewestelijke grondgebied plaatsvinden wanneer er een doorvoervergunning is uitgereikt door een ander Gewest. **De vergunningsautoriteiten van het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen dus in theorie doorvoervergunningen uitreiken voor transacties die gebeuren via Vlaamse lucht- en zeehavens en omgekeerd.** Deze mogelijkheid is het gevolg van de keuze om bij het bepalen van de bevoegde overheid na de bevoegdheidsoverdracht in 2003 rekening te houden met de locatie van de aanvrager van de vergunning, en niet met de fysieke locatie van de goederen.

2.2.5 Personeel toepassingsgebied: de doorvoerders

Voor het personele toepassingsgebied worden twee zaken vergeleken. Ten eerste analyseren en vergelijken we de wettelijke omschrijving van de doorvoerder en de bestuurlijk geïmplementeerde profielen. Deze analyse geeft een zicht op welke actoren verantwoordelijk zijn en gehouden kunnen worden om een vergunning aan te vragen voor de doorvoer van militaire goederen. In tweede instantie bekijken we de opgelegde vereisten met betrekking tot vestigingsplaats of domicilie, noodzakelijke erkenningen of goedkeuringen, en specifiek toepasselijke aansprakelijkheidsregels die van kracht zijn voor doorvoerders van militaire goederen.

Tabel 8: Personeel toepassingsgebied: profiel van de 'doorvoerder'

Stelsel	Wettelijke omschrijving	Bestuurlijk geïmplementeerde profielen
Vlaams Gewest	Doorvoerder: " <i>Als die verschillend is van de exporteur en de vervoerder, de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, al dan niet vertegenwoordigd door een derde, die bij de doorvoer optreedt als douaneagent, scheepsagent, expediteur of vervoerscommissienair</i> " ¹³⁷ Vervoerder: " <i>als die verschillend is van de exporteur of de importeur, de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, al dan niet vertegenwoordigd door een derde, die het transport van de in-, uit-, doorvoer of overbrenging uitvoert</i> " ¹³⁸	De vervoerders en de logistieke dienstverleners: douaneagent, scheepsagent, expediteur of vervoerscommissienair
Waals Gewest	Geen definitie of omschrijving van ' <i>le transitaire</i> ' in de regelgeving	vervoerders, douaneagenten en expediteurs
Denemarken	Geen omschrijving in de wetgeving	Geen verduidelijking in beleidsdocumenten
Duitsland	Geen definitie voor de doorvoerder van militair materieel	Indirect: zowel de eigenaar, de leverancier, de vervoerder als de schipper kunnen geïmplementeerd worden om aan de verplichtingen te voldoen ¹³⁹
	Voor oorlogsmateriaal: zie voorwaarden	
Frankrijk	' <i>diegene die de vergunningsaanvraag indient</i> ' is de persoon die actief is als douaneagent en die erkend is als Authorised Economic Operator op basis van de Europese douaneregulering ¹⁴⁰	
Nederland	de 'beschikkingsbevoegde', " <i>een natuurlijke persoon of rechtspersoon die bevoegd is over militaire goederen te beschikken of diegene die voor hem de douaneformaliteiten verricht, of indien er geen douaneformaliteiten worden verricht, door de persoon die de goederen vervoert</i> " ¹⁴¹	In principe de hele logistieke keten
Spanje	fysieke personen of rechtspersonen die gewoonlijk of occasioneel op het Spaanse grondgebied activiteiten uitoefenen die verband houden met materiaal, goederen en technologie die aan controle onderworpen zijn ¹⁴²	
Verenigd Koninkrijk	diegene die een vergunning kan bekomen is de persoon in wiens naam de aanvraag wordt gedaan, en die gevestigd is binnen het Britse douanegebied, omdat die de eigenaar is van de goederen, of gelijkaardige rechten heeft	

1 De meeste controlestelsels definiëren het begrip doorvoerder niet. Het Vlaams Gewest vormt hierop sinds de aanpassing aan het Wapenhandeldecreet in 2017 een belangrijke uitzondering. In de praktijk viseren alle controlestelsels dezelfde profielen in het kader van de doorvoercontrole op militaire goederen, namelijk die actoren in de logistieke keten die het fysieke vervoer regelen, logistiek instaan voor het vervoer of de

douaneformaliteiten ervoor regelen. De meest courante profielen zijn de vervoerder of vervoerscommissienair, de scheepsagent, de schipper of reder, de expediteur en de douaneagent. Alle stelsels viseren deze personen en organisaties omdat men ervan uitgaat dat zij over voldoende informatie over de vracht of zending beschikken om te oordelen of die al dan niet vergunningsplichtig is, en indien dat niet het geval is, zijn zij wel diegenen die die informatie kunnen bekomen. Frankrijk vormt daarop een uitzondering en beperkt de doorvoerder expliciet tot één specifiek profiel, de AEO-erkende douaneagent.

2 Wat betreft de bijkomende verplichtingen en modaliteiten voor doorvoerders, is een eerste vaststelling dat de meeste controlestelsels **geen territoriaal aanknopingspunt** voor de doorvoerder of de aanvrager van de doorvoervergunning verplicht maken (tabel 10). In Nederland, Spanje, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is het niet noodzakelijk dat de aanvrager van de vergunning een formele vestiging heeft op het eigen grondgebied. Het feit dat voor de aanvrager van de doorvoervergunning geen formele verplichting geldt om een vestiging in het controlestelsel zelf te hebben, hangt vaak expliciet samen met de realiteit van doorvoer. Zo moet in het Verenigd Koninkrijk een vergunningsaanvraag in principe worden ingediend door een ‘*United Kingdom person*’, dat is een individu dat Brits burgerschap heeft, een Brits onderdaan is of een Brits beschermd persoon¹⁴³. De Export Control Order¹⁴⁴ voorziet in een uitzondering voor doorvoer en doorvoer met overlading. In **Duitsland** voorziet de Kriegswaffenkontrollgesetz in de verplichting dat de aanvrager van de vergunning in Duitsland is gevestigd, maar voor doorvoertransacties is deze verplichting niet absoluut. Vanwege de internationale realiteit van doorvoer kunnen ook buitenlandse actoren een doorvoervergunning aanvragen in Duitsland.¹⁴⁵

Enkel in het **Vlaams Gewest** en het **Waals Gewest** geldt een formele territorialiteitsverplichting en dient de aanvrager van de vergunning formeel een vestiging in België te hebben. Deze verplichting hangt in beide stelsels samen met de formele vereiste om een voorafgaande toelating te hebben om als doorvoerder erkend te zijn. Daarvoor is er apart een zogenaamde **voorafgaande machtiging** die een moraliteitsonderzoek omvat. Op die manier gebeurt een voorafgaande controle op de actoren betrokken bij de transactie. De bevoegde dienst in het Vlaams Gewest (de dCSG) doet dat onderzoek zelf, voor het Waals Gewest gebeurt die beoordeling door het federale ministerie van Justitie. In Vlaanderen zouden er volgens de dCSG momenteel een tiental actoren uit de logistieke sector een dergelijke machtiging hebben.¹⁴⁶ Het gaat dan om expediteurs, douaneagentschappen en scheepsagenten, luchtvrachtvervoerders (zowel actief voor militair materieel als *dual-use*). Sommige organisaties verwijzen voor de doorvoer van militair materieel naar een gespecialiseerde entiteit die beschikt over een voorafgaande machtiging.^a Belangrijk is dat het Waals Gewest een uitzondering voorziet op deze formele verplichting om een vestiging in het Waals Gewest te hebben voor een doorvoertransactie, wanneer er reeds een

^a Een respondent uit de logistieke sector wees op nog een andere reden voor de grotere specialisatie met betrekking tot de handel in militaire goederen, met name het **economische risico** (los van de douane- en vergunningsvereisten). Wegens de commerciële waarde van groot militair materieel zijn er grote logistieke uitdagingen en risico's verbonden aan het vervoer, de overlading, de eventuele tijdelijke opslag: het risico op beschadiging, de dure verzekering, enzoverder, die toch een specifieke kennis en expertise met zich meebrengen.

vergunning is afgeleverd door het Vlaams of Brussels Hoofdstedelijk Gewest, of door een andere EU-lidstaat. In het Vlaams Gewest is de aanwijzing van een vertegenwoordiger in België niet nodig wanneer “de aanvrager een gecertificeerde persoon is; de EU, de NAVO, de VN, het IAEA is, of een andere intergouvernementele organisatie waarvan het Vlaams Gewest of België lid is; een overheidsorgaan of een onderdeel van de strijdkrachten van een andere lidstaat van de EU of de NAVO is.”¹⁴⁷

Tabel 9: Overzicht vereisten en modaliteiten personeel toepassingsgebied

Stelsel	Vereiste van domicilie of vestiging	Voorwaarde van machtiging, erkenning of certificering
Vlaams Gewest	Woonplaats, vestiging in het Vlaams Gewest of vertegenwoordiger in België ¹⁴⁸	Voorafgaande machtiging ¹⁴⁹
Waals Gewest	Woonplaats of maatschappelijke zetel in Waals Gewest, behalve voor doorvoer die eerder als uitvoer vanuit andere Gewesten of EU-lidstaten is vergund ¹⁵⁰	Voorafgaande machtiging
Denemarken	Niet bepaald in de wetgeving	Niet bepaald in de wetgeving
Duitsland	Voor oorlogswapens: Duitse nationaliteit, woonplaats of vestiging in beginsel gevraagd ¹⁵¹ , maar geen absolute verplichting ¹⁵²	Niet vereist
	Voor ander militair materieel: juridische band met Duitsland (rederij of vliegtuigmaatschappij in Duitsland ingeschreven, schip onder Duitse vlag ¹⁵³)	Niet vereist
Frankrijk	Indirect een vestigingsvereiste doordat de doorvoerder alleen een AEO-erkende douaneagent mag zijn	AEO-erkenning
Nederland	Geen vereiste van vestiging in Nederland, een vestiging in de Europese Unie volstaat ¹⁵⁴	Nee
Spanje	De activiteit is het aanknopingspunt, geen vereiste van vestiging of domicilie	Nee
Verenigd Koninkrijk	Uitzondering voor doorvoer op het principe van 'UK persons' ¹⁵⁵	Nee

Een laatste aspect in verband met de verantwoordelijkheid van de betrokken actoren is dat in het Vlaams Gewest een **hoofdelijke verantwoordelijkheid** geldt bij doorvoer voor de exporteur, de vervoerder en de doorvoerder¹⁵⁶, hetgeen betekent dat ze elk afzonderlijk volledig verantwoordelijk kunnen gehouden worden voor inbreuken op deze wetgeving. **Het Vlaamse controlestel is het enige dat hoofdelijke aansprakelijkheid in de wetgeving heeft ingeschreven.** Deze bepaling is in 2017 aan het Wapenhandeldecreet toegevoegd. Dit betekent niet dat er geen aansprakelijkheid bestaat in de andere stelsels. Er blijft altijd een gemeenschappelijke, algemene strafrechtelijke verantwoordelijkheid en op basis van de douanewetgeving bestaat er een hoofdelijke aansprakelijkheid voor het niet-naleven van de douanereglementering. De wetgeving blijft evolueren en toenemen waardoor doorvoerders zich verder specialiseren om de vereiste kennis en de risico's op het vlak van aansprakelijkheid beheersbaar te houden. Ook geven diverse Vlaamse respondenten uit de transportsector aan dat ze, net vanwege die groeiende aansprakelijkheid, minder geneigd zijn om transacties met militaire goederen aan te nemen.

Uitdagingen inzake aansprakelijkheid

De vraag is wie er in de keten van actoren betrokken bij doorvoer aansprakelijk is voor inbreuken op de regelgeving. Deze vraagstelling blijkt een belangrijke uitdaging te zijn in de verschillende controlestelsels. Het blijft immers in zekere zin onduidelijk wie nu concreet verantwoordelijk is, vooral wanneer er meerdere actoren bij eenzelfde vracht betrokken zijn: de exporteur, de expediteur, de luchtvaartmaatschappij, de rederij, de koerierdienst, of nog een andere betrokken actor.¹⁵⁷ Voor de actoren in de logistieke keten is het vaak zelf niet duidelijk wie nu een doorvoervergunning kan/mag of moet aanvragen. Sommige doorvoerders (scheepsagenten, expediteurs, douaneagenten) doen het voor hun klanten, anderen vinden het niet hun verantwoordelijkheid maar die van de klant-exporteur.

Ondanks de aanpassingen aan het Vlaamse controleregime blijft het ook daarbinnen nog steeds enigszins onduidelijk wie nu precies juridisch verantwoordelijk is voor het aanvragen van de vergunning. De aanpassingen zijn weliswaar een substantiële stap vooruit in vergelijking met voorheen en bovendien maakt de complexe realiteit van internationale handelsstromen het zeer moeilijk deze verantwoordelijkheid in een wettelijk kader toe te wijzen. In essentie identificeert het Vlaamse Wapenhandeldecreet dan ook een groep actoren die potentieel verantwoordelijk kunnen zijn, eerder dan een concrete actor specifiek aan te wijzen.

Deze discussie leeft momenteel ook in Nederland, en met name de vraag hoever de verplichting gaat van een Nederlandse doorvoerder om informatie op te vragen aan de klant *versus* de verplichting van de klant-exporteur om zelf, proactief gedetailleerde informatie over de goederen en de bestemming door te geven. In Nederland is er rechtspraak waarbij KLM als vervoersmaatschappij veroordeeld werd voor een doorvoer van militair materieel zonder een vergunning (de zogenaamde ‘Cheetah zending’, zie kader). Daarin werd uitdrukkelijk gesteld dat KLM niet werd veroordeeld omdat het de vergunning niet had aangevraagd, maar omdat het vergunningsplichtige goederen vervoerde zonder dat er aan de vergunningsvereiste was voldaan¹⁵⁸. In een latere fase werd dit vonnis, dat een verregaande verplichting bij de doorvoerder legde, echter door het Nederlandse Hof van Cassatie verbroken. Het is dus wachten op een nieuwe uitspraak van het Hof van Beroep om meer zekerheid te krijgen.

De 'Cheetah zending': een illustratie van de uitdaging inzake aansprakelijkheid van actoren uit de logistieke dienstverlening

In april 2016¹⁵⁹ werd door Douane Schiphol Cargo een zending tegengehouden die bestond uit vliegtuigonderdelen bestemd voor een militaire straaljager type Cheetah, de Zuid-Afrikaanse versie van de militaire straaljager Dassault Mirage III, meer bepaald een colli met daarin twee stuks DADC, twee stuks Starting Relay Box, één stuk Transformer Receiver Unit, drie stuks PEC Connector en één stuk OxygenPressure Reducing Valve. De verzender was Denel Soc. Limited tJa Denel Aviation uit Zuid-Afrika, de ontvanger het ministerie van Defensie in Ecuador. De schipper was Bidvest Panalpina Logistics, Zuid-Afrika; de bestemming Panalpina Quito Ecuador, de agent M/S Bidvest Panalpina Logistics Isando. De goederen waren vertrokken van het vliegveld van Johannesburg met bestemming het vliegveld van Quito. Het was de vermelding 'Cheetah' die de douanediens op het spoor zette van gevechtsvliegtuigen, die onder ML10a vallen – bemande vliegtuigen en lichter dan luchttoestellen en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor.

Omdat er geen doorvoervergunning voor deze goederen was aangevraagd, werd de vervoersmaatschappij KLM voor de rechtbank gedaagd door het Openbaar Ministerie. Van belang voor de juridische kwalificatie 'opzet' is nog dat KLM een professioneel vervoerder is die behoort te weten dat de wetgeving strategische goederen van toepassing is. Dat KLM vertrouwd heeft op Panalpina is niet relevant om te bepalen of er opzet is. KLM werd veroordeeld tot een boete van 40.000 euro waarvan 20.000 euro effectief. Ook in Hoger Beroep (2018¹⁶⁰) werd geoordeeld dat KLM zich niet kon beroepen op internationale verdragen die de aansprakelijkheid tussen vervoerder en afzender regelen om zijn eigen verantwoordelijkheid op basis van de Nederlandse wetgeving inzake strategische goederen af te schuiven. Het Hof ging nog een stap verder door te stellen dat *'het verbod om strategische goederen door te voeren zonder vergunning de verplichting impliceert voor de vervoerder om zich, aan de hand van de vervoersdocumenten, op de hoogte te stellen van de aard van de goederen'*. In Hoger Beroep werd de boete opgetrokken tot 60.000 euro. **Met deze uitspraak legde de beroepsrechter de verantwoordelijkheid bij de vervoerder om vergunningsplichtige doorvoer te identificeren.**

Inmiddels werd de uitspraak in Cassatie door de Hoge Raad vernietigd en terugverwezen naar het Gerechtshof in Amsterdam voor een nieuwe procedure in hoger beroep. Volgens de Hoge Raad is de enkele omstandigheid dat de verdachte er van *'had moeten uitgaan dat de goederen een militaire aard hadden'* geen voldoende bewijs van opzet. Ook al had de verdachte op basis van de beperkte informatie wel degelijk aangenomen dat het militaire goederen waren, dat maakt niet dat hij het opzet heeft gehad deze goederen zonder vergunning door te voeren.

2.2.6 Verboden, vrije en vergunningsplichtige doorvoer & praktijk

In een voorgaand deel werd duidelijk dat bijna alle controlestelsels in een brede juridische basis voorzien voor de controle op de doorvoer van militaire goederen via hun grondgebied. Met uitzondering van het Waals Gewest en Spanje hanteren de verschillende controlestelsels een dermate brede definitie van doorvoer dat ze hen in principe toelaat elk vervoer van militaire goederen over hun grondgebied te controleren. In realiteit hebben de controlestelsels een getrappt systeem ontwikkeld met verboden, vergunningsplichtige en

vrijgestelde doorvoer van militaire goederen. Om de werkelijke omgang met en controle op de doorvoer van militaire goederen in beeld te brengen, is het daarom noodzakelijk te kijken welke doorvoertransacties effectief gecontroleerd worden in de verschillende controlestelsels. Het is deze analyse en dit overzicht die een realistisch beeld helpen scheppen van de wijze waarop de verschillende controlestelsels effectief omgaan met de controle op de doorvoer van militaire goederen.

We bespreken daarom in deze sectie achtereenvolgens (1) welke doorvoer **verboden** is in de verschillende controlestelsels, (2) welke doorvoertransacties **systematisch onder vergunningsplicht** staan (en welke vergunningen hiervoor gebruikt worden) en (3) welke doorvoer **vrijgesteld** is van controle en dus van vergunningsplicht (en welke mogelijkheden bestaan om vrijgestelde transacties *ad hoc* alsnog te controleren).

Verboden doorvoer

Alle stelsels kennen categorieën van verboden doorvoer, de omschrijving daarvan kan echter verschillen. Alle stelsels, zonder onderscheid, kennen verboden goederen en verboden doorvoer naar landen onder embargo. Ook goederen die via andere internationale verbintenissen illegaal zijn verklaard – zoals bijvoorbeeld clustermunitie of antipersoonsmijnen – gelden in principe als goederen waarvan de doorvoer verboden is. Sommige landen hebben een specifieke lijst van verboden goederen naar verboden bestemmingen (Duitsland voor oorlogswapens, Verenigd Koninkrijk). Deze expliciete verbodsbepalingen vormen het juridische kader om dergelijke transacties illegaal te maken en ze bijgevolg, wanneer ze toch zouden plaatsvinden, te kunnen stoppen, en de betrokkenen ook aan een juridische sanctie te kunnen onderwerpen.

Verboden doorvoer kan in bepaalde omstandigheden toch worden toegestaan voor bepaalde bestemmingen of eindgebruikers mits een vergunning (Vlaams Gewest); sommige stelsels stellen als uitgangspunt dat doorvoer verboden is als algemene regel, tenzij er een toelating is in de vorm van een vergunning (Denemarken, Duitsland voor oorlogswapens, Frankrijk, Nederland).

Doorvoer onder systematische vergunningsplicht

Een tweede belangrijke vraagstuk is welke doorvoertransacties concreet onder een systematische vergunningsplicht worden geplaatst. Hier gaat het met andere woorden om de vraag welke doorvoertransacties effectief en systematisch gecontroleerd worden in de verschillende controlestelsels. Deze analyse toont aan welke doorvoer door de betrokken overheden als prioritair en meest gevoelig – en dus het meest noodzakelijk om te controleren – wordt beschouwd. Bovendien kijken we hierbij naar de types vergunningen die kunnen worden gebruikt; verschillende types vergunningen brengen immers verschillende vereisten en mogelijkheden voor controle met zich mee.

Tabel 10: Systematische vergunningsplicht voor de doorvoer van militaire goederen in de controlestelsels

	Type doorvoer	Type goederen	Herkomst en bestemming
Vlaams Gewest	Doorvoer	Verboden goederen	Alle
	Overlading of herlading	Alle	Alle
Nederland	Doorvoer	Alle	Niet-bondgenoot als herkomst en bestemming
	Overlading	Alle	Alle
Waals Gewest	Douanekwalificaties douanevervoer en douane-entrepot	Alle	Alle
Spanje	Douanekwalificaties douanevervoer en douane-entrepot	Alle	Alle
Denemarken	Vervoer door Denemarken	Alle	Alle
Duitsland	Vervoer over Duits grondgebied	Oorlogswapens	Alle
Frankrijk	Rechtstreekse doorvoer over de weg	Alle	-EU-derde land -tussen derde landen
	Overlading in havens en luchthavens	Alle	Van of naar derde landen
Verenigd Koninkrijk	Niet relevant	Antipersoonsmijnen en toebehoren	Alle
		Categorie A goederen en toebehoren	Alle
		Bepaalde goederen	Naar bestemmingen onder embargo
		Categorie B goederen	Naar een lijst met bestemmingen

Het overzicht van de systematische vergunningsplicht in tabel 10 toont duidelijk de nationale verschillen aan.

1 Als basisprincipe geldt dat **doorvoer met overlading** in bijna alle controlestelsels systematisch vergunningsplichtig is. Deze vaststelling geldt zeker in Spanje en het Waals Gewest, die doorvoer alleen (kunnen) controleren wanneer er sprake is van een overlading op hun grondgebied. **Doorvoer zonder overlading** kent dan weer andere principes en wordt systematisch gecontroleerd afhankelijk van het type goederen (bijvoorbeeld het Vlaams Gewest en Duitsland), de relatie met het herkomst- en bestemmingsland (Nederland) of de wijze van vervoer (Frankrijk).

2 Het Verenigd Koninkrijk wijkt af in zijn **basisinstelling**. Terwijl de andere controlestelsels vrijstellingen hanteren als uitzondering op de regel (in min of meerdere mate), vertrekt het Verenigd Koninkrijk vanuit het principe dat alle doorvoer van militaire goederen vrijgesteld is van vergunningsplicht, behalve voor die transacties die expliciet

onder vergunningsplicht worden geplaatst. Op de goederen in doorvoer in het Verenigd Koninkrijk geldt hetzelfde '3-tier' regime als voor andere handelscontroles. De 3-tier verwijst naar de indeling in drie categorieën van goederen (A, B en C) die bepalend zijn voor de vergunningsplicht, in combinatie met bepaalde bestemmingen (zie kader). De vrijstellingen van het Verenigd Koninkrijk zijn zo ruim dat de meeste doorvoer in de praktijk vrijgesteld is van een formele vergunningsplicht.

Het Britse 3-tier systeem: combinatie van gevoeligheid goederen en bestemmingsland bepaalt de controle

Er geldt een algemene vergunningsplicht voor doorvoer van **zogenaamde A goederen**¹⁶¹; antipersoonsmijnen en hun onderdelen en zogenaamde categorie A goederen. Dit zijn *Certain Security and Para-Military Police Equipment* en omvat goederen die principeel verboden zijn en alleen onder strenge controle worden vergund. Voor deze goederen geldt een extraterritoriale werking doordat de vergunningsplicht geldt voor activiteiten binnen het Verenigd Koninkrijk maar ook voor 'UK persons'¹⁶². Ook uitrusting, software en technologie gerelateerd aan categorie A goederen vallen hieronder.

Categorie B goederen zijn goederen die legitiem verhandeld kunnen worden, maar waar toch een zekere verhoogde gevoeligheid rond bestaat. Vooral kleine en lichte wapens en zogenaamde MANPADS staan op deze lijst. De vergunningsplicht geldt wanneer deze goederen bestemd zijn voor landen op een lijst met een veertigtal bestemmingen.¹⁶³ Ook geldt deze vergunningsplicht voor alle Britse onderdanen, waar ook ter wereld.¹⁶⁴

Categorie C goederen omvat alle andere goederen op de controlelijst bij de Britse Export Control Act. Voor deze goederen geldt alleen een vergunningsplicht wanneer een bepaald deel van de transactie plaatsvindt in het Verenigd Koninkrijk. De doorvoer van deze goederen wordt bovendien enkel gecontroleerd voor een nog meer beperkte lijst van bestemmingslanden.¹⁶⁵

3 De meeste controlestelsels kennen individuele vergunningen toe, voor een welbepaalde hoeveelheid gespecificeerde defensiegerelateerde producten, in één of meer zendingen, naar één bestemming. **De geldigheidsduur varieert:** zes maanden (Frankrijk), 1 jaar (voor niet-EU- en niet-NAVO-landen in Denemarken; voor gevoelige doorvoer in Nederland), 18 maanden (Waals Gewest), 2 jaar (voor EU- en NAVO-landen in Denemarken; Verenigd Koninkrijk), 3 jaar (Vlaams Gewest, voor niet-gevoelige doorvoer in Nederland). In het Vlaams Gewest is de geldigheidsduur beperkt tot de duur van de invoervergunning van het land van bestemming.

4 Bovendien kennen vier controlestelsels vergunningstypes die een grotere flexibiliteit voor de doorvoerder met zich meebrengen en waarbij niet elke concrete transactie afzonderlijk op voorhand wordt beoordeeld door de vergunningsautoriteiten:

- Frankrijk kent **globale vergunningen** voor de doorvoer van militaire goederen. Deze vergunningen zijn geldig zonder begrenzing van het volume of de waarde van de

doorvoer en gelden van en naar welbepaalde expediteurs en bestemmingen. De vergunning is één jaar geldig vanaf de uitgiftedatum en is stilzwijgend verlengbaar.

- Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kennen **algemene vergunningen voor doorvoer**. Dit type vergunning wordt gepubliceerd door de overheid en geeft actoren die voldoen aan de criteria beschreven in die vergunning, de mogelijkheid om zonder voorafgaande goedkeuring de goederen vermeld in de vergunning door te voeren. **Nederland** kent drie algemene doorvoervergunningen: algemene doorvoervergunning NL007 (2012) voor doorvoer van bepaalde goederen – vooral onderdelen van militaire systemen – afkomstig van bondgenoten, uitgezonderd wanneer de goederen bestemd zijn voor Oekraïne, Turkije, (sinds 2016) Saoedi-Arabië, Qatar, Jemen of de Verenigde Arabische Emiraten. NL008 (2012) geldt voor doorvoer bestemd voor bondgenoten (met uitzondering van Turkije), NL009 (2013) voor uitvoer, doorvoer en overbrenging in het kader van het internationale samenwerkingsprogramma voor de ontwikkeling van het F-35 gevechtsvliegtuig. Belangrijk is dat deze algemene vergunningen enkel gebruikt mogen worden voor de doorvoer van onderdelen van militaire systemen. Voor de doorvoer van complete militaire systemen, kleine en lichte wapens en munitie blijft een individuele doorvoervergunning noodzakelijk.¹⁶⁶ **Duitsland** kent een algemene doorvoervergunning voor de intracommunautaire doorvoer van oorlogswapens en een algemene doorvoervergunning voor de eenvoudige doorvoer van oorlogswapens (dus zonder overlading). Het **Verenigd Koninkrijk** kent verschillende *Open General Transshipment Licenses* (OGTL). In deze twee laatste landen bestaat er geen rapporterings- of registratieplicht voor het gebruik van deze vergunningen. **In realiteit is er dus op transacties die via deze algemene vergunningen verlopen weinig tot geen controle mogelijk door de betrokken overheden.**

Vrijgestelde doorvoer

Hoewel er op het eerste zicht een zekere gelijkenis bestaat tussen de controlestelsels op het vlak van de transacties die vergunningsplichtig zijn, kent elk stelsel een specifieke set van doorvoertransacties die vrijgesteld worden van vergunningsplicht. Hoewel het hierbij veelal gaat over transacties die formeel gezien onder de definitie van ‘doorvoer’ van militaire goederen vallen, dient er in het geval van vrijstelling toch geen vergunning voor te worden aangevraagd. Het overzicht van de specifieke vrijstellingen waarin de stelsels voorzien (tabel 11) toont aan dat er **significante verschillen bestaan tussen deze vrijstellingen, met alle gevolgen van dien voor de effectieve controle op doorvoer in die stelsels.**

1 De meeste stelsels voorzien in vrijstellingen voor transacties met bondgenoten, maar niet noodzakelijk op dezelfde manier: er zijn vrijstellingen *tussen* landen, er zijn vrijstellingen voor doorvoer *van* bevriende landen *en/of naar* bevriende landen. Sommige stelsels werken enkel met vrijstellingen, zoals het Vlaams Gewest, sommige werken met een combinatie van vrijstellingen en een soepelere behandeling voor bevriende landen, zoals het Waals Gewest. Ook kunnen vrijstellingen en soepelere behandelingen toch nog

gepaard gaan met voorwaarden, zoals het voorleggen van een uitvoer- of overdrachtsvergunning.^a

2 Een belangrijke vaststelling is dat er enkele types van doorvoer zijn die in (quasi) alle controlestelsels vrijgesteld zijn van controle:

- De doorvoer van defensiegerelateerde goederen **binnen de EU** is in alle controlestelsels vrij van vergunningsplicht. Deze vrijstelling vloeit voort uit de omzetting van Richtlijn 2009/43 inzake de intra-Europese handel in defensiegerelateerde goederen, die het volgende bepaalt: *“er mag geen andere toestemming worden vereist voor de doorvoer door lidstaten of voor de toegang tot het grondgebied van de lidstaat waar de afnemer is gevestigd, van defensiegerelateerde producten, onverminderd de toepassing van bepalingen die noodzakelijk zijn om redenen van openbare veiligheid of openbare orde, zoals onder meer veilig vervoer”*.¹⁶⁷ Uitzondering hierop is de doorvoer van oorlogswapens via Duitsland, al heeft de Duitse overheid hiervoor een algemene vergunning gepubliceerd waardoor deze doorvoer zonder voorafgaande melding en goedkeuring kan gebeuren.
- De doorvoer van **NAVO-materiaal door de strijdmachten**, in het kader van de bepalingen binnen het NAVO-verdrag.
- Binnen de **Benelux** is er vrij verkeer van strategische goederen en geldt een wederzijdse erkenning van elkaars uitvoer- en doorvoervergunningen. Met andere woorden, eens een vergunning aan één van de buitengrenzen is toegekend, wordt die door de andere landen gerespecteerd.

^a Bovendien zijn er daarnaast nog wettelijke vrijstellingen en *de facto* uitzonderingen op de vrijstellingen, zoals de *de facto* uitzondering voor Turkije (het Waals Gewest, Nederland) en Cyprus (Nederland) op de regel dat NAVO- en EU-lidstaten vrijgesteld zijn.

Tabel 11: Vergelijkend overzicht van vrije en vrijgestelde doorvoer

	Type doorvoer	Type goederen	Herkomst en bestemming	Ad hoc controle mogelijk
Vlaams Gewest	Rechtstreekse doorvoer	Alle, met uitzondering van verboden goederen	Alle	Ja
	Doorvoer met overlading	Alle	Binnen Benelux Derde land naar EER, NAVO- en Wassenaar-landen ¹⁶⁸	Ja
Nederland	Rechtstreekse doorvoer	Alle	Herkomst of bestemming is bondgenoot (<i>de facto</i> niet voor Turkije, Cyprus)	Ja
	Doorvoer in territoriale wateren of via luchtruim (overvlucht)	Alle	Alle	?
Waals Gewest	Rechtstreekse doorvoer	Alle	Alle	Neen
Spanje	Rechtstreekse doorvoer	Alle	Alle	Niet bekend
Denemarken	Doorvoer in territoriale wateren of via luchtruim (overvlucht)	Alle	Alle	Neen
Duitsland	Doorvoer met en zonder overlading	van ander militair materieel dan oorlogswapens	Behalve bepaalde bestemmingen	Ja
Frankrijk	Doorvoer per spoor			
	Rechtstreekse doorvoer in havens en luchthavens	Alle	Alle	Ja
Verenigd Koninkrijk	Alle doorvoer	van goederen	en bestemmingen	Ja
		die niet onder controle staan		

3 Doorvoer zonder overlading wordt in verschillende controlestelsels (onder bepaalde omstandigheden) vrijgesteld van systematische vergunningsplicht. In **Spanje en het Waals Gewest** vloeit uit de gehanteerde definitie van ‘doorvoer’ voort dat doorvoer zonder lading per definitie is vrijgesteld van vergunningsplicht. De directe link met douanekwalificaties impliceert dat enkel doorvoer met overlading wordt gevat: wanneer goederen niet van boord van een transportmodus komen, is er vanuit douaneperspectief

geen administratieve handeling vereist en vallen deze goederen dus onder geen enkele douanemodaliteit. In **Frankrijk, het Vlaams Gewest en in Nederland** geldt dat dit in principe evenmin vergunningsplichtig is, al geldt dit in Nederland enkel wanneer het herkomst- of bestemmingsland een EU-, NAVO-lidstaat of bevriend land is. In het **Verenigd Koninkrijk** is doorvoer zonder overlading eveneens vrijgesteld wanneer de transactie voldoet aan drie cumulatieve voorwaarden: (1) de goederen blijven aan boord van een vaartuig, vliegtuig of voertuig gedurende de periode ze in het Verenigd Koninkrijk en ze worden in ieder geval binnen de dertig dagen na import terug uitgevoerd, (2) de bestemming van de goederen na uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk is vastgesteld in het land waaruit ze oorspronkelijk werden uitgevoerd en er is geen wijziging geweest vóór de uitvoer (doorvoer) uit het Verenigd Koninkrijk, of de goederen worden terug vervoerd naar dat land; (3) en de goederen werden uitgevoerd vanuit dat land conform de wetten en regelgeving inzake export, van toepassing op het moment van de uitvoer.¹⁶⁹

4 Frankrijk kent tal van vrijstellingen op basis van de transportmodus en is het enige stelsel dat differentieert naargelang de transportmodus: terwijl doorvoer over de weg zonder overlading steeds vergunningsplichtig is, wordt doorvoer via het spoor zonder overlading wel vrijgesteld van vergunningsplicht.¹⁷⁰

5 Duitsland hanteert een andere insteek en maakt een onderscheid op basis van het **type goederen**. Defensiegerelateerde goederen die niet op de Duitse nationale lijst van oorlogswapens staan – het zogenaamde ‘overige militaire materieel’ – worden in principe niet gecontroleerd wanneer ze worden doorgevoerd over Duits grondgebied.

6 Nederland en Denemarken¹⁷¹ sluiten formeel doorvoer in de territoriale wateren en het luchtruim uit van doorvoercontrole. In Vlaanderen is het onduidelijk of de Vlaamse overheid bevoegd is om doorvoercontroles uit te oefenen in de territoriale wateren, aangezien dit een federaal bevoegdheidsdomein is.

Rechtsgrond voor *ad hoc* controle

Belangrijk is wel dat **de meeste controlestelsels in de mogelijkheid voorzien doorvoertransacties van militaire goederen die vrijgesteld zijn van vergunningsplicht, onder bepaalde omstandigheden toch nog onder controle te plaatsen**. Deze mogelijkheid komt voort uit de brede wettelijke definitie van ‘doorvoer’ in de meeste controlestelsels. Uitzonderingen hierop zijn het Waals Gewest en Spanje. Als gevolg van hun keuze om ‘doorvoer’ juridisch enkel te definiëren in termen van de douanekwalificaties douanevervoer en douane-entrepot, hebben beide systemen geen rechtsgrond voor *ad hoc* controles van vrijgestelde doorvoer.

In het Vlaams Gewest was er voorafgaand aan de wijzigingen aan het Vlaamse Wapenhandeldecreet in juni 2017 evenmin een juridische grond om doorvoer zonder overlading te controleren. Dat komt omdat de toen geldende definitie ‘doorvoer’ zich specifiek beperkte tot transacties waarbij sprake was van overlading (al dan niet op

hetzelfde transportmiddel).¹⁷² De aanpassing in het Vlaamse Wapenhandeldecreet waarmee sindsdien doorvoer zonder overlading *ad hoc* en onder bepaalde omstandigheden onder controle kan worden geplaatst, is gelijkaardig met de mogelijkheden in de meeste onderzochte controlestelsels.

Tabel 12: Vergelijkend overzicht van de rechtsgrond voor *ad hoc* controle

	Vlaams Gewest	Neder-land	Dene-marken	Duitsland	Frankrijk	Verenigd Konink-rijk
Goederen (mogelijk) bestemd voor						
VN-, EU-, OVSE-embargolanden	X	X	X	X		
Nationaal embargo	X			X		
Genocide	X					
Misdaden tegen de mensheid	X					
Oorlogsmisdaden	X					
Veiligheidsrisico's:						
Risico openbare orde, veiligheid, essentiële nationale veiligheidsbelangen (van EU-, NAVO-lidstaten en bondgenoten)	X	X		X	X	
In het belang van de internationale rechtsorde		X				
Internationale verplichtingen/relaties:						
Europese of internationale afspraken/verplichtingen of non-proliferatieverdragen	X	X	X	X		
Voorkomen van verstoring externe relaties				X		
Andere afwegingen of formulering:						
proportionaliteitstoets: veiligheidsbelangen afwegen tegen economische belangen				X		
Type goederen of de bestemming of beide indien ze een 'sufficient degree of' risico inhouden						X
Als goederen voor wederuitvoer buiten de EU-, EER- of NAVO-landen bestemd zijn			X			
Transportveiligheid					X	

Het overzicht in tabel 12 geeft aan dat de redenen om doorvoertransacties *ad hoc* onder controle te plaatsen verschillen van land tot land en er dus een beperkte of ruime mogelijkheid bestaat om vrije of vrijgestelde doorvoer te controleren. Behalve in Denemarken kunnen de meeste stelsels *ad hoc* controleren om redenen van openbare orde of veiligheid, hetgeen op zich een heel ruime mogelijkheid om te controleren geeft. Het overzicht toont dat het Vlaams Gewest de meest uitgebreide lijst aan rechtsgronden heeft. Net als het Vlaams Gewest heeft Duitsland een **brede juridische basis**, die voornamelijk voor andere dan oorlogswapens relevant is.

Voorwaarden gekoppeld aan de vrijstellingen en intracommunautaire doorvoer

Slechts enkele controlestelsels koppelen nog een voorwaarde aan de vrijstelling van de vergunningsplicht (tabel 13). Het betreft dan veelal voorwaarden die de wettelijkheid van de transactie moeten aantonen, of die de mogelijkheid creëren om *ad hoc* alsnog bepaalde transacties onder vergunningsplicht te plaatsen.

Tabel 13: Overzicht voorwaarden gekoppeld aan vrijstellingen voor doorvoer van militaire goederen

	Voorlegging uitvoervergunning	Voorlegging overbrengingsvergunning	Goedkeuring land van herkomst én bestemming	Andere
Vlaams Gewest	Benelux	Doorvoer tussen EER-lidstaten	Doorvoer naar EER-, NAVO- en Wassenaarlanden ¹⁷³	
Nederland				Meldplicht voor niet-vergunningsplichtige doorvoer
Verenigd Koninkrijk	(1) Goedkeuring land van uitvoer			(2) Goederen blijven aan boord en max. 30 dagen in het Verenigd Koninkrijk, (3) Zonder bestemmingswijziging

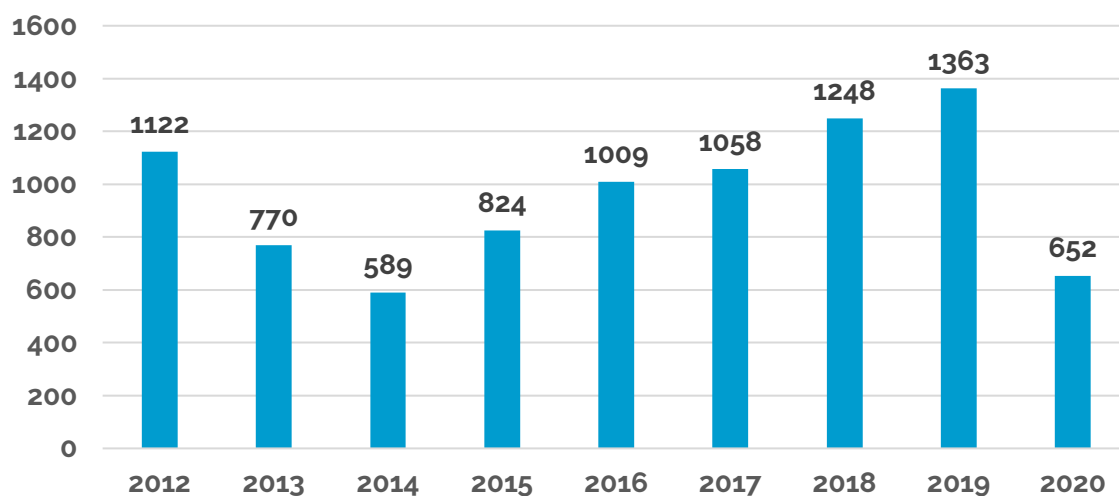
1 In twee stelsels – het **Vlaams Gewest** en het **Verenigd Koninkrijk** – wordt aan de vrijstelling de voorwaarde gekoppeld dat een goedkeuring van het land van herkomst – in de vorm van een exportvergunning – kan worden voorgelegd.

2 Slechts in één controlestelsel geldt een systematische meldingsplicht voor alle doorvoertransacties van militaire goederen die niet vergunningsplichtig zijn. In **Nederland** dient meer concreet alle doorvoer zonder overlading afkomstig van of bestemd voor andere EU-lidstaten en een beperkte lijst van andere bondgenoten (NAVO, Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zwitserland) te worden gemeld.¹⁷⁴ Deze meldingen worden echter niet inhoudelijk beoordeeld: “Bij doorvoer zonder overlading die van bondgenoten afkomstig is wordt slechts een melding van de doorvoer gedaan en wordt in voorkomende gevallen gekeken of het vervoerstraject overeenkomt met de bestemming die door de exportcontrole-autoriteiten

van de betreffende bondgenoot vergund is. Nederland voert geen eigen toetsing uit op dergelijke zendingen.”¹⁷⁵ Deze melding dient te gebeuren bij de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Nederlandse douane.

Deze meldingsplicht dient twee doelen: (1) de aard en de omvang van de doorvoer in kaart brengen, en (2) een basis leggen voor de juridische *catch all* om een zending *ad hoc* alsnog onder vergunning te plaatsen. De omstandigheden waaronder dit kan, worden in tabel 14 vermeld.¹⁷⁶ Het voordeel van een meldplicht is dat de bevoegde overheid zicht krijgt op alle doorvoer, waarbij niemand vooraf een (eigen) interpretatie maakt omtrent het al dan niet onder controle staan van de transactie. Jaarlijks worden op die manier tussen de 589 en 1363 niet-vergunningsplichtige doorvoertransacties gemeld (figuur 4). In 2019 ging 73% van deze gemelde doorvoer via Schiphol en 27% via de haven van Rotterdam. De halvering van het aantal meldingen in 2020 wordt door de CDIU aan de wereldwijde covidcrisis toegeschreven. Tot nu toe werd de informatie uit de meldingen slechts in een paar gevallen gebruikt om een zending naar een bestemming onder embargo of in strijd met internationale verplichtingen *ad hoc* onder controle te plaatsen. De voorbije jaren is dit niet meer gebeurd.

Figuur 4: Aantal meldingen niet-vergunningsplichtige doorvoer in Nederland 2012-2020



Effectief gecontroleerde doorvoer: gelijkaardig, maar toch verschillend

Hoewel de verschillende stelsels doorvoer van militaire goederen op het eerste gezicht op gelijkaardige wijze lijken te controleren, zijn de controlepraktijken fundamenteel verschillend. De gehanteerde definities van 'doorvoer' zijn wel sterk gelijklopend, maar wat effectief wordt gecontroleerd verschilt substantieel. Een schematisch overzicht met een volledig beeld van alle vergunningsplichtige, vrijgestelde en vrije doorvoer is onmogelijk omdat er teveel onderlinge verschillen zijn tussen de controlestelsels: zowel systematisch vergunningsplichtige als vrijgestelde doorvoer verschilt naargelang het type van doorvoer, naargelang de transportmodus, naargelang het type goederen, en naargelang de herkomst en/of de bestemming.

Uit de analyse van welke doorvoertransacties verboden, vrijgesteld en vergunningsplichtig zijn, blijkt dat er geen eenvormige *basisbenadering* is. Om een globaal beeld te krijgen, is het daarom eenvoudiger de stelsels gegroepeerd te bekijken:

- de stelsels die doorvoer van militaire goederen met overlading systematisch onder vergunningsplicht stellen: het Vlaams Gewest, Nederland;
- de stelsels die focussen op de douanekwalificaties douanevervoer en douane-entrepot: het Waals Gewest, Spanje;
- de stelsels die vervoer controleren: Denemarken, Duitsland (alle vervoer,) Frankrijk (alleen vervoer over de weg);
- het Verenigd Koninkrijk waar noch de transportmodus, noch het type doorvoer relevant is maar dat als uitgangspunt neemt dat het meeste risico en daarom de motivatie om te controleren, ligt bij een combinatie van bepaalde goederen naar bepaalde bestemmingen. Alleen bepaalde combinaties, van goederen en bestemming, staan onder systematische controle, met daarop een aantal vrijstellingen. Alle andere doorvoer is vrij.

Een rechtsgrond om *ad hoc* te controleren is het meest relevant voor die stelsels die veel vrije doorvoer hebben omdat ze heel gefocust slechts bepaalde transacties systematisch onder vergunning plaatsen: voor het Vlaams Gewest, Nederland, het Waals Gewest en Spanje voor rechtstreekse doorvoer; voor Duitsland voor alle doorvoer van ander militair materieel; voor het Verenigd Koninkrijk voor de meeste goederen naar de meeste bestemmingen; en voor alle stelsels voor alle vrijgestelde doorvoer. Nochtans hebben niet alle stelsels een brede juridische basis en rechtsgronden om *ad hoc* te kunnen controleren. Dat is het geval bij de twee landen die vertrekken van de douanekwalificaties, met name het Waals Gewest en Spanje (voor zover bekend).

2.2.7 De beoordeling van doorvoervergunningen

Welke transacties worden gecontroleerd, zegt nog niets over hoe deze transacties inhoudelijk beoordeeld worden. Bij exportcontrole spelen traditioneel nationale veiligheid, internationale veiligheid, overwegingen inzake mensenrechten, het internationaal humanitair recht en conflictpreventie, en economische overwegingen een rol. De economische belangen zijn die van de eigen defensie-industrie. Bij doorvoercontrole

spelen dezelfde veiligheidsoverwegingen en extra overwegingen mee. De economische belangen zijn niet die van de industrie, met name de defensie-industrie, maar van de handel, de belangen van havens, luchthavens, logistieke dienstverleners en de vervoerssector. Bovendien spelen diplomatieke belangen mee in de beoordeling van goederen die reeds door een ander land, al dan niet onder vergunning, werden toegestaan het land te verlaten. Doorvoercontrole kan immers worden gezien als een vorm van inmenging in het beleid van het land van uitvoer.

Doorvoerlanden hebben baat bij doorvoercontroles om zich ervan te verzekeren dat ze als doorvoerland niet misbruikt worden. Een doorvoerland kan ervoor kiezen om enkel de initiële uitvoervoorwaarden te controleren. Maar men kan ook kiezen voor een beleid dat vereist dat doorvoer aan dezelfde voorwaarden voldoet als de eigen uitvoer. Vanwege de aanwezigheid van de goederen op het eigen grondgebied spelen openbare en fysieke veiligheidsoverwegingen ook een grotere rol bij doorvoer dan bij uitvoer.

Tabel 14: Vergelijkend overzicht van de beoordelingscriteria voor doorvoer

	Criteria GS 2008/944	Eigen, nationale criteria
Vlaams Gewest	<i>De lege</i>	<i>De lege</i> ¹⁷⁷ : Externe belangen, internationale doelstellingen Rechten van het kind in het land van eindgebruik Houding van het land van eindgebruik t.o.v. de doodstraf Hoge graad doden door vuurwapengeweld in het land van eindgebruik Gendergerelateerd geweld, verkrachting, seksueel geweld Aanwezigheid van peacebuilding en reconciliatie-initiatieven
Nederland	<i>De facto</i>	-
Waals Gewest	<i>De lege</i>	-
Spanje	<i>De lege</i>	<i>De lege</i> : - internationale veiligheid - internationale verplichtingen - strijdigheid met inherente waardigheid van de mens - gebruik voor binnenlandse repressie of schending mensenrechten
Denemarken	<i>De facto</i>	Deense verplichtingen in het kader van internationale samenwerking ¹⁷⁸
Duitsland	Beleidsdocument	Cf. politieke beginselen/bestuurlijke praktijk: Strengere beoordeling mensenrechten (voldoende vermoeden) Eindgebruik als een specifiek criterium
Frankrijk	<i>De facto</i>	-
Verenigd Koninkrijk	Beleidsdocument	Beleidsdocument/Bestuurlijke praktijk 'Consolidated criteria' : EU en nationale criteria

1 De beoordelingscriteria van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 zijn in drie controlestelsels – het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en Spanje – in formele wetgeving

opgenomen. Alle overheden passen in de praktijk de acht gemeenschappelijke criteria toe. Wel verschillen de controlestelsels in de mate waarin ze al dan niet bijkomende nationale criteria voorzien.

2 Verschillende controlestelsels zien de controle op doorvoer als een verlengde van het exportcontrolebeleid. Nederland kent hierbij wel een uitzondering voor doorvoer zonder overlading bestemd voor of komend vanuit Europese lidstaten of bondgenoten. Nederland heeft ook dermate veel vertrouwen in het beleid van bondgenoten dat er geen eigen, Nederlandse beoordeling wordt gemaakt als er een uitvoervergunning door een bondgenoot werd uitgereikt, tenzij het om heel gevoelige goederen gaat. Ook de Duitse regering gaf in 2014 nog aan dat de politieke beginselen voor de export van militair materieel onverkort worden toegepast op de beoordeling van aanvragen voor de doorvoer van deze goederen.¹⁷⁹ Dit betekent dat voor doorvoer bestemd voor EU- en NAVO+-landen over Duits grondgebied een principe van goedkeuring geldt, maar dat voor doorvoer naar andere, zogenaamde derde landen, een strikter beleid wordt toegepast, en dat de Duitse interpretatie van de acht gemeenschappelijke toetsingscriteria dan wordt gehanteerd om de doorvoertransactie te beoordelen. Het Vlaams en Waals Gewest hanteren een gelijkaardig uitgangspunt.

3 Daarnaast zijn er verschillende controlestelsels die een soepeler beoordelingsregime hanteren voor bepaalde herkomst- of bestemmingslanden van doorvoer (tabel 15). Terwijl doorvoer bestemd voor andere NAVO-lidstaten en andere EU-lidstaten in bepaalde controlestelsels – Vlaams Gewest, Nederland – vrijgesteld zijn van vergunningsplicht (zie eerder), hanteren andere controlestelsels – Waals Gewest, Duitsland, Denemarken, Frankrijk – *de facto* een soepelere beoordelingspraktijk van dergelijke transacties. In Duitsland vloeit dit voort uit het onderscheid in de Politieke Beginselen tussen EU-, NAVO- en NAVO-gelijkgestelde landen (Australië, Nieuw Zeeland, Japan en Zwitserland) en derde landen. Voor de eerste groep van bestemmingslanden geldt dat een vergunning de regel is, en weigeringen de uitzondering: voor de doorvoer van vergunningsplichtige goederen naar een van deze landen volstaat in de regel een uitvoervergunning van bevriende landen en wordt de vergunning snel toegekend.¹⁸⁰ Ook Frankrijk zou een gelijkaardig onderscheid hanteren, waarbij ‘*pays alliés*’ soepeler beoordeeld worden. Concreet gaat het om EU-lidstaten, NAVO-lidstaten en landen die deelnemen aan het hele spectrum van non-proliferatieregimes¹⁸¹. Voor deze landen worden vergunningen in principe altijd en vlot goedgekeurd.

Tabel 15: Vergelijkend overzicht soepelere behandeling

	Type doorvoer	Type goederen	Herkomst en/of bestemming
Waals Gewest	Doorvoer	Alle	Naar NAVO- en bevriende landen, met uitzondering van Turkije
Denemarken	Doorvoer/vervoer	Alle	Noorse landen, NAVO-landen
Duitsland	Doorvoer/vervoer	Oorlogswapens	Naar EU-, NAVO-lidstaten en aan NAVO-lidstaten gelijkgestelde landen: Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en Zwitserland
Frankrijk			Drie categorieën van bevriende landen

De impact van **Brexit** op de wijze waarop de controle op doorvoer wordt georganiseerd, is beperkt. Voor alle onderzochte landen geldt dat het Verenigd Koninkrijk nu valt onder de vrijstelling voor NAVO-landen of de soepelere beoordeling als bevriend land. Het Vlaams Gewest is het enige stelsel dat juridisch, via een Ministerieel Besluit, de gunstigere behandeling van het Verenigd Koninkrijk geformaliseerd heeft.

2.2.8 Actoren betrokken in de procedure

Welke diensten betrokken zijn bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen heeft onvermijdelijk een zekere impact op diverse aspecten van het controleproces. Wapenexportcontrole gebeurt niet in een institutioneel vacuüm. Binnen ieder stelsel wordt deze materie (en de rechtstreeks betrokken overheidsinstanties) ondergebracht in een welbepaald beleidsdomein. Het **beleidsdomein** waarbinnen de wapenexportcontrole praktisch wordt georganiseerd, kan een indicatie vormen van de wijze waarop de controle op de internationale wapenhandel in het land in kwestie gepercipieerd wordt.¹⁸²

Tabel 16 geeft aan welke de bevoegde dienst is voor doorvoercontrole en binnen welk departement die dienst is ondergebracht. In meer dan de helft van de onderzochte stelsels is er een gedeelde of gedelegeerde bevoegdheid voor het vergunningsproces (gedelegeerde bevoegdheid wordt aangegeven met een blauwe pijl). De andere betrokken dienst, die instaat voor of betrokken is bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen, wordt als betrokken departement apart vermeld.

Tabel 16: Bevoegde overheden voor doorvoercontrole

Stelsel	Bevoegde dienst	Bevoegd departement	Betrokken dienst, gedeelde bevoegdheid of delegatie	Betrokken departement
Vlaams Gewest	Dienst Controle Strategische Goederen	Buitenlandse Zaken		
Waals Gewest	Direction License d'Armes	Economie		
			Service 'Contrôle License, analyse politique étrangère et droits de l'homme'	Buitenlandse zaken
Denemarken	Veiligheidsdienst II	Justitie		
			Politiediensten	
Duitsland	Ministerie van Economie	Economie		
	Federale Dienst voor Economische Zaken en Exportcontrole – BAFA	Economie		
Frankrijk	Direction du développement international	Defensie		
			Direction générale des douanes et droits indirects	Financiën
Nederland	Directie Veiligheidsbeleid	Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking		
			Centrale Dienst voor In- en Uitvoer	Financiën
Spanje	AD Internationale Handel	Staatssecretariaat voor Handel	Buitenlandse zaken bij Delegatie	
Verenigd Koninkrijk	Export Control Joint Unit	Internationale Handel	Meerdere departementen vertegenwoordigd in de Joint Unit	

1 Het enige gemeenschappelijke kenmerk is dat in elk land een dienst is opgericht of dat een bestaande dienst de specifieke taak heeft als vergunningsverlenende dienst. Van de acht controlestelsels behoren er twee tot het ministerie van Economie (het Waals Gewest, Duitsland), drie tot een departement voor Buitenlandse Handel (Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk), één tot Buitenlandse Zaken (het Vlaams Gewest), één tot Justitie (Denemarken), één tot Defensie (Frankrijk). Opvallend is dat de beoordeling van doorvoer van militaire goederen in twee stelsels – Nederland en Frankrijk – gedelegeerd is naar de Douane, op de politieke beoordeling van gevoelige dossiers na.

2 De meeste stelsels kennen, naargelang de complexiteit van het aanvraagdossier, een **trapsgewijze beoordeling** van vergunningsaanvragen in drie stappen: een administratieve afhandeling voor eenvoudige dossiers (veelal transacties tussen of naar bondgenoten en bevriende landen) en een politieke overlegstructuur voor de meer gevoelige dossiers. Er zijn geen andere, eigen of specifieke comités of procedures voor doorvoer. Het verschil tussen uit- en doorvoer is dat **doorvoer minder vaak als gevoelig wordt beschouwd**, waardoor ze ook minder frequent op de agenda komen van het politieke overleg. Enkel in het Vlaams Gewest beheert de bevoegde dienst het hele vergunningsproces en bestaat geen formeel extern overlegorgaan. Externe expertise kan wel *ad hoc* en informeel worden aangezocht binnen andere relevante overheidsdiensten.

De **administratieve behandeling** van de dossiers gebeurt in de regel door de bevoegde dienst (de dienst Controle Strategische Goederen in het Vlaams Gewest; *Service License d'Armes* in het Waals Gewest; ministerie van Economische Zaken of BAFA in Duitsland; de *Export Control Joint Unit* in het Verenigd Koninkrijk) of door de dienst die bij delegatie is aangeduid (politie in Denemarken; douane in Frankrijk; de Nederlandse douanediens Centrale Dienst voor In- en Uitvoer). De **politieke beoordeling** gebeurt respectievelijk door de bevoegde dienst (Vlaams Gewest, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk), het bevoegde departement (ministerie van Economie voor oorlogswapens in Duitsland, ministerie van Defensie in Frankrijk, ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in Nederland), of een externe dienst (de Service 'contrôle license, analyse politique étrangère et droits de l'homme' van Bruxelles-Wallonie International). In sommige landen bestaat er voor de meest gevoelige dossiers een **interministerieel comité** voor politiek overleg: een Adviescommissie in het Waals Gewest, de Federale Veiligheidsraad in Duitsland, de Interministeriële Commissie in Frankrijk, de Interministeriële Raad in Spanje. Bepaalde departementen maken er structureel deel van uit, andere kunnen om advies gevraagd worden.

Het Verenigd Koninkrijk heeft gekozen voor een andere aanpak, namelijk om de expertise in verschillende overheidsdomeinen te integreren in een gezamenlijke dienst. In de 'Joint' Service zitten vertegenwoordigers van de belanghebbende departementen, die als dienst samenwerken en door de band met hun 'home department' ook toegang blijven krijgen tot informatie en contactpersonen in het bredere netwerk van dat departement. Op die manier is het het enige van de onderzochte stelsels dat zich er zowel op dagelijkse basis als bij nood in individuele gevallen van verzekerd heeft om alle belanghebbenden te betrekken. Het 'Joint' karakter van de ECJU staat voor het samenbrengen van operationele en beleidsmatige expertise van verschillende departementen: het *Department for International Trade* (DIT), de *Foreign and Commonwealth Office* (FCO²) van het *ministerie van Defensie* (MOD) en het *Department for International Development* (DFID).

2.2.9 Toezicht en handhaving

Handhaving en toezicht zijn cruciaal in een controlesysteem om inbreuken op het geldende wetgevende kader te voorkomen, op te sporen en desgewenst te sanctioneren. In de volgende secties beschrijven we hoe in de verschillende controlestelsels het toezicht op en

de handhaving van doorvoerprocessen van militaire goederen gebeurt via de drie vermelde aspecten: preventie, opvolging en sanctionering. Hierbij gaan we na hoe de bevoegde diensten te werk gaan, welke diensten betrokken zijn bij deze toezichtsfunctie en in welke mate ze samenwerken.

Preventie via outreach en bewustwording bij doorvoerders

Een eerste belangrijke stap in de toezichts- en handhavingsfunctie is het voorkomen dat inbreuken op de geldende wetgeving plaatsvinden. Outreach richting de betrokken logistieke actoren om hen meer bewust te maken van de geldende bepalingen, is hierbij een belangrijke activiteit.

Verschillende controlestelsels blijken op dit vlak een divers en ruim aanbod te hebben uitgewerkt. Nederland¹⁸³ en Spanje¹⁸⁴ publiceren een volledig uitgewerkt handboek om de logistieke sector beter te informeren, Duitsland heeft een handboek dat op aanvraag verkrijgbaar is.¹⁸⁵ De meeste stelsels kiezen er ook voor om via een specifieke website toelichtingen bij het wettelijke kader en de aanvraagprocedure te publiceren. De beschikbare informatie op deze websites is heel verschillend. Op de websites van de bevoegde diensten in het Vlaams Gewest, Duitsland¹⁸⁶, het Verenigd Koninkrijk¹⁸⁷ en Nederland is veel informatie te vinden op een overzichtelijke manier. De Deense¹⁸⁸ en Franse¹⁸⁹ websites publiceren dan weer heel summiere informatie, terwijl de Spaanse website vaak niet beschikbaar is (foutmelding om veiligheidsredenen).

Sommige stelsels, zoals Duitsland en Nederland, hebben **outreachprogramma's**, die voornamelijk gericht zijn op de industrie en betrekking hebben op het exportbeleid, maar waarbij doorvoer ook aan bod kan komen.¹⁹⁰ Het Vlaams Gewest is sinds kort begonnen met specifieke outreachactiviteiten voor de doorvoersector. Eind 2019 gaf de bevoegde minister aan dat *“we het controlemechanisme meer gaan sensibiliseren om misschien nog wat proactiever te werk te gaan.”*¹⁹¹ Zo werkt de Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen (dCSG) aan een checklist om doorvoerders te helpen doorvoer die onder de *ad hoc* vergunningsplicht valt te herkennen. Die checklist is *“een richtlijn voor de relevante actoren om bij de mogelijke aanwezigheid van defensiegerelateerde producten de informatie over de bestemming en de bestemming te verifiëren en een eerste check uit te voeren”*.¹⁹² Om deze checklist op te stellen, is er overleg met de relevante vertegenwoordigers van de doorvoersector om de haalbaarheid ervan te verzekeren. Onder meer de Antwerpse Scheepvaart Vereniging (ASV) en FORWARD Belgium, de beroepsvereniging voor douaneagenten en expediteurs, worden betrokken in dat proces. Dergelijke initiatieven worden beschouwd als noodzakelijk. Een vertegenwoordiger van de Vlaamse doorvoersector gaf aan dat *“er meer sturing nodig is van de Vlaamse overheid over de interpretatie van de criteria zoals voorzien in het Wapenhandeldecreet. Het kan eigenlijk niet overgelaten worden aan scheepsagenten om die interpretatie en inschatting te maken.”*¹⁹³

Vanuit de doorvoersector zelf wordt er ook initiatief genomen. FORWARD Belgium, de organisatie die 180 leden in België vertegenwoordigt, waaronder expediteurs,

douaneagenten en logistieke dienstverleners, heeft in het voorjaar van 2021 een meldpunt opgezet voor verdachte zendingen. De meldingen worden in een besloten groep gedeeld tussen de leden van FORWARD. De belangrijkste doelstelling van het initiatief is te voorkomen dat de leden het slachtoffer worden van malafide handelaars en dat malafide bedrijven succesvol kunnen shoppen tussen verschillende logistieke dienstverleners.¹⁹⁴

Toezicht op handelsstromen: samenwerking met andere betrokken overheidsdiensten

In alle stelsels is de bevoegde dienst een vergunningsverlenende dienst die instaat voor het behandelen van de aanvragen voor een doorvoervergunning. In verschillende controlestelsels, zoals in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en het Vlaams Gewest, hebben deze **vergunningsverlenende diensten** een zekere bevoegdheid om proactief de naleving van de wettelijke voorwaarden inzake de doorvoer van militaire goederen na te gaan bij de betrokken bedrijven. Deze bevoegdheid is eerder gericht op actoren dan op transacties en hangt dus deels samen met de preventieve, sensibiliserende verantwoordelijkheden van de vergunningsdiensten. Het Duitse BAFA heeft een toezichtsbevoegdheid voor alle militaire goederen en mag audits en controles uitvoeren bij betrokken bedrijven. Ook de dCSG kan onderzoeksdaden stellen zoals zich toegang verschaffen tot bepaalde plaatsen, documenten en informatie invorderen, inlichtingen inwinnen, personen ondervragen, transportmiddelen laten stoppen om de lading te onderzoeken, opslagplaatsen (laten) onderzoeken. De dCSG kan daarvoor de bijstand van politie vorderen en bewarende maatregelen nemen, en zelf de hoedanigheid krijgen van officier van gerechtelijke politie.¹⁹⁵ De Britse dienst ECJU is bevoegd voor *compliance checks* en plaatsbezoeken.¹⁹⁶

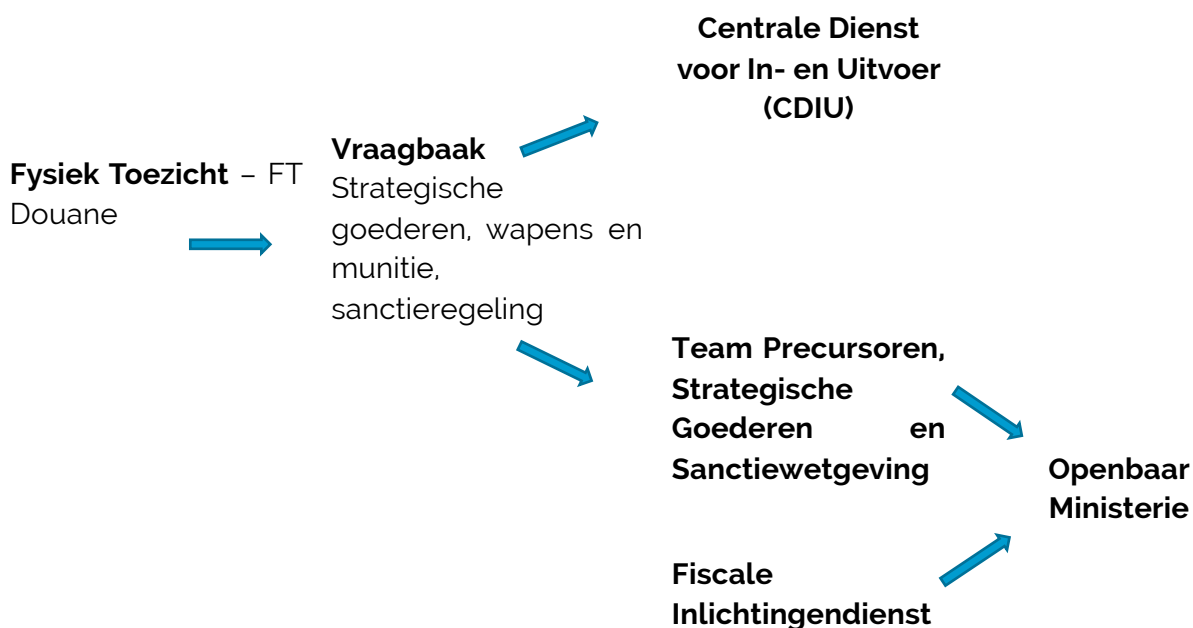
Tegelijkertijd is de capaciteit van deze diensten om de toezichtshoudende en handhavende functie uit te voeren beperkt. Daarom doen alle stelsels beroep op de diensten die als kerntaak hebben alle transacties bij het binnenkomen en uitgaan van het grondgebied te controleren, met name de douanediensten. Inderdaad is iedere bevoegde dienst aangewezen op **samenwerking met douanediensten** om zowel verdachte doorvoer te identificeren als om toezicht te houden en de naleving van vergunningsvoorwaarden op te volgen. De uitdaging is om, ondanks de beperkte informatiebasis inzake doorvoertransacties en de snelheid waarmee transacties gebeuren, toch goede en efficiënte procedures te voorzien die toelaten verdachte/vergunningsplichtige doorvoer te identificeren. Een goede samenwerking tussen de vergunningsdiensten en de douanediensten is daarom noodzakelijk.

1 In Nederland gebeurt dit in nauwe samenspraak met het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat bevoegd is voor de controle op de handel in strategische goederen: “De douane houdt toezicht op het (EU-)grensoverschrijdende goederenverkeer en handhaaft daarbij de voor dit verkeer geldende wet- en regelgeving. Voor wat betreft toezicht en handhaving op de in-, uit- en doorvoer van strategische goederen, voert de Douane deze taak uit in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met dit ministerie maakt de douane jaarlijks afspraken over het toezicht en de handhaving.”¹⁹⁷ Concreet wordt er jaarlijks een **formeel convenant** of Kaderovereenkomst opgesteld tussen het ministerie van

Buitenlandse zaken en dat van Financiën met betrekking tot de controle op de handel in strategische goederen. Dit document bevat zowel algemene doelstellingen als concrete regelingen met specifieke werkafspraken en objectieve outputengagements inzake het aantal uit te voeren controles door de douane. Daarnaast vermeldt dit document ook welke vergoeding het ministerie van Buitenlandse Zaken daarvoor zal betalen.¹⁹⁸

Daarnaast heeft de Nederlandse douane een **transversale structuur** ontwikkeld voor het toezicht op en de handhaving van handelsstromen in militaire goederen (figuur 5). Bij rondgangen of verificatie van documenten kunnen douaniers van Fysiek Toezicht een vracht of zending vaststellen die misschien vergunningsplichtig is. Omdat zij geen gespecialiseerde kennis hebben, leggen ze dit voor aan een Vraagbaak. Het personeel van de Vraagbaak heeft vaak een achtergrond bij defensie of politie waardoor het gespecialiseerde kennis heeft over militaire goederen. Als het om vergunningsplichtige goederen gaat, wordt dit doorgegeven aan de CDIU, die de procedure opstart. Het is aan de CDIU om te beslissen om de goederen te stoppen en aan Team POSS (Precursoren, Strategische goederen en Sanctiewetgeving) om eventueel beslag te leggen, en de zaak door te geven aan het Openbaar Ministerie. Team POSS is een landelijk team met een 45-tal medewerkers op vijf locaties. Bovendien staat Team POSS ook in voor periodieke audits bij bedrijven die handelen in strategische goederen, ook bij douaneagenten en vervoerders.¹⁹⁹

Figuur 5: Interne samenwerking diverse Nederlandse douanediens



2 Ook in andere controlestelsels, zoals Denemarken en Duitsland, wordt zeer nauw samengewerkt tussen de vergunningsautoriteit en de bevoegde douanediens. In Denemarken is er sprake van een formele samenwerking tussen beide agentschappen.²⁰⁰ In Duitsland hebben de vergunningsautoriteit en de douane ‘*standard operating procedures*’ uitgewerkt met betrekking tot de controle op de handel in militaire goederen.²⁰¹ Bovendien geven BAFA en het ministerie van Economie inhoudelijke input met betrekking tot de

risicoanalyse en de interpretatie van de beoordelingscriteria: “Customs need to know what our policy is because we work end-user orientated.”²⁰² Zeker voor de controle op niet-oorlogswapens, waarvan de doorvoer in principe vrij is, is BAFA volledig afhankelijk van een goede risicoanalyse en identificatie van gevoelige doorvoer op basis van *pre-arrival* informatie door het betreffende douaneagentschap. BAFA kan bovendien de douanediens ten aansturen om goederen tegen te houden, op basis van de informatie waarover het beschikt.²⁰³

Een gevolg van de bevoegdheidsverdeling in België – exportcontrole bij de Gewesten, douane bij de federale overheid – is dat formele samenwerking niet vanzelfsprekend is. De Gewestelijke overheden kunnen de federale douane geen decretale verplichtingen opleggen, hoewel er een zekere praktijk van samenwerking en informatiedeling bestaat.²⁰⁴ Formele samenwerking kan enkel na afsluiting van een Samenwerkingsverband tussen de bevoegde overheden, dat dan ook kracht van wet kan krijgen na goedkeuring in de respectieve parlementen.

Tot op heden bestaat een dergelijk samenwerkingsakkoord niet. Alle bevroagde doorvoerders zijn vragende partij voor een betere communicatie en samenwerking met de douanediens ten en liefst ook een betere onderlinge samenwerking tussen de betrokken overheidsdiens ten en douane. Ook de Belgische douane bevestigt het belang van goede informatie-uitwisseling met andere overheidsdiens ten, onder andere als input voor de risicoanalyses. Die samenwerking verloopt momenteel vaak nog informeel in afwachting van een *single window* systeem om relevante informatie van verschillende bevoegdheidsdomeinen te koppelen.²⁰⁵ Meerdere overheden leggen eenzelfde transactie of vracht tal van verplichtingen op zonder onderlinge afstemming of coördinatie. **Digitale lokketten waarin al deze informatie wordt gekoppeld, zouden kunnen bijdragen aan een meer effectieve, gebruiksvriendelijke en snelle afhandeling van dossiers,** en aan een differentiatie in behandeling van de dossiers naargelang de gevoeligheid, aldus enkele respondenten uit de logistieke sector in Vlaanderen. Op die manier kunnen ook de doorlooptijden voor de behandeling van dossiers worden ingekort. Uit ons onderzoek van 2012 al bleek Vlaanderen een kwalijke reputatie van lange doorlooptijden te hebben in vergelijking met de toen onderzochte buurlanden (Frankrijk, Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk). Omdat klanten aan shopping doen – meerdere aanvragen initiëren en dan kiezen voor de eerste of de meest soepele die toezegt – worden de controlediensten onnodig belast.²⁰⁶

In België is er ook een **gebrek aan een uniforme aanpak** door de douanediens ten. Dat blijkt niet enkel een belangrijke drempel voor een goede samenwerking, het dreigt ook het fenomeen van ‘shopping’ te voeden. De operationele uitvoering van het controlebeleid verschilt immers aanzienlijk naargelang de douanepost en is bovendien afhankelijk van de kennis en expertise van de agenten. Bovendien wijzen diverse respondenten op een gebrek aan een constructieve werkrelatie, vooral dan met de Vlaamse douane, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland waar de douane eerder geneigd is ‘mee te denken met de sector’. Bij een overtreding worden organisaties vaak onmiddellijk als ‘ter kwader trouw’ behandeld. Verschillende doorvoerders vermeldden ook voorbeelden van spontane meldingen bij de douane van een verdachte vracht of zending, met de bedoeling om de autoriteiten op het spoor te zetten van wat mogelijk een illegale handelstransactie is, en waarbij de melder dan nadien door de douane werd beboet. Indien een doorvoerder pas mogelijke onregelmatigheden vermoedt op het ogenblik dat de

handelaar in overtreding reeds klant is, dan riskeert hij zelf douanerechtelijk aansprakelijk gesteld te worden, zelfs na een spontane melding.

3 Vanuit de onderliggende bedoeling om illegale wapenhandel te bestrijden, zou ook samenwerking tussen de bevoegde vergunningsautoriteiten en politie- en inlichtingendiensten kunnen worden verwacht. Opvallend is echter dat de samenwerking met en **betrokkenheid van politiediensten** in slechts zeer weinig controlestelsels aanwezig is. Als er contacten zijn dan zijn die informeel, en dus niet systematisch noch structureel. Het Deense controlestelsel, dat recent een deel van de bevoegdheid van Justitie gedelegeerd heeft naar de politie, zou een interessant voorbeeld kunnen zijn van de meerwaarde voor een efficiënt controleproces. De Deense bevoegde dienst gaf evenwel aan niet beschikbaar te zijn om toelichting te geven (vanwege recente herstructureringen en capaciteitstekort).

Sancties als sluitstuk van het controlesysteem

Alle landen hebben voorzien in sancties, boetes en/of gevangenisstraf voor inbreuken op de exportcontroleregelgeving (tabel 17). Enkel in Nederland worden overtredingen beschouwd, vervolgd en beboet als economische delicten, op basis van de Wet Economische Delicten. In de meeste landen vormen inbreuken tevens douanerechtelijke inbreuken en kunnen ze door de bevoegde dienst en door douanediens ten ge verbaliseerd worden. In sommige landen kan ook het algemeen strafrecht worden ingeroepen.

Tabel 17: Vergelijkend overzicht toezicht en handhavingsbeleid

Vlaams Gewest	Waals Gewest	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Ex ante fysiek toezicht en toezicht op documenten							
Douane	Douane		Douane	Douane	Douane Team POSS	Douane	Douane
dCSG		Niet bekend	BAFA				ECJU
Mogelijkheid om inbreuken vast te stellen							
Douane	Douane		Douane	Douane	Douane Team POSS	Douane	Douane
dCSG		Niet bekend	BAFA		Douane FIOD		EDJU
Politie					Politie		
Sancties							
Boetes	Boetes	Boetes	Boetes	Boetes	Boetes	Boetes	Boetes
Gevangenis straf	Gevangenis straf	Gevangenis straf	Gevangenis straf	Gevangenis straf	Gevangenis straf	Gevangenis straf	Gevangenis straf
Administrat. geldboetes				Administrat. sancties	Economische delicten		
Aantal PV's, vervolgingen, veroordelingen							
Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend

1 In de meeste controlestelsels is er **geen publieke informatie beschikbaar met statistieken over vastgestelde inbreuken**, noch over inbreuken die leiden tot een proces-verbaal, over hoeveel processen-verbaal geseponneerd worden door het Openbaar Ministerie (OM) of aanleiding geven tot vervolging, of over het percentage veroordelingen. Uitzondering hierop is het **Verenigd Koninkrijk** (en tot op zekere hoogte **Duitsland**), waar de Britse jaarrapporten toelichting geven bij het vervolgingsbeleid van de douanediens, de grenswacht en het parket.²⁰⁷ In 2019 ging het om de volgende aantallen: 194 inbeslagnames van strategische goederen en 66 'end-use cases', waarbij goederen werden verhinderd het Verenigd Koninkrijk te verlaten vanwege het risico op ongeoorloofd eindgebruik. Uiteindelijk werden 12 boetes opgelegd (408.000 pond in totaal) voor goederen die bedoeld waren om uit te voeren zonder vergunning. Nog in 2019 werden 199 dossiers afgesloten waarbij de exporteur zich vrijwillig in orde heeft gesteld, werden 89 waarschuwingbrieven verstuurd en werd aan 60 dossiers geen verder gevolg gegeven. Van de 199 'voluntary disclosures' werden er toch nog vijf beboet, voor een bedrag van 228.500 pond. Belangrijk is wel om mee te geven dat deze cijfers niet onmiddellijk relevant zijn voor dit onderzoek omdat het gaat om uitvoer. Specifiek over doorvoer zijn er geen gepubliceerde gegevens²⁰⁸.

In een eerder vermelde parlementaire vraag uit 2014 bleek dat in Duitsland tussen 2010 en juli 2014 negen doorvoertransacties van oorlogswapens werden geïdentificeerd die geen doorvoervergunning hadden. Vier van deze transacties waren afkomstig van een ander Europees land (Frankrijk, Hongarije, Roemenië en Tsjechië).²⁰⁹ Duitsland publiceert ook **statistieken over strafuitvoering**, waarin tevens wordt vermeld hoeveel inbreuken op de Kriegswaffenkontrollgesetz en de Aussenwirtschaftsgesetz vervolgd en bestraft zijn geworden. In 2019 werden 86 personen vervolgd, waarvan er 76 effectief veroordeeld werden op basis van een inbreuk op de oorlogswapencontrolewet. Daarnaast werden 21 personen vervolgd (en zes effectief veroordeeld) voor inbreuken op de Aussenwirtschaftsgesetz.²¹⁰ Deze gegevens maken wel geen onderscheid op basis van welk onderdeel van beide wetgevingen deze personen vervolgd en veroordeeld werden. Omdat deze vervolgingen op het niveau van de Duitse Länder gebeuren, is er geen overkoepelend overzicht voor welke specifieke inbreuken deze vervolgingen worden ingesteld. Vertegenwoordigers van de bevoegde vergunningsdienst geven wel aan dat het quasi nooit om bewuste pogingen gaat om goederen af te wenden naar andere bestemmingen of om grootschalige wapensmokkel, maar eerder over onbewuste vergunningsplichtige doorvoer, wapenverzamelaars of kleinschalige illegale wapenhandel.²¹¹

Jaarverslagen van de **Belgische douane** tonen aan dat jaarlijks heel wat fysieke controles gebeuren op doorvoertransacties en dat heel wat overtredingen worden vastgesteld (tabel 18). Opvallend is wel dat het aantal fysieke controles en het aantal vastgestelde overtredingen in 2018 substantieel lager lag dan in de jaren voordien. Het is echter onduidelijk wat de precieze redenen hiervoor waren. Ook met betrekking tot de handel in strategische goederen stellen Belgische douanediens, regelmatig inbreuken vast op de douanewetgeving.²¹² Hoewel er geen specifieke cijfers bestaan over het aantal inbreuken inzake doorvoer van strategische goederen en hoewel heel wat inbreuken eerder uit vergetelheid zouden voortvloeien dan uit een bewuste poging de handelswetgeving te omzeilen, suggereren de statistieken dat inbreuken ter zake wel degelijk voorkomen.

Tabel 18: Controle door eerstelijnsdiensten van de Belgische douane op doorvoer, 2014-2018.²¹³

	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal aangiftes van doorvoer	2.414.889	?	2.183.685	3.138.797	2.243.257
Fysieke controle doorvoer	34.067	38.722	26.637	9.888	3.401
Aantal overtredingen	3.360	3.084	2.967	1.325	55

2 In de verschillende controlestelsels blijkt er momenteel weinig sprake van informatie-uitwisseling en feedback over het gevolg dat aan vastgestelde overtredingen wordt gegeven. Vergunningsdiensten hebben zelf slechts een beperkt zicht op het gevolg dat door het Openbaar Ministerie gegeven wordt aan PV's die zij overmaken. **Nederland** vormt hier in vergelijking met de andere controlestelsels een uitzondering op. Zodra een dossier bij het Nederlandse OM belandt, wordt er een zogenaamd afloopbericht bij overhandigd. Hiermee wordt het OM verzocht de afloop van een onderzoek terug te koppelen aan Team POSS, de douanediens die instaat voor opsporing en vervolging. Daarnaast is er minimaal één keer per maand overleg met het OM. Een dergelijke informatie-uitwisseling zou in de Vlaamse context nuttig kunnen zijn. De dCSG heeft immers sinds 2017 de decretale bevoegdheid administratieve boetes op te leggen indien twee maanden na het opstellen van een proces-verbaal geen strafvervolgning is ingeleid door het OM.²¹⁴ Deze procedure is momenteel echter nog niet operationeel. Een duidelijk afsprakenkader tussen de douane en het OM is hiervoor een belangrijke voorwaarde.

In Nederland bestaat al lange tijd een website (rechtspraak.nl) waarop **gerechtelijke uitspraken** (van rechtbanken, gerechtshoven en bijzondere colleges) toegankelijk worden gemaakt.²¹⁵ Zo zijn gerechtelijke uitspraken online gepubliceerd als aanverwante documenten van de wetgeving.²¹⁶ Ook de **Vlaamse overheid** werkt sinds kort aan een gegevensbank om alle vonnissen en arresten die verband houden met inbreuken op Vlaamse regelgeving te centraliseren.²¹⁷ Het bekendmaken van veroordelingen kan immers een preventief effect hebben doordat het de sector wijst op haar verplichtingen. In de huidige vormgeving van deze online databank is het beleidsdomein 'buitenlands beleid/controle strategische goederen' echter (nog) niet opgenomen.

Sanctionering van inbreuken: noodzakelijk sluitstuk in een omvattend controlesysteem

Systematische gegevens over het aantal inbreuken, vervolgingen en sancties voor inbreuken op het heersende doorvoercontroleregime zijn in de meeste controlestelsels zeer beperkt beschikbaar. Enkel de Britse overheid rapporteert systematisch over het aantal overtredingen en vervolgingen inzake het exportcontroleregime, maar maakt geen verdere opsplitsing naar type transactie. In sommige andere stelsels zijn slechts sporadische of anekdotische gegevens beschikbaar. Opvallend is dat ook een goede en systematische informatie-uitwisseling tussen de vergunningsdiensten enerzijds en de opsporings- en vervolgingsdiensten (parket en rechtbank) anderzijds veelal ontbreekt.

Toch is dergelijke informatie om verschillende redenen cruciaal. Ten eerste vormen de vermelde gegevens een belangrijke indicatie van de mate waarin het controlesysteem er effectief in slaagt verdachte en illegale transacties op te sporen en te vervolgen. Daarnaast kan informatie verkregen uit de identificatie van illegale transacties cruciaal zijn voor een betere beeldvorming, met het oog op een verdere optimalisering van de risicoanalyse die douanediensdiensten hanteren om toekomstige verdachte transacties te identificeren. Tot slot kan een duidelijke communicatie over vastgestelde inbreuken en vervolgingen een ontradend of een bewustzijnsbevorderend effect hebben bij de partijen betrokken bij doorvoertransacties.

Samengevat vormen een effectieve vervolging en sanctionering het noodzakelijke sluitstuk van een omvattend controlesysteem. In het algemeen wijzen de beperkte beschikbare gegevens in enkele controlestelsels er alvast op dat **illegale transacties en inbreuken op het export/doorvoercontroleregime effectief gebeuren** en worden opgespoord. Meer aandacht voor en transparantie over het opsporings- en vervolgingsbeleid is daarom essentieel.

2.2.10 Transparantie en publieke rapportage over doorvoer

Publiek toegankelijke informatie over de buitenlandse handel – invoer, uitvoer en doorvoer – van militair materieel is een belangrijke voorwaarde om parlementaire (en maatschappelijke) controle op het wapenexportbeleid mogelijk te maken. Openheid over het gevoerde wapenexportbeleid was lange tijd echter quasi onbestaand en in de meeste landen werd geen informatie over betreffende uitvoer aan het parlement ter beschikking gesteld. Vanwege commerciële confidentialiteit, nationale veiligheid, veiligheidsbelangen van ontvangende landen en vrees voor negatieve effecten op bilaterale relaties, waren overheden immers niet geneigd informatie publiek te maken.²¹⁸ Pas sinds het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn overheden geleidelijk gestart met gegevens over wapenhandel publiek te maken. En het is pas sinds het EU Gemeenschappelijk Standpunt in 2008 dat elke EU-lidstaat ertoe verplicht is een jaarrapport te publiceren “*over zijn uitvoer van militaire goederen en technologie*”.²¹⁹ Strikt genomen geldt deze verplichting tot rapportage dus niet met betrekking tot de doorvoer van militaire goederen; evenmin bevat deze bepaling informatie over welke aspecten dient te worden gerapporteerd. Lidstaten zijn dus vrij te bepalen hoe vaak (wel minstens jaarlijks) en hoe ze rapporteren over de uitvoer van militair materieel.

Afgezien van het feit dat er geen expliciete vraag is vanuit Europa om over doorvoertransacties te rapporteren op basis van het Gemeenschappelijk Standpunt, is het relevant om te bekijken of er op nationaal vlak verplichtingen bestaan om al dan niet publiek aan het parlement verslag uit te brengen over doorvoer van defensiegerelateerde goederen. Hierbij bekijken we achtereenvolgens of er een wettelijke verplichting bestaat te rapporteren over doorvoer, met welke periodiciteit er gerapporteerd wordt over doorvoer en welke gegevens er over doorvoer publiek beschikbaar worden gemaakt. Tabel 19 geeft een schematisch overzicht van deze dimensies voor elk van de geselecteerde controlestelsels.

Tabel 19: Publieke rapportage over doorvoer van militaire goederen in de controlestelsels

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Dene-marken	Duits-land	Frankrijk	Neder-land	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Wettelijk verplicht	Ja ²²⁰	Ja ²²¹	Nee	Nee	via program-mawet		Voor uitvoer, doorvoer niet vermeld ²²²	Voor uitvoer, niet voor doorvoer ²²³
Periodiciteit	Maandelijks					Maandelijks		Per kwartaal
	Half-jaarlijks							
	Jaarlijks	Jaarlijks	Jaarlijks	Jaarlijks	Jaarlijks	Jaarlijks	Jaarlijks	Jaarlijks
Gerapporteerde gegevens over doorvoer								
Aantallen	Vergunn.	Vergunn.	-	-	Vergunn.	Vergunn.	Vergunn.	Vergunn.
	Weiger.	Weiger.	-	-	Weiger.	Weiger.	Weiger.	Weiger.
	Vrijstell.							Ingetrokken
	Verlenging.							herroepen
								onderbroken
Goederen	Type				Type (%) en beschrijving	Categorie (A of B)		ML-categorie en beschrijving
Land van bestemming	Of eindgebruik	X			Continent van bestemming	X		
Eindgebruiker	Categorie	/	/	/	Categorie	/	/	/
Waarde	In €	In €				Globaal, in €		In pond
Motivering	Criteria bij weigering					Criteria bij weigering		

Onder de radar: Doorvoer van militaire goederen: van vergunnen tot controleren

1 Bijna alle aandacht in de officiële overheidsverslagen over het wapenexportbeleid gaat naar cijfergegevens over vergunde, geweigerde en effectieve **uitvoer** van militair materieel. **Er is heel wat minder aandacht voor doorvoer.** Terwijl een eerdere analyse van de publieke rapportage over wapenuitvoer in verschillende Europese controlestelsels aantoonde dat de aard en frequentie van publieke rapportage over wapenuitvoer doorheen de jaren geleidelijk is uitgebreid²²⁴, geldt deze vaststelling veel minder op het vlak van rapportage over de vergunde doorvoer van militaire goederen.

2 Een bijkomende vaststelling is dat **Denemarken en Duitsland geen gegevens** publiceren over afgeleverde of geweigerde doorvoervergunningen. Voor Duitsland zijn enkel beperkte gegevens beschikbaar in een antwoord op parlementaire vragen, zoals in zulk antwoord uit 2014 met cijfers over de vergunde doorvoer van oorlogswapens.²²⁵ Deze cijfers hebben bovendien geen betrekking op intra-EU-doorvoer of doorvoer waarbij de goederen zich aan boord van een schip of vliegtuig bevinden; voor deze types van doorvoer heeft de Duitse overheid een algemene vergunning gepubliceerd waarvoor geen rapportageverplichting bestaat. Hierdoor is er geen overzicht van de transacties via deze vergunningen.²²⁶ Sinds 2014 zijn geen nieuwe gegevens publiek gemaakt.

3 De mate waarin een wettelijke basis bestaat voor de rapportage over de controle op de buitenlandse handel in militaire goederen verschilt tussen de controlestelsels. Voor sommige stelsels is dat een **wettelijke verplichting**, andere rapporteren *de facto*. In het Vlaams en het Waals Gewest gebeurt dat op basis van een bepaling in de specifieke wetgeving, in Frankrijk op basis van een programmawet. In andere stelsels zoals het Verenigd Koninkrijk geldt de wettelijke verplichting enkel voor uitvoer. *De facto* vermelden de Britse jaarrapporten inzake doorvoer wel het aantal vergunde, geweigerde, ingetrokken en herroepen vergunningen, en stopgezette aanvragen.

4 Op het vlak van de **frequentie** voorzien drie controlestelsels – Spanje, Frankrijk en het Waals Gewest – enkel in een jaarlijkse rapportage. De drie andere controlestelsels die informatie over doorvoer systematisch publiceren, kennen een hogere frequentie van publicatie. Het Verenigd Koninkrijk publiceert een driemaandelijks rapport, Vlaanderen en Nederland rapporteren maandelijks gegevens op de website van de bevoegde overheidsdienst.

5 Op het vlak van **desaggregatie** – de mate van detail in de rapportage – valt opnieuw op dat Vlaanderen, Nederland en het Verenigd Koninkrijk het verst gaan: zij rapporteren als enige **op het niveau van de vergunning**.²²⁷ In elk van deze controlestelsels wordt op die manier per vergunning informatie gepubliceerd over het type goederen (de ML-categorie) en de waarde van de vergunning. Vlaanderen en Nederland rapporteren daarnaast nog over het type eindgebruiker, Nederland voorziet in een inhoudelijke omschrijving van de betrokken goederen. Opvallend is dat het Verenigd Koninkrijk gegevens rapporteert over de **doorlooptijden** van de vergunningsaanvragen. Voor doorvoertransacties blijkt dat in het tweede kwartaal van 2020 63% van alle vergunningen behandeld werd binnen 20 werkdagen; de mediaan-doorlooptijd bedraagt 19 werkdagen.²²⁸

In de drie controlestelsels – Waals Gewest, Frankrijk en Spanje – die enkel in de jaarlijkse rapportage gegevens publiceren over doorvoer, blijft deze rapportage veelal beperkt tot een

korte paragraaf die melding maakt van het aantal uitgereikte en geweigerde vergunningen voor de doorvoer van militair materieel. Waalse rapporten geven een overzicht van het aantal vergunningen per bestemmingsland met de waarde van alle licenties, maar bieden geen overzicht van het type goederen, noch van het land van herkomst, noch van de eindgebruiker. Wallonië geeft wel weer voor welk type goederen de doorvoer geweigerd werd en wat de bestemmingslanden voor deze goederen waren. Andere gegevens ontbreken echter.

6 Een laatste aspect van transparantie is de mate van *omvattendheid* van de rapportage. Een eerste kanttekening is dat de controlestelsels sterk verschillen in de transacties die vergunningsplichtig zijn (en waarover dus potentieel gerapporteerd wordt). Alle controlestelsels met een systematische rapportage rapporteren over het aantal uitgereikte en geweigerde individuele doorvoervergunningen. Geen enkel van de controlestelsels die algemene vergunningen voor doorvoer van militair materieel hanteren, rapporteert over het effectieve gebruik daarvan. Het Verenigd Koninkrijk rapporteert enkel het aantal actoren dat zich geregistreerd heeft om een algemene doorvoervergunning te gebruiken. Bedrijven zijn niet verplicht te rapporteren over het effectieve gebruik van die vergunningen en de Britse overheid heeft geen zicht op het aantal transacties via die algemene vergunningen. In Nederland dient wel gerapporteerd te worden aan de CDIU over het effectieve gebruik van de algemene doorvoervergunningen, maar deze gegevens worden niet gepubliceerd. Aangezien Duitsland geen systematische rapportage kent over doorvoer, geldt dit eveneens voor het gebruik van de algemene doorvoervergunning.

Publieke rapportage over doorvoer: minder uitgebreid en minder systematisch

Publieke rapportage over doorvoer van militaire goederen in de onderzochte stelsels blijkt **zeer beperkt**. Sommige overheden rapporteren niet over vergunde en geweigerde doorvoer, terwijl andere overheden enkel vermelden hoeveel doorvoervergunningen werden uitgereikt (en geweigerd). Ook in de stelsels die meer informatie verschaffen, zoals het Vlaams Gewest, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, is dat mede het gevolg van de hoge mate van transparantie over de uitvoer van militair materieel. De tendens tot grotere transparantie over wapenexport in verschillende Europese lidstaten is dus niet noodzakelijk gepaard gegaan met een grotere openheid over doorvoer. Dit alles illustreert de geringe maatschappelijke en politieke aandacht voor de problematiek van doorvoer binnen het wapenexportbeleid.

Bovendien bestaan er **grote verschillen** over welke informatie beschikbaar is over de doorvoer van militaire goederen. Terwijl sommige landen helemaal geen gegevens publiceren, rapporteren andere op zeer frequente (maandelijkse tot driemaandelijkse) basis over de uitgereikte en geweigerde vergunningen met informatie over landen van herkomst of bestemming van de transactie, de types producten en de eindgebruiker.

Tegelijkertijd beïnvloeden de eerder beschreven verschillen in de vergunningsplichtige doorvoer én de types vergunningen die hiervoor kunnen worden gebruikt, ook de omvattendheid en vergelijkbaarheid van de gegevens. Deze verschillen leiden ertoe dat transacties in het ene stelsel wel en in het andere stelsel niet vergunningsplichtig zijn, en afhankelijk daarvan gerapporteerd worden. Dit gebrek aan gepubliceerde informatie heeft als gevolg dat **slechts zeer beperkt vergelijkbare gegevens voorhanden zijn** om Europese tendensen met betrekking tot de doorvoer van militair materieel in kaart te brengen.

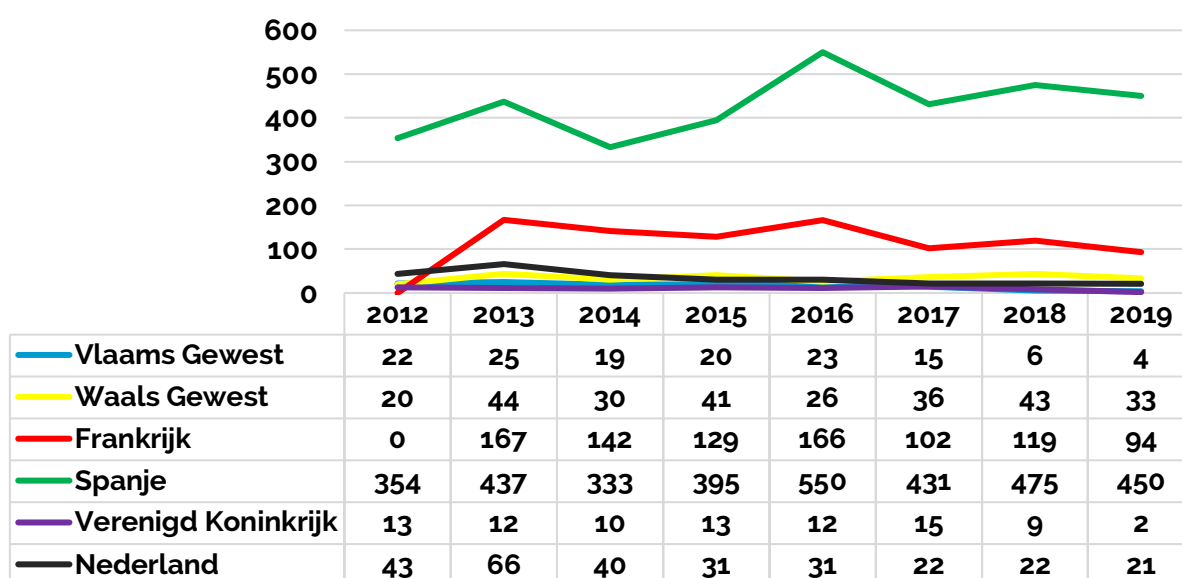
2.3 Evoluties in de vergunde doorvoer van militair materieel in de geselecteerde stelsels

Uit bovenstaande analyse inzake de mate van transparantie blijkt dat het een uitdaging is op een betrouwbare manier evoluties in de doorvoer van militaire goederen te identificeren. Niet enkel de beperkte omvang van de gepubliceerde data, ook de substantiële verschillen in welke transacties vergunningsplichtig zijn én het gebruik van globale en algemene vergunningen (waarover niet wordt gerapporteerd) bemoeilijken een zinvolle analyse van evoluties in de vergunde doorvoer van militair materieel.

Zoals eerder besproken, is er weinig vergelijkbaar cijfermateriaal voorhanden. Twee van de acht onderzochte stelsels, Denemarken en Duitsland, publiceren geen systematische informatie over doorvoer. De andere stelsels kennen substantiële verschillen in de frequentie, mate van detail en omvattendheid van de informatie. We bespreken daarom in eerste instantie enkel de beschikbare gegevens in elk van deze zes stelsels: het aantal uitgereikte en geweigerde vergunningen in het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, Frankrijk, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. We kijken hiervoor naar de periode van 2012 tot 2019. In 2012 trad immers het Wapenhandeldecreet in werking en 2019 was het meest recente jaar waarvoor op het moment van schrijven data beschikbaar waren in de stelsels die dergelijke gegevens publiceren.

Vergunde doorvoer van militair materieel

Figuur 6: Aantal uitgereikte doorvoervergunningen in het Vlaams Gewest, Waals Gewest, Frankrijk, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, 2012-2019



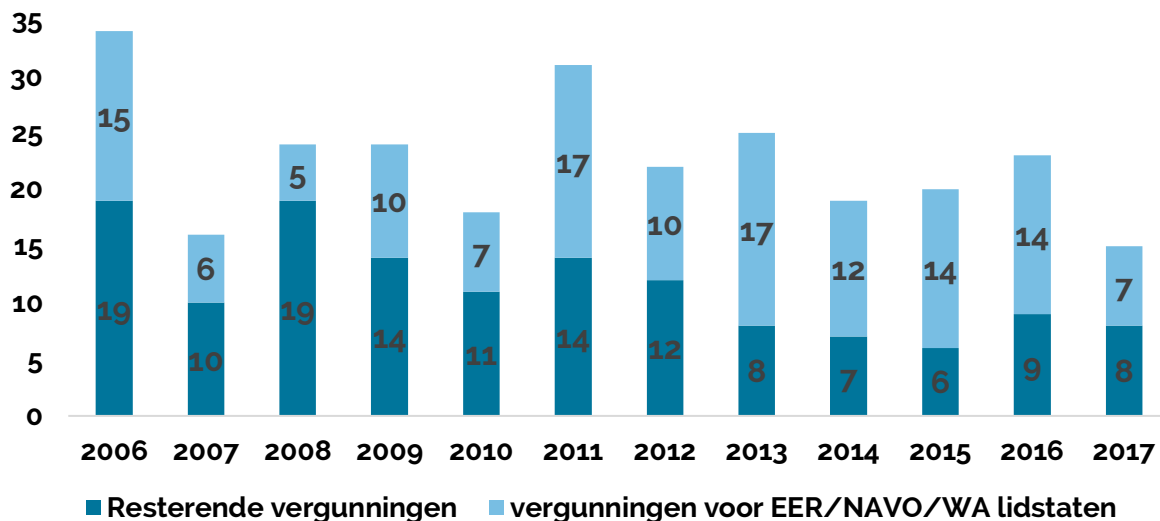
1 Een eerste vaststelling is dat het aantal uitgereikte doorvoervergunningen in twee stelsels – Frankrijk en Spanje – aanzienlijk hoger ligt dan in de andere controlestelsels (figuur 6). Voor Frankrijk gaat het om 100-170 jaarlijkse vergunningen, in Spanje zelfs om een veelvoud daarvan. Hier schommelt het aantal uitgereikte vergunningen jaarlijks tussen 333 en 550. Voor Duitsland zijn enkel gegevens voor de periode 2009-2013 beschikbaar: in deze periode zijn **1.195 vergunningen voor de doorvoer van oorlogswapens** afgeleverd. Een opdeling per jaar is echter niet beschikbaar, waardoor het niet mogelijk is te bepalen of er bepaalde evoluties zijn vast te stellen. Wel tonen deze cijfers aan dat er een substantieel aantal vergunningen voor doorvoer over Duits grondgebied werd afgeleverd, vooral omdat het enkel om een subset van goederen uit de gemeenschappelijke militaire lijst gaat.^a De bevoegde Duitse vergunningsdienst gaf bovendien aan dat jaarlijks nog steeds 200-300 doorvoervergunningen worden uitgereikt en dat hier weinig opvallende evoluties in vast te stellen zijn.²²⁹ In de andere stelsels – Vlaams Gewest, Waals Gewest, Nederland en Verenigd Koninkrijk – ligt het aantal doorvoervergunningen veel lager en bedraagt het bijna steeds minder dan 50 jaarlijkse vergunningen.

2 Een tweede vaststelling is dat er in meerdere controlestelsels een afname is van het aantal doorvoervergunningen. Deze daling is vooral in het Vlaams Gewest uitgesproken (ook in het Verenigd Koninkrijk in 2019), maar is ook zichtbaar in Nederland en Frankrijk. De daling in Vlaanderen van het aantal uitgereikte doorvoervergunningen na 2017 is mede het gevolg van de wijzigingen in het wettelijke kader, vooral wat betreft de vergunningsplichtige transacties: sinds 2017 is doorvoer met overlading bestemd voor een EER-, NAVO- of WA-lidstaat niet langer vergunningsplichtig. Sinds 2006 had een substantieel aantal uitgereikte doorvoervergunningen EER-, NAVO- of WA-lidstaten als bestemmingsland, terwijl zulke transacties onder het huidige decretale kader niet vergunningsplichtig zijn (figuur 7).^b

^a In 2017 maakte de Duitse overheid in een antwoord op een parlementaire vraag bekend hoe vaak het transport van niet-oorlogswapens vergunningsplichtig was gesteld in 2015 en 2016. Telkens ging het om **vijf transacties** die *ad hoc* onder vergunningsplicht werden geplaatst. Bestemmingslanden waren Irak, Libanon en Rusland. ([Drucksache 18/13278](#)). Hoewel dus ook de doorvoer van andere militaire goederen effectief kan worden gecontroleerd, gebeurt dit slechts vrij zelden.

^b In de periode 2005-2011 werden 11 doorvoervergunningen ingesteld op basis van de **catch all clause** uit de toen geldende federale wetgeving van 2003. In het Vlaams Wapenhandeldecreet van 2012 is het toepassingsgebied van de *catch all* bepaling veranderd en verengd en ligt de focus niet langer op de eindgebruiker, maar op het eindgebruik en de mogelijk bijhorende schade. Sinds 2012 is deze clause niet meer gebruikt om doorvoertransacties onder vergunningsplicht te plaatsen. Het ging gemiddeld over minder dan 2 vergunningen per jaar, dus het globale effect blijft beperkt.

Figuur 7: Aantal doorvoervergunningen bestemd voor EER-, WA- en NAVO-lidstaten en aantal resterende doorvoervergunningen, 2006-2017



Het nieuwe doorvoerregime in Vlaanderen kan dus een belangrijke verklaring zijn voor de afname van het aantal doorvoervergunningen, maar omdat deze trend zich al eerder aan het voltrekken was, is het niet de enige verklaring. De analyse in figuur 7 betekent echter dat de doorgevoerde aanpassingen aan het decretale kader wel degelijk een effect hebben gehad op het aantal vergunningsplichtige transacties.

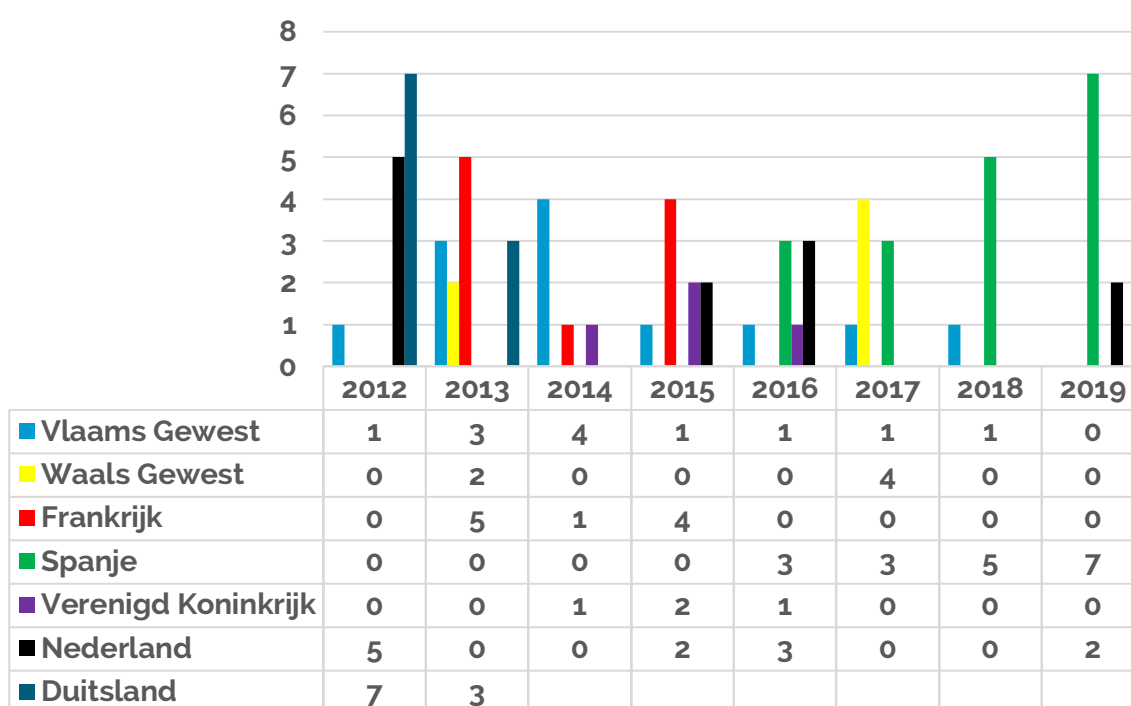
Ook in Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de voorbije jaren sprake van een afname van het aantal individuele doorvoervergunningen. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk kan dit mogelijk te maken hebben met de bijkomende implementatie van algemene doorvoervergunningen in deze periode. Het Verenigd Koninkrijk voorziet bovendien meer algemeen een zeer beperkte systematische vergunningsplicht voor de doorvoer van militaire goederen.

Het aantal doorvoertransacties dat via deze algemene vergunningen gebeurt, is niet mee opgenomen in de cijfers omdat betreffende landen er niet over rapporteren. Hoewel in Nederland de gegevens over het aantal keer dat een algemene vergunning is gebruikt niet onmiddellijk beschikbaar zijn, is wel informatie beschikbaar over de waardes waarvoor van die algemene vergunningen gebruikgemaakt is. Zo werden in Nederland in 2020 voor **bijna 370 miljoen euro aan militaire goederen doorgevoerd** via de drie algemene doorvoervergunningen samen.²³⁰ In het geval van Nederland hebben doorvoerders de keuze om gebruik te maken van een algemene vergunning of om een individuele vergunning te vragen. Om die reden worden ook er individuele doorvoervergunningen uitgereikt voor transacties die formeel gezien onder algemene vergunningen kunnen gebeuren. Het gaat dan wellicht om incidentele doorvoerders die niet alle formaliteiten omtrent een algemene vergunning willen vervullen en die daarom een individuele vergunning aanvragen.²³¹ Het vermelde cijfer suggereert echter wel dat heel wat doorvoertransacties in Nederland gebeuren via die algemene vergunningen.

Geweigerde doorvoer van militair materieel

Het overzicht van de geweigerde doorvoeraanvragen in de periode 2012-2019 toont in alle landen vrij lage cijfers (figuur 8). Frankrijk kent al vier jaar op rij geen weigeringen (en de laatste drie jaar gemiddeld bijna 40% minder vergunningen ten opzichte van 2016). Spanje kent de laatste twee jaar een piek, met respectievelijk 5 en 7 weigeringen, hetgeen verhoudingsgewijs nog steeds heel laag is ten opzichte van het totale aantal doorvoervergunningen, dat de laatste drie jaar ruim boven de 400 lag.

Figuur 8: Aantal geweigerde doorvoervergunningen in de controlestelsels, 2012-2019.



Bestemming en herkomst van vergunde en geweigerde doorvoer

Een analyse van de bestemmingslanden en herkomstlanden van de vergunde en geweigerde doorvoer kan van belang zijn om mogelijke verklaringen te vinden voor de sterke afname van het aantal doorvoervergunningen in Vlaanderen. Via deze analyse kunnen we immers mogelijk zien of bepaalde handelsstromen de voorbije jaren verschoven zijn tussen controlestelsels. **Belangrijk is om zowel naar de herkomstlanden als de bestemmingslanden van de vergunde en geweigerde doorvoer te kijken.** De beoordeling van de vergunningsaanvraag door de Vlaamse regering gebeurt weliswaar op basis van het voorziene eindgebruik in het land van bestemming/eindgebruik, maar door ook te kijken naar het land van herkomst wordt het mogelijk bepaalde routes en verschuivingen daarin te identificeren.

Enkel het Vlaams Gewest, Nederland en het Verenigd Koninkrijk geven inzicht in de herkomst- of bestemmingslanden van uitgereikte en geweigerde doorvoervergunningen. Enkel Vlaanderen rapporteert consequent zowel herkomst als bestemming. Nederland doet dit enkel voor vergunde doorvoer; voor geweigerde doorvoer is enkel de bestemming gekend. Het Verenigd Koninkrijk rapporteert enkel over de bestemmingslanden. Voor Duitsland zijn enkel gegevens over de herkomst en bestemming van geweigerde doorvoervergunningen voor de periode 2009-2014 beschikbaar.

1 De meeste Vlaamse vergunningen voor doorvoer buiten de EU worden uitgereikt voor defensieproducten bestemd voor landen in **Afrika**. In 2005-2011 werden 52 vergunningen uitgereikt voor in totaal 20 Afrikaanse bestemmingslanden, bijna 40% van alle uitgereikte doorvoervergunningen in deze periode. Opvallend is dat de doorvoer via Vlaanderen naar **Afrika** de voorbije jaren sterk is verminderd: in de periode 2012-2020 gaat het nog om slechts 21 vergunningen, terwijl het in de zes jaar daarvoor om 50 vergunningen ging. Na de aanpassing van het doorvoerregime in het Wapenhandeldecreet in 2017 is dit nog sterker uitgesproken. Van de twaalf vergunningen in de periode 2017-2020 zijn er negen bestemd voor landen in Afrika: Zuid-Afrika (4), Guinee, Libië, Oeganda, Mali en Rwanda. In de meeste gevallen gaat het om goederen die bestemd zijn voor internationale organisaties ter plaatse.

2 Zeker in termen van waarde betreft de vergunde doorvoer in de controlestelsels vooral doorvoer van militair materieel naar landen in het Midden-Oosten. De doorvoer via Vlaanderen naar landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (**MENA-regio**) is de voorbije jaren echter sterk verminderd. Hier kan de impact van de Arabische Lente op het Vlaamse exportcontrolebeleid een verklarende factor zijn. De vergunningen die wel nog werden uitgereikt, waren veelal bestemd voor internationale organisaties. In 2013 (munitie bestemd voor de VAE) en in 2014 (pantservoertuigen voor Saoedi-Arabië) werden twee doorvoervergunningen naar deze regio geweigerd.

Opvallend is dat in Nederland een gelijkaardige evolutie kan worden vastgesteld. In de periode 2012-2014 was de MENA-regio de belangrijkste bestemmingsregio voor vergunde doorvoer van militair materieel via **Nederland**. In deze drie jaren waren respectievelijk 19/43, 36/66 en 18/40 van de uitgereikte vergunningen voor betreffende regio bestemd. Het ging vooral om doorvoer bestemd voor de Verenigde Arabische Emiraten, maar ook voor landen als Oman, Saudi-Arabië, Koeweit, Qatar, Algerije, Turkije en Israël. In 2013 en 2014 was de VAE niet enkel in aantal vergunningen maar ook in de waarde van de vergunde doorvoer, het belangrijkste bestemmingsland: 18,5 miljoen euro op een totaal van 50,3 miljoen euro in 2013; 70,8 miljoen euro op een totaal van 93,2 miljoen euro in 2014. Telkens ging het om munitie voor de strijdkrachten van de VAE afkomstig uit Zwitserland. Vanaf 2015 daalde deze doorvoer geleidelijk en sinds 2017 is hij quasi volledig verdwenen. Tussen 2017 en 2019 ging het nog om twaalf doorvoervergunningen (waarvan zes bestemd voor Algerije) op een totaal van 65 vergunningen. Vooral de quasistop van doorvoer naar de VAE - van 34 vergunningen tussen 2012 en 2014 naar slechts één vergunning tussen 2017 en 2019 - is hierbij opvallend. Net zoals het Vlaams Gewest hanteert Nederland sinds 2016 een zeer strikt beleid ten aanzien van uit- en doorvoer van militair materieel richting de VAE en Saoedi-Arabië. Zo werden drie doorvoervergunningen naar de VAE geweigerd in 2015,

2016 en 2019 vanwege het risico op mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal humanitair recht.^a

Ook blijkt de doorvoer vanuit Israël via het Vlaams Gewest en Nederland het voorbije decennium sterk te zijn verminderd. In de periode 2004–2009 gebeurden nog enkele doorvoertransacties vanuit Israël via Vlaanderen, maar werden er eveneens verschillende doorvoertransacties geweigerd. Mogelijk is deze afname een effect van het verstrengde Belgische beleid ten aanzien van wapenleveringen richting Israël sinds 2009. Een gelijkaardige evolutie vond plaats in Nederland: in 2006–2007 vonden 142 wapenzendingen naar Israël via Nederland plaats, maar eind 2008 zou een deel van de militaire doorvoer naar Israël verplaatst zijn naar het Belgische vliegveld Bierset, officieel vanwege een verhoging van de landingsgelden op Schiphol.²³² Hierdoor daalde sindsdien de gerapporteerde doorvoer van militaire goederen naar Israël via Nederland. De Waalse overheid controleert echter enkel doorvoertransacties met overlading, waardoor transacties waarbij het vliegtuig enkel een tussenlanding maakt op Waals grondgebied niet onder het toepassingsgebied van het Waalse doorvoercontrolestelsel valt en hierover niet wordt gerapporteerd. In welke mate deze transacties nu effectief via de luchthaven van Bierset gebeuren is dus niet helemaal duidelijk.

3 Een derde belangrijke regio van bestemming is **Latijns-Amerika**. Deze regio staat in voor een kwart van de uitgereikte doorvoervergunningen. Het betreft vooral doorvoer van militaire voertuigen, vuurwapens en munitie. Het belangrijkste bestemmingsland is Brazilië, zowel in aantal als waarde van de vergunde doorvoer. De militaire goederen bestemd voor Brazilië zijn voornamelijk afkomstig van Europese landen (bijvoorbeeld Zwitserland, Duitsland en Zweden) en zijn doorgaans militaire voertuigen. Ook naar Chili (vooral munitie uit Noorwegen) en Uruguay (vooral voertuigen uit Duitsland) zijn regelmatig militaire goederen verscheept vanuit Vlaanderen. Opvallend is echter dat **de doorvoer via het Vlaams Gewest naar landen in Latijns-Amerika de voorbije jaren volledig is weggefallen**. Tussen 2012 en 2016 werden nog 16 vergunningen uitgereikt voor doorvoer bestemd naar landen in die regio, maar in de periode 2017–2019 werd er geen enkele vergunning meer verstrekt. Deze sterke afname lijkt niet onmiddellijk gelinkt aan een strengere benadering van dergelijke doorvoer door de Vlaamse overheid. Enkel in december 2011 werd een vergunning voor de doorvoer van geweren (waarde van 4,3 miljoen euro) vanuit Israël bestemd voor de krijgsmacht van Honduras geweigerd. Sindsdien werd geen enkele doorvoervergunning voor Midden- of Zuid-Amerika geweigerd.

In Nederland schommelde het aantal vergunningen naar deze regio tussen 2013 en 2015 tussen 10–13 vergunningen, sindsdien is dit aantal ook gedaald tot 3–4 vergunningen per jaar. De Nederlandse overheid weigerde in de onderzochte periode diverse doorvoervergunningen voor deze regio (Trinidad & Tobago, Cuba, Suriname, Venezuela), wat mogelijk een effect kan hebben. Een andere potentiële verklaring is het stijgende

^a In 2016 heeft de Nederlandse overheid de VAE (en enkele andere landen in de regio) verwijderd uit de lijst van landen waarvoor een algemene doorvoervergunning kan worden gebruikt (bijvoorbeeld wanneer de goederen afkomstig zijn uit een EU-lidstaat of een ander bevriend land). Deze daling van het aantal Nederlandse doorvoervergunningen naar de MENA-regio kan dus niet worden toegeschreven aan een verplaatsingseffect van deze transacties naar algemene vergunningen.

gebruik van de algemene doorvoervergunningen, zeker omdat de landen van oorsprong exporterend naar deze regio via Nederland, vaak andere Europese lidstaten waren.

Opvallend is dat de **meeste herkomstlanden van zowel de vergunde als de geweigerde doorvoer** via Vlaanderen in de EU liggen. Vooral Frankrijk en Tsjechië komen in deze analyse regelmatig naar boven, wat toch wel een opvallend gegeven is, omdat het dan vaak goederen betreft waarvoor het land in kwestie in principe een exportvergunning heeft afgeleverd. Wat betreft de herkomstlanden van de vergunde doorvoer via Vlaanderen, valt op dat Frankrijk en Zwitserland als belangrijke herkomstlanden van doorvoer sinds 2017 volledig zijn weggevallen. Tussen 2012 en 2016 werden bijvoorbeeld nog 15 doorvoervergunningen uitgereikt door de Vlaamse overheid voor militaire goederen uitgevoerd vanuit Zwitserland, sinds 2017 geen enkele meer.

De Nederlandse jaarrapportage biedt geen zicht op de herkomstlanden van de geweigerde doorvoertransacties.²³³ Wel blijkt in Nederland dat de meeste doorvoervergunningen een andere Europese lidstaat als land van oorsprong hebben. Ook uit de gegevens over de geweigerde doorvoer in **Duitsland** in de periode 2009–2013 blijkt dat van de 17 geweigerde vergunningen voor de doorvoer van oorlogswapens, in verschillende gevallen het land van herkomst een EU-lidstaat was (België, Tsjechië, Bulgarije en Oostenrijk) of een NAVO-bondgenoot (zoals Noorwegen of de Verenigde Staten). Daarnaast waren er andere Europese landen van herkomst (Zwitserland, Bosnië-Herzegovina, Servië) naast Israël. Vier vergunningen voor de doorvoer van vuurwapens en munitie bestemd voor Oman werden geweigerd in de periode 2009–2013. Opvallend is dat Duitsland in 2012 de doorvoer van munitie voor vuurwapens vanuit België naar Oman weigerde, terwijl Nederland in december 2012 en maart 2013 de doorvoer van pistolen en bijhorende 9mm magazijnen vanuit België richting Oman wel goedkeurde. Daarnaast werd doorvoer van vuurwapens en munitie richting landen in Zuid-Amerika – Ecuador (2), Colombia (2) en Paraguay (1) – geweigerd. Voor Thailand werden dan weer drie doorvoervergunningen geweigerd voor munitie en voor stuwstoffen.

Een grote beperking is dat de andere onderzochte controlestelsels weinig tot geen informatie beschikbaar stellen over de herkomst- of bestemmingslanden van de gecontroleerde doorvoertransacties. Het **Waals Gewest** rapporteert enkel de bestemmingslanden van de geweigerde doorvoertransacties. In 2017 werd doorvoer geweigerd bestemd voor Brazilië, Frankrijk en voor Israël (2x). Telkens ging het om de doorvoer van vuurwapens en, in het geval van Israël, ook om munitie voor vuurwapens. De in 2013 geweigerde doorvoertransacties waren bestemd voor Bosnië-Herzegovina en Macedonië, telkens voor vuurwapens. Het **Franse** jaarverslag meldt enkel dat “*dans la majorité des cas, ces autorisations ont été accordées pour des opérations de transit depuis ou à destination d’un État membre de l’Union européenne ou d’un État d’Europe occidentale*”.²³⁴ Uit de Waalse rapportage blijkt het overgrote deel van de uitgereikte doorvoervergunningen eveneens een Europees land als bestemming te hebben. Europa wordt hierbij wel breder opgevat dan enkel de EU en omvat alle landen op het Europese continent. Zo hadden in 2019 31 van de 33 vergunningen een bestemmingsland in Europa (in totaal 11 verschillende landen).²³⁵ De jaren voordien ging het om 38/43 vergunningen (2018)²³⁶, 30/36 vergunningen (2017)²³⁷, 34/41 vergunningen (2015)²³⁸, 36/44 vergunningen (2013)²³⁹ en 11/20 vergunningen (2012)²⁴⁰. Over de herkomstlanden van de vergunde en geweigerde doorvoer

rapporteert het Waals Gewest niet. Volgens de bevoegde Waalse dienst zijn er *grosso modo* drie stromen doorvoer van militair materieel via het Waalse grondgebied: 1) geavanceerde wapens; 2) doorvoer vanuit Israël die transiteert via de luchthaven van Bierset; 3) doorvoer vanuit de Verenigde Staten, onder meer vanwege het Europese distributiecentrum van de Amerikaanse fabrikant Smith & Wesson, dat in het Waals Gewest gevestigd is.²⁴¹ Het gebrek aan meer gedetailleerde gegevens maakt het echter quasi onmogelijk om eventuele verplaatsings-effecten te identificeren op basis van de beschikbare gegevens.

Evoluties in de vergunde en geweigerde doorvoer: opvallende verschillen, moeilijk te verklaren

Doordat er geen bereidheid was van de Franse en Spaanse bevoegde diensten om mee te werken (allebei douanediensdiensten), was het niet mogelijk om een verklaring te vinden voor de opvallend hoge aantallen doorvoervergunningen in beide landen, althans in vergelijking met de overige controlestelsels.

Tijdens het eerdere onderzoek van het Vredesinstituut in 2012 werd een te strenge beoordeling van aanvragen, gevolgd door een verplaatsing van bepaalde transacties naar andere havens, als verklarende hypothese naar voor geschoven.²⁴² De huidige analyse toont alvast aan dat de voorbije jaren bepaalde veranderingen zijn gebeurd inzake de bestemmingen – verminderde doorvoer naar Afrika, wegvallen van Zuid-Amerika en de MENA-regio als bestemmingsregio – en inzake de herkomstlanden – wegvallen van Frankrijk, Zwitserland en Tsjechië – van de doorvoer via Vlaanderen. Omdat de beschikbare gegevens uit de omringende controlestelsels ofwel volledig ontbreken ofwel zeer beperkt zijn, is het quasi onmogelijk eventuele evoluties of verschuivingen te identificeren. Wel blijkt uit onze analyses dat alvast enkele omliggende stelsels – Duitsland en Nederland – vergunningsplichtige doorvoer op gelijkaardige wijze beoordelen als uitvoer.

Europese landen treden, in die gevallen waarvoor het herkomst- of bestemmingsland van geweigerde doorvoer bekend is, toch relatief frequent op als land van herkomst van de goederen. Deze vaststelling suggereert dat Europese lidstaten verschillen in de beoordeling van de internationale handel in militaire goederen. Immers, het gaat vaak over gevallen waarbij een uitvoervergunning werd uitgereikt door een EU-lidstaat, na toetsing van de beoordelingscriteria. De weigering van de doorvoer van diezelfde goederen, op basis van dezelfde beoordelingscriteria, door een andere lidstaat illustreert de bestaande verschillen in interpretatie van die criteria.

2.4 Acht stelsels voor de controle op de doorvoer van militaire goederen: enkele conclusies

De analyse en vergelijking van de acht geselecteerde stelsels voor de controle op de doorvoer van militaire goederen levert enkele opvallende conclusies op.

Ten eerste blijkt dat, hoewel de stelsels **verschillende gelijkaardige aspecten hebben**, ze in **de praktische implementatie van de controle substantieel verschillen**. De doelstellingen, de gebruikte definities voor doorvoer, de controlelijsten en de gebruikte beoordelingscriteria lijken in de meeste stelsels sterk op elkaar. Desondanks bestaan in de praktijk grote verschillen tussen de goederen die onder controle staan, tussen de transacties die effectief en systematisch worden gecontroleerd, tussen de vergunningstypes die hiervoor kunnen worden gebruikt en tussen de transacties die worden vrijgesteld van vergunningsplicht, al dan niet in combinatie met een rechtsgrond voor *ad hoc* controle. Eenzelfde doorvoertransactie van militaire goederen kan daarom in het ene stelsel volledig vrij gebeuren, in een tweede stelsel systematisch vergunningsplichtig zijn, en in een derde stelsel gebeuren via een algemene vergunning, met telkens verschillende uitzonderingen op basis van het type goederen en de landen van herkomst of bestemming van de doorvoer.

De Vlaamse benadering sluit aan bij de aanpak in de meeste andere controlestelsels, waarbij een brede definitie van doorvoer gecombineerd wordt met een engere systematische vergunningsplicht en de mogelijkheid niet-vergunningsplichtige transacties (*in casu* doorvoer zonder overlading) in bepaalde omstandigheden *ad hoc* te controleren. De grote verschillen in de concrete modaliteiten tussen de controlestelsels maken het echter zeer moeilijk betekenisvolle conclusies te formuleren over de beleidskeuzes van de Vlaamse overheid, in vergelijking tot de andere stelsels.

De onderliggende principes van de controlestelsels **verschillen** soms ook sterk op een meer fundamenteel niveau. De meeste stelsels geven er in de praktijk voorrang aan te controleren waar de gelegenheid zich voordoet, met name bij overlading in zee- en luchthavens, net omdat controle bij rechtstreekse doorvoer vanuit economisch standpunt zo ingrijpend is dat men verkiest enkel te controleren indien er een vermoeden is van verdachte doorvoer. Duitsland en Denemarken daarentegen kennen in essentie geen specifiek systeem voor de controle op doorvoer. Denemarken benadert doorvoer als een combinatie van invoer-uitvoer en een doorvoervergunning is daarom in Denemarken een gecombineerde invoer-uitvoervergunning. In Duitsland vloeit de controle op de doorvoer van oorlogswapens voort uit de grondwettelijke bepaling dat alle handelingen met oorlogswapens in Duitsland verboden zijn, behalve wanneer ze expliciet zijn toegelaten door de Duitse overheid. Voor die categorie wordt geen doorvoer- maar een vervoersvergunning toegekend, hetgeen de finaliteit weerspiegelt: controleren wat er op Duits grondgebied gebeurt, inclusief transport. Het vervoer van andere militaire goederen is in principe vrij. Het Verenigd Koninkrijk op zijn beurt draait het leidende principe dan weer om in vergelijking met de andere stelsels. Basisuitgangspunt is dat de doorvoer van militaire goederen vrij is, behalve voor bepaalde types van goederen, al dan niet in combinatie met bepaalde landen van eindgebruik. Of er al dan niet sprake is van overlading van goederen speelt hierbij geen rol. Naarmate de gevoeligheid van beide aspecten toeneemt, wordt een verdergaande vergunningsplicht opgelegd. In de realiteit betekent dit dat in het Verenigd Koninkrijk de meeste doorvoertransacties niet vergunningsplichtig zijn.

Dit alles betekent dat de controle op de doorvoer van militaire goederen binnen de acht onderzochte stelsels van een **grote complexiteit** is. Opvallend is dat daar vanuit de stelsels

zelf weinig aandacht voor of bewustzijn over is. De focus ligt vooral op de interne/nationale organisatie van de controle. Ieder stelsel zoekt naar administratieve efficiëntie waarbij men niet alleen onnodige administratieve lasten voor de sector wil vermijden, maar ook de administratieve belasting van de vergunningsdiensten zelf. Een bijkomend gevolg van deze nationale oriëntatie is dat de meeste stelsels en vergunningsdiensten sterk gericht zijn op specifieke actoren binnen de transportketen, namelijk die actoren die zich op hun eigen grondgebied bevinden. *De facto* is dit veelal de vervoerder, die effectief de goederen onder zijn hoede heeft.

Een gerelateerde vaststelling is dat de controle op de doorvoer van militaire goederen vooral wordt **benaderd als een vergunningsstelsel**, en veel minder als een omvattend en geïntegreerd controlestelsel. De bevoegde diensten hanteren als uitgangspunt dat ze de legale handel omkaderen en bevoegd noch georganiseerd zijn om illegale handel in militaire goederen op te sporen. Bij gebrek aan samenwerking met politie- en inlichtingendiensten, en bij gebrek aan beeldvorming over enerzijds niet-vergunningsplichtige en anderzijds illegale doorvoer, is de efficiëntie van het controlestelsel, dat meer zou moeten omvatten dan enkel een vergunningsstelsel van legale handel, niet te beoordelen. Bovendien is het daarom eveneens quasi onmogelijk de **effectiviteit** van de controlestelsels – en dus ook van het **Vlaamse stelsel** – te beoordelen, voornamelijk dus vanwege een gebrek aan gegevens die toelaten de effectiviteit te toetsen aan de doelstelling van bestrijding van de illegale wapenhandel. Dat de bevoegde dienst alle aanvragen beoordeelt die hij ontvangt, proactief van doorvoerders, of reactief na doorverwijzing door douane, geeft geen enkele indicatie of daarmee alle vergunningsplichtige doorvoer onder controle wordt geplaatst, of dat de illegale handel in militaire goederen via Vlaanderen wordt afgeremd. Zonder meer proactieve communicatie richting douane of de betrokken logistieke actoren over hoe het Wapenhandeldecreet geïnterpreteerd moet worden, is dit ook een onrealistische verwachting. Een grotere bewustwording bij logistieke actoren en meer efficiënte kanalen voor communicatie kunnen daarom belangrijk zijn. De Vlaamse overheid is echter pas recent, naar aanleiding van de vermelde Bahri Yanbu casus, begonnen met concrete outreachactiviteiten naar de logistieke actoren. In andere controlestelsels zijn zulke outreach en contactname met betreffende actoren al verder uitgewerkt en geïnstitutionaliseerd.

De dominante benadering van doorvoercontrole vanuit een vergunningsperspectief wordt geïllustreerd door het feit dat integratie of formele samenwerking met andere relevante overheidsdiensten zoals douane en politiediensten niet altijd even vlot verloopt. Verschillende stelsels, zoals Nederland en Duitsland, kennen meer verregaande samenwerkingen tussen vergunningsdiensten en douanediensden. Frankrijk legt de vergunningsbevoegdheid voor doorvoer bij de douane, maar omdat we geen toegang konden krijgen tot de betrokken personen hebben we geen zicht op de concrete Franse controlepraktijk. De Nederlandse praktijk toont wel aan dat de integratie van de vergunningsbevoegdheid bij de douane en uitgebouwde structuren voor de controle op de handel in militaire goederen doorheen de douane kunnen bijdragen aan een betere beeldvorming inzake de doorvoer van militaire goederen, en tot een grotere expertise bij de diensten die instaan voor de effectieve controles op de internationale handelsstromen.

Formele relaties met politie- en opsporingsdiensten of met justitiële diensten blijken in de verschillende controlestelsels echter eerder in beperkt te mate bestaan.

In de **Vlaamse context** blijkt de formele samenwerking met andere overheidsdiensten – met name douane en politiediensten – beperkt, zeker in vergelijking met de praktijken in bepaalde andere controlestelsels. Douaniers kunnen wel vragen stellen aan de bevoegde vergunningsdienst en de dCSG organiseert opleidingen voor douaniers, maar de samenwerking op beleidsmatig niveau blijft beperkt. De Vlaamse overheid kan bijvoorbeeld formeel geen opdrachten geven aan douanediensdiensten over de implementatie van het doorvoercontrolebeleid, zoals onder andere in Duitsland wel gebeurt. De huidige Belgische staatsstructuur (en het ontbreken van een formeel interfederaal samenwerkingsakkoord tussen deze diensten) en de beperkte capaciteit en expertise binnen de douane- en politiediensten, spelen hier wellicht een rol in.

De **geringe mate van transparantie** in de meeste stelsels inzake zowel het geldende controlesysteem als de bestaande controlepraktijk is een derde algemene conclusie. Slechts enkele stelsels kennen een uitgewerkt en toegankelijk regulerend kader voor de controle op de doorvoer van militaire goederen. In de meeste stelsels worden de beperkte juridische principes aangevuld of uitgewerkt binnen de bestuurlijke praktijken van de betrokken administratieve diensten. Eenzelfde vaststelling geldt voor de publieke rapportage over de vergunde en geweigerde doorvoer van militaire goederen. Terwijl de rapportage over de *uitvoer* van dergelijke goederen de voorbije jaren in de meeste Europese lidstaten geleidelijk is uitgebreid, volgt de rapportage over doorvoer deze tendens niet. Terwijl sommige stelsels, zoals Duitsland en Denemarken, geen enkele informatie over doorvoer rapporteren, maken andere stelsels enkel geaggregeerde gegevens bekend, zoals het aantal vergunningen voor doorvoer en in sommige gevallen beperkte informatie over de bestemmingslanden van die doorvoer. Deze gebrekkige transparantie illustreert de **beperkte interesse in of aandacht voor** de controle op de doorvoer van militaire goederen.

Op dit vlak is de situatie in Vlaanderen enigszins afwijkend. Het Vlaamse controlestelsel kent een transparant decretaal kader en een sterke mate van transparantie over de vergunningspraktijk. Het Vlaamse stelsel beschikt inderdaad over een coherent en geïntegreerd juridisch kader met uitgewerkte bepalingen over het materiële en personele toepassingsgebied van doorvoercontroles. De aanwezigheid van een dergelijk uitgewerkt juridisch kader en het in verhouding beperkte voorkomen van minder transparante bestuurlijke praktijken, bieden rechtszekerheid. Daarnaast heeft de Vlaamse overheid, samen met Nederland (en in iets mindere mate het Verenigd Koninkrijk), een uitgebreide en frequente publieke rapportagepraktijk over de doorvoer van militaire goederen.

Figuur 9 lijst de sterktes en zwaktes op van de Vlaamse controle op de doorvoer van militaire goederen op het vlak van het Vlaamse vergunningsstelsel en als deel van een omvattend controlestelsel.

Figuur 9: Interne sterktes en zwaktes van het Vlaamse controlestelsel

Beoordeling als vergunningsstelsel	
Sterktes - Legalistische aanpak, hetgeen rechtzekerheid biedt - Transparant stelsel met recurrente, concrete en gedetailleerde informatie over het gevoerde beleid - Duidelijke omschrijving van wie als doorvoerder geïdificeerd wordt - Een <i>catch all</i> bepaling voor militaire goederen als rechtsgrond voor <i>ad hoc</i> controles	Beperkingen - Afhankelijkheid van douane of proactieve doorvoerders voor opstart vergunningsprocedure - Geen beroep op extern, interministerieel overlegorgaan voor beoordeling van aanvragen, waardoor bevoegde dienst structureel informatie vanuit andere beleidsdomeinen verliest - Weinig mogelijkheden om <i>ex post</i> op te volgen - Slechts sinds kort opstart van outreach naar de doorvoersector
Beoordeling als controlestelsel	
Sterktes - Toezichtstaken complementair aan douane - Mogelijkheid om administratieve boetes op te leggen decretaal voorzien	Beperkingen - Geen formele, geïntegreerde samenwerking met douane in functie van toezicht en handhaving - Controle op strategische goederen is geen kerntaak van douane - Weinig expertise en capaciteit bij douane - Geen globale beeldvorming door geen zicht op illegale handel wegens gebrek aan samenwerking met politie - Geen zicht op gevolg gegeven aan PV's

3

Internationale informatie-uitwisseling en samenwerking

Het voorgaande hoofdstuk toonde aan dat de efficiëntie en effectiviteit van de controle op de doorvoer van militaire goederen op nationaal niveau in zekere mate kan worden verhoogd. Het internationale karakter van het fenomeen doorvoer maakt het echter eveneens noodzakelijk internationale samenwerking en informatie-uitwisseling te versterken. Alle actoren in de internationale productie- en handelsketen hebben een verantwoordelijkheid om te garanderen dat een transactie voldoet aan de veelheid aan wettelijke verplichtingen die onder de generieke term van exportcontrole kunnen gevat worden.²⁴³ Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen al deze verschillende diensten en actoren is belangrijk om de controle op de doorvoer van militaire goederen efficiënt, effectief en transparant te organiseren.

Figuur 1 (hoofdstuk 1) gaf een visueel overzicht van de actoren en diensten betrokken in (de controle op) de doorvoer van militaire goederen in de verschillende rechtsstelsels waar de goederen vertrekken, passeren en aankomen. Op basis van deze figuur kunnen diverse mogelijkheden voor internationale samenwerking en informatie-uitwisseling worden geïdentificeerd. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de informatiedeling en -uitwisseling door de actoren betrokken in de logistieke keten, zowel onderling als met de relevante controleautoriteiten (3.1); de mogelijkheden en uitdagingen voor informatieverwerking en -deling binnen en tussen douanediens ten in de verschillende landen (3.2); de samenwerking tussen douanediens ten en exportcontrolediensten (3.3); en de mogelijkheden en uitdagingen voor informatiedeling tussen nationale exportcontrolediensten (3.4). Elk van volgende secties bevat een analyse van de bestaande uitdagingen en beperkingen, maar ook van concrete initiatieven en mogelijkheden om samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de diverse actoren te verbeteren.

3.1 Informatiedeling en -uitwisseling door de actoren in de internationale logistieke keten

De verschillende actoren in de internationale logistieke keten kunnen een belangrijke rol spelen in het identificeren van illegale handel omdat ze het dichtst op de informatie zitten die nodig is om doorvoer onder controle te plaatsen.²⁴⁴ Door de aard van zijn activiteiten is de transportsector een belangrijke en voor de hand liggende partner in de controle op de internationale handel in strategische goederen.²⁴⁵

De defensiemarkt is een belangrijke markt voor de internationale transportsector. Jaarlijks zou de internationale handel in militaire goederen goed zijn voor een omzet van 5 miljard euro aan logistieke uitgaven. Internationale transportbedrijven kunnen dus niet zomaar stoppen met deze goederen te verhandelen.²⁴⁶ Bij het opnemen van een bepaalde rol of verantwoordelijkheid in de controle op de internationale handel in strategische goederen in het algemeen, en bij de doorvoer van deze goederen meer specifiek, gelden verschillende uitdagingen voor de internationale transportsector.²⁴⁷

Een eerste uitdaging komt voort uit het feit dat het transport van militaire goederen vaak in de vorm van containervervoer gebeurt, wat veelal plaatsvindt langs vaste lijnroutes. De voorbije jaren is een sterke groei in het containervervoer vast te stellen: **steeds meer internationale handel verloopt via containers**. Containers zijn echter afgesloten, wat sterk de mogelijkheden beperkt om de concrete inhoud te identificeren. Ook de identificatie van militaire goederen en van mogelijke verdachte transfers van dergelijke goederen is daardoor moeilijker.

Bedrijven in de internationale transportsector blijken zich **niet altijd bewust te zijn** van de meest recente *compliance* standaarden inzake de handel in strategische goederen in het algemeen en militaire goederen in het bijzonder. Terwijl bedrijven hun diensten uitbreiden, slagen ze er vaak niet in om de nodige analyses en de compliance maatregelen die ermee samenhangen te integreren.²⁴⁸ Een effectieve handhaving van doorvoercontroles maakt het noodzakelijk dat ook transportbedrijven zich bewust zijn van de risico's van afwending van militaire goederen en de daaraan verbonden sancties.²⁴⁹ Deze beperkte aandacht bij transportbedrijven voor verplichtingen inzake de internationale handel in wapens hangt samen met het feit dat wettelijke *compliance* inzake exportcontrole vooral gericht was op de producent van de goederen. Zodra de goederen fysiek vertrokken zijn bij de producent, is het echter in de praktijk de expediteur die (veelal virtueel) instaat voor het beheer van de goederen en voor het transport ervan tot bij de eindgebruiker.²⁵⁰

Een tweede uitdaging heeft te maken met de **identificatie van de goederen**. Cargo wordt zelden effectief geopend of fysiek onderzocht, waardoor de transportsector vaak geen idee heeft wat precies wordt vervoerd. Dit laat ruimte voor exporteurs of expediteurs om vervoerders in het ongewisse te laten over de specifieke aard van de vervoerde producten: “*Customers tend to cheat us or look for a freight forwarder that looks away. They use a general description that does not refer to the military character of the goods*”.²⁵¹ Vervoerders werken daarom vaak met clausules, zoals ‘*said to contain*’, waarin de klant de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de verklaringen met betrekking tot de vracht. Zulke clausules geven

echter geen sluitende aansprakelijkheidsvrijwaring voor de vervoersmaatschappij. Deze gang van zaken illustreert bovendien dat de transportsector bestaat uit verschillende profielen met elk een eigen functie. De expediteur, de feitelijke organisator van het transport, staat het meest direct in contact met de producent van de goederen en zou in de meeste gevallen het beste zicht moeten hebben op de verzender, de aard van de producten en de klant/ontvanger in het buitenland. De andere actoren worden vaak door de expediteur ingeschakeld, hetzij om het effectieve transport van de goederen te vervullen, hetzij om in lokale havens in het buitenland, waar de goederen transiteren of worden geïmporteerd, de nodige douaneformaliteiten te vervullen. De mogelijkheden en uitdagingen inzake informatieverzameling en -deling zijn daarom deels afhankelijk van de specifieke rol van de betrokken actoren in de internationale transportketen.

Een belangrijke uitdaging voor logistieke actoren, en dan vooral die actoren die als vervoerders optreden of die de nodige formaliteiten vervullen in de doorvoerlanden, is de **complexiteit en onduidelijkheid** over de geldende wettelijke verplichtingen inzake de doorvoer van militaire goederen. *Compliance* met de wettelijke vereisten is vooral een uitdaging door grote onderlinge verschillen op nationaal vlak. De regels, de vrijstellingen en de vereisten verschillen, de interpretatie kan eveneens verschillen en ook de toepassing kan anders zijn. De realiteit van de hedendaagse handelsstromen is bovendien van die aard dat routes niet altijd (lang) op voorhand vastliggen en om tijds- en kostenbesparende redenen kunnen veranderen. Zeker bij zogenaamde *express carriers*, die zich ertoe verbinden om op zeer korte termijn goederen op hun bestemming te krijgen, is de vluchtroute op voorhand niet geweten en wordt ze niet gecommuniceerd aan de exporteurs. Deze route wordt immers automatisch bepaald door software, kan veranderen naargelang de omstandigheden en geldt als een bedrijfsgeheim, gezien het belang van snelheid als concurrentieel voordeel.²⁵² “Dit is zeer voordelig vanuit tijd- en kostenperspectief, maar een nachtmerrie op het vlak van compliance met nationale exportcontroleverplichtingen.”²⁵³ Deze toenemende risico's hebben bijvoorbeeld een belangrijk internationaal transportbedrijf er in 2020 toe gebracht om gedurende onbepaalde tijd geen enkele transactie van defensiegerelateerde goederen meer uit te voeren.²⁵⁴ “Carriers refusing to accept military items is a recent trend.”²⁵⁵ Ook Vlaamse respondenten uit de logistieke sector wijzen op deze toenemende complexiteit als reden waarom ze niet altijd happig zijn om militair materieel te vervoeren. Meer transparantie en een uniforme toepassing van uniforme regels zouden het alle partijen vergemakkelijken om de regels na te leven én te controleren.

Drie aspecten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een verdere bewustwording en een betere informatie-uitwisseling bij en tussen logistieke actoren: (1) de verdere uitbouw van internal compliance programma's die de realiteit van doorvoer integreren; (2) structurele communicatie over de exportcontrolemodaliteiten van goederen; en (3) de integratie van exportcontrolemodaliteiten in internationale veiligheidsstandaarden voor de logistieke sector.

De verdere uitbouw van internal compliance programmes

Compliance door de transportsector (in de brede zin van het woord) met nationale reguleringen inzake de controle op de handel in strategische goederen, is cruciaal in het

faciliteren van de legitieme handel en laat toe dat douanediens ten zich kunnen focussen op het opsporen van eventuele illegale handelsstromen.²⁵⁶ Een grotere *compliance* van de transportsector kan ervoor zorgen dat militaire goederen in de landen waardoor ze transiteren, voldoen aan de daar geldende wettelijke verplichtingen inzake exportcontrole.

Een eerste stap naar een grotere bewustwording over exportcontroleverplichtingen bij logistieke actoren is de implementatie van relevante procedures en protocollen in de eigen internal compliance programma's. De logistieke sector in het algemeen en, gezien hun centrale plaats in de transportketen, zeker expediteurs kunnen verschillende elementen integreren in hun interne processen²⁵⁷:

- voorafgaande dataverzameling bij de exporteur over de aard van de goederen (en het eventuele vergunningsplichtige karakter ervan), de bestemming, het eindgebruik en de eindgebruiker;
- voorafgaande screening van zowel de exporteur/importeur als klant en van de verschillende vervoerders waarvan men zou gebruikmaken bij de organisatie van het vervoer;
- expediteurs zouden in staat moeten zijn om verboden goederen of goederen met beperkingen te verbinden met specifieke bestemmingen. Hiervoor zouden expediteurs als routineprocedure samen met hun klanten informatie moeten verzamelen over het gecontroleerde karakter van de goederen en de mate waarin de nodige vergunningen zijn verkregen;
- *compliance* over de volledige toevoerketen nastreven door zoveel mogelijk een beroep te doen op buitenlandse partners die ook ICP's geïnstalleerd hebben. Zo adviseert de Amerikaanse bevoegde dienst voor exportcontrole BIS (Bureau of Industry and Security) aan Amerikaanse logistieke actoren – expediteurs, exporteurs, douaneagenten – onder andere *“to utilize only those trade facilitators and freight forwarders that administer sound export control management and compliance programs that include transshipment trade best practices”*,²⁵⁸
- Grotere aandacht voor de dynamieken van verdachte transacties en de wijze waarop bepaalde zaken kunnen wijzen op illegale activiteiten, zoals bijvoorbeeld het wijzigen van transportroutes tijdens het vervoer. Het rapporteren van wijzigingen in bestemming of bestemming aan de bevoegde overheden, zowel aan het uitvoer- als aan het doorvoerland (met overlading), aangezien net deze wijzigingen een legale zending en de bijhorende uitvoervergunning illegaal kunnen maken. Omdat dit een van de methodes is van illegale handelaars, kan deze informatie toelaten illegale actoren en netwerken te achterhalen.²⁵⁹

De implementatie van ICP's door bedrijven waarbij aspecten inzake de handel in strategische goederen worden opgenomen, heeft voor de betrokken bedrijven als belangrijk voordeel dat het hun reputatie versterkt als betrouwbare partner voor buitenlandse klanten die op zoek zijn naar een partij in Vlaanderen of België om de hier noodzakelijke administratieve modaliteiten te vervullen.

De cruciale rol van goede informatie en informatiedeling tussen logistieke actoren en met relevante overheidsdiensten

Een verdere aanpassing van ICP's binnen de transportsector kan alvast de bewustwording bij en informatiebasis voor de betrokken logistieke actoren over het strategische karakter van de goederen vergroten. Een tweede essentiële stap is dat dergelijke informatie structureel gedeeld wordt met de verschillende andere actoren betrokken in het transport van de goederen (in binnen- en buitenland), of dat procedures en systemen worden voorzien die een dergelijke informatiedeling mogelijk maken.

Vooraf vervoerders en douaneagenten in buitenlandse havens zijn afhankelijk van de informatie die douanetechnisch niet standaard gevraagd wordt, maar proactief door de klant in het exporterende land moet worden gedeeld. Voor de kwaliteit en relevantie van deze informatie zijn genoemde actoren vaak afhankelijk van de goodwill van de andere partijen in het begin van de transportketen. Zo verwees een van de respondenten uit de transportsector naar een casus waar zijn vervoersmaatschappij 'neutrale' informatie kreeg over de te vervoeren goederen, terwijl het in de praktijk om herstellingsonderdelen voor tanks ging.

Structurele informatie-uitwisseling over het strategische karakter van de goederen tussen de betrokken logistieke partners is daarom noodzakelijk om *compliance* met exportcontroleverplichtingen te versterken. Cruciaal is dat deze informatie van bij de start van de transportketen wordt verzameld en ter beschikking wordt gesteld van de verschillende actoren in de transportketen. Aldus een respondent: *"Het is belangrijk om de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de laadhaven te voorzien, dat zo snel mogelijk in de transportketen wordt gepeild naar de eventuele verplichtingen in de landen van transit of invoer. Het is niet haalbaar dat een vergunning pas zou worden aangevraagd zodra een schip effectief in de haven is, of op het punt staat de haven binnen te lopen."*²⁶⁰

Op de eerste plaats ligt er op dit vlak een verantwoordelijkheid bij de exporteurs of de producenten van de goederen. Vaak weten deze zeer goed in welke mate de goederen als militaire goederen geclassificeerd zijn en staan zij hiervoor in nauw contact met de vergunningsautoriteiten in eigen land, vooral met het oog op het verkrijgen van een exportvergunning. Aan de verplichtingen inzake het transport van hun goederen besteden ze echter minder aandacht. Verscheperen hebben enerzijds de neiging om de risico's te verschuiven naar de logistieke sector, maar anderzijds zijn ze zich weinig bewust van de verplichtingen inzake doorvoer van militaire goederen. Zelfs grote defensiebedrijven blijken een beperkt besef te hebben van de noodzaak om over doorvoervergunningen te beschikken.²⁶¹

Daarnaast is er een belangrijke rol weggelegd voor de organisatoren van het transport. Expeditieuren bevinden zich vaak in het begin van de handelsketen en staan in principe direct of het dichtst in contact met de producent van de goederen. Zij hebben daarom een belangrijke verantwoordelijkheid om voldoende informatie over de betrokken goederen, en indien relevant over het vergunningsplichtige karakter van die goederen, te verzamelen. Expeditieuren zouden daarom routinematig bij hun cliënten dienen na te vragen of de te

transporteren goederen onder het toepassingsgebied van exportcontrolewetgeving (kunnen) vallen en of de nodige vergunningen hiervoor aanwezig zijn.²⁶² Vervolgens zouden ze dergelijke informatie best kunnen delen met de andere logistieke actoren betrokken in het transport. Ook het Amerikaanse BIS geeft als goede praktijk voor expediteurs mee *“to communicate export control classification and destination information to end-users and consignees on government and commercial export documentation.”*²⁶³ Exporteurs zouden dergelijke informatie moeten delen met expediteurs en die informatie zou een plaats kunnen krijgen in bills of lading, air waybills, buyer/seller contracten en andere relevante commerciële documenten.²⁶⁴ Deze informatiedeling door expediteurs zou andere logistieke actoren toelaten in hun respectieve contexten na te gaan of een doorvoervergunning nodig zou kunnen zijn.

De verschillende logistieke actoren betrokken in het vervoer van de militaire goederen zouden daarom tijdig toegang moeten krijgen tot relevante documenten zoals kopieën van export-, import- en doorvoervergunningen en eindgebruikerscertificaten, en tot informatie over de geplande route en over aankomst- en vertrektijden. Sommige vervoerders kiezen voor die aanpak en vragen van hun klant zoveel mogelijk documenten. Niet alle klanten zijn evenwel enthousiast om commerciële informatie zoals de factuur, waarop alle informatie staat, te delen met vervoerders.²⁶⁵ Een belangrijke en noodzakelijke stap zou daarom zijn om te voorzien in een **wettelijke verplichting** voor klanten/verschepers om informatie over het strategische karakter van de goederen te communiceren met de andere logistieke actoren (de expediteur en de rederij).²⁶⁶ Zolang dit niet wettelijk verplicht is, zullen concurrentiële overwegingen en overwegingen inzake commerciële confidentialiteit dergelijke informatie-uitwisseling in de weg staan.

Een andere mogelijkheid is om procedures te voorzien waarbij de informatie waarover logistieke actoren beschikken, vlot toegankelijk worden gemaakt voor de relevante overheidsautoriteiten. De informatie die vervoerders bezorgen aan douaneautoriteiten voor de doorvoer van goederen gebeurt vaak via een **cargomanifest**. Dit document brengt informatie over alle vervoerde goederen samen, maar vaak met minder concrete en gedetailleerde informatie dan bij de aangifte van invoer of uitvoer van goederen.²⁶⁷ De interne informatiesystemen van vervoersmaatschappijen – zowel bij zee- als luchtvervoer – bevatten vaak meer gedetailleerde informatie over de lading *“that is not required or included in pre-arrival declarations or cargo manifests.”*²⁶⁸ Een optie zou kunnen zijn om de bevoegde overheden toegang te geven tot interne systemen van de vervoersmaatschappijen met informatie over de vracht met ‘alleen-lezen’-rechten voor alle zendingen in doorvoer (met of zonder overlading). Die interne informatie is vaak veel vollediger dan hetgeen in standaardaangiftes wordt gevraagd. Zo kunnen overheden, wanneer ze een eerste positieve risicobeoordeling krijgen op basis van de informatie uit het cargomanifest, de risico's beter inschatten zonder de vervoerder en de legale handel onnodig te belasten.²⁶⁹

Een laatste aanbeveling is dat er initiatieven worden genomen die ervoor kunnen zorgen dat andere actoren in de transportketen (vervoerders, douaneagenten, reders/schippers) in het exportland voorbereid zijn om bijkomende informatie te verstrekken over de goederen. Dat kan gerealiseerd worden door afspraken of protocollen en systemen te installeren die de informatie snel beschikbaar kunnen maken.²⁷⁰ Wanneer een logistieke actor in een

doorvoerland bijkomende informatie nodig heeft, kan op die manier de informatie vlot ter beschikking worden gesteld.

De globale handel in 'gevaarlijke goederen': voorbeeld van informatiedoorstroming tussen logistieke actoren (en de relevante overheidsdiensten)

Een belangrijk, maar specifiek type van goederen waarvoor uitgebreide informatie-uitwisselingsverplichtingen op internationaal vlak bestaan, zijn de zogenaamde '**gevaarlijke goederen**'. Onder deze noemer valt een breed spectrum aan goederen maar in het kader van dit onderzoek zijn slechts een beperkt aantal producten relevant, zoals explosieve materialen en munitie voor vuurwapens en ander (zwaarder) militair geschut. Het transport van dergelijke goederen is onderworpen aan de voorschriften van verschillende internationale verdragen afhankelijk van de vervoersmodus: het RID (spoor), het ADR (weg), het ADN (binnenscheepvaart), de IMDG-code (maritieme scheepvaart) en de Technische instructies van de ICAO (luchtvaart). Deze verdragen zijn vaak al verschillende decennia oud en hebben geleid tot goed geïntegreerde rapportage- en controlepraktijken.

Rederijen zijn via de **International Maritime Dangerous Goods** (IMDG) code verplicht om informatie over goederen die in de code zijn vermeld op voorhand te delen met de havenkapiteinsdiensten van de havens waarlangs de goederen passeren,²⁷¹ ongeacht of de goederen daar worden geladen, overgeladen of louter doorgevoerd worden en aan boord van het schip blijven. **Minstens 24 uur op voorhand** dient deze informatie te worden aangegeven door de scheepsagent of expediteur bij de havenkapitein(sdienst). De eerste melding gebeurt via het elektronische IFTDGN-bericht, dat alle informatie bevat inzake de gevaarlijke goederen die zullen worden aangeleverd op de terminal.²⁷²

Voor de **burgerluchtvaart** regelt annex 18 van de Chicago Conventie het '*safe transport of dangerous goods by air*'.²⁷³ De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing op alle types van burgerluchtvaartexploitatie, zowel dus op internationale als op binnenlandse vluchten en op vluchten over het nationale grondgebied.²⁷⁴ Voor vervoer via de lucht dient informatie over het transport van gevaarlijke goederen nog eerder te worden meegedeeld. De aanvraag dient **minstens vijf werkdagen voorafgaand** aan de voorziene transactie te worden bezorgd aan de bevoegde dienst en **minstens 10 dagen op voorhand** in het geval van vrijstellingen of goedkeuringen. De aanvrager, in dit geval de vervoerder (air carrier), dient aan te geven (1) of het om wapens of 'gewone' gevaarlijke goederen gaat, (2) of er een uitvoer-, invoer- of doorvoervergunning is, en (3) dient ook gedetailleerde informatie over de vliegroutes te geven.

Voor elk transport vanuit, naar of in doorvoer via België van elke explosieve substantie is een voorafgaande toestemming vereist van de FOD Economie, DG Algemene Kwaliteit en Veiligheid, Safety Regulations Unit.^a Wanneer het transport (invoer, uitvoer of doorvoer) deels

^a De controle op het transport van explosieve stoffen vormt een uitzondering op de controle op de handel in gevaarlijke goederen, die, afhankelijk van de transportmodus, onder de bevoegdheid van verschillende overheidsdiensten valt. Bevoegd

over land zou gebeuren, dan dient de aanvraag de volledige reisweg weer te geven, met inbegrip van het landsgedeelte. Aanvragen kunnen enkel gebeuren door personen of bedrijven die een verblijfplaats of een kantoor in België hebben. Wanneer dit niet het geval is, moet de aanvrager een verantwoordelijke afgevaardigde hebben in België en moet dit goedgekeurd zijn bij Ministerieel Besluit.

Hoewel het in dit geval slechts om een beperkte subset van goederen gaat die onder het militaire controleregime vallen, gaat het wel om gevoelige goederen waarvan de doorvoer mogelijk onder het geldende doorvoercontroleregime valt. De eerder vermelde casus van de doorvoer bestemd voor Saoedi-Arabië werd bijvoorbeeld vastgesteld na het opvragen van informatie bij de Antwerpse havenkapiteinsdienst via de wet op de openbaarheid van bestuur. Deze vraag leidde tot een gedetailleerd overzicht van alle doorvoer van gevaarlijke goederen via een Saoedische rederij naar Saoedi-Arabië.²⁷⁵ Dergelijke doorvoer vindt ook via Belgische luchthavens plaats. Zo vertelt een vertegenwoordiger van de Belgian Civil Aviation Authority (BCAA - FOD Mobiliteit en Vervoer): *"Gevaarlijke goederen worden dagelijks getransporteerd via de lucht. Enkel voor uitzonderlijke cargoladingen, zoals grote hoeveelheden munitie of zware industriële explosieven, dient er bij de BCAA een aanvraag ingediend te worden voor een uitzonderlijke veiligheidstoelating. Dit omdat er voor deze vluchten een specifieke risicoanalyse gemaakt moet worden rond de transportveiligheid die door de BCAA geëvalueerd wordt. Ik schat dat er zo een 5 à 10 vluchten per jaar met dergelijke cargoladingen een uitzonderlijke veiligheidstoelating krijgen om in België te landen."*²⁷⁶

Hoewel dit internationale regulerende kader niet volledig waterdicht is en verschillende incidenten met niet-aangegeven gevaarlijke goederen aan boord hebben plaatsgevonden, illustreert bovenstaande wel dat er over het algemeen een **uitgebouwde praktijk en procedures bestaan waarbij informatie wordt gedeeld tussen actoren in de logistieke keten onderling en tussen deze actoren en de relevante overheidsdiensten**. Ook in de Belgische context kan een goede samenwerking met de betrokken overheidsdiensten relevante informatie opleveren over specifieke transacties die via Belgisch of Vlaams grondgebied verlopen.

Whole-of-supply-chain security and safety

Het regulerende kader inzake in-, uit- en doorvoercontrole van militaire goederen hangt samen met een ander regulerend kaders dat de stromen in goederen beïnvloedt, met name de douanewetgeving. De rol, verantwoordelijkheden en verwachtingen ten aanzien van de transportsector worden immers niet in exportcontrolewetgeving maar eerder in douanewetgeving uitgewerkt.

In verschillende landen wordt een link gelegd tussen *compliance* binnen de transportsector en instrumenten die internationale handelsstromen versoepelen. De voorbije jaren zijn

voor vervoer via de **zee en het spoor** is de FOD Mobiliteit en Vervoer, voor vervoer via de **lucht** de FOD Economie, voor vervoer via de **weg** en de **binnenwateren** het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (in het Vlaams Gewest).

heel wat programma's en protocollen ontwikkeld die erop gericht zijn de toevoerketens te beveiligen en aan bepaalde standaarden te onderwerpen. Binnen de EU gaat het om het *Authorised Economic Operator* systeem (AEO). Dit programma heeft als doelstelling om de veiligheid binnen de internationale handelsketen te verhogen en legitieme handelsstromen te vereenvoudigen. Het gaat over een partnerschap tussen de douane en het bedrijfsleven gebaseerd op de overeenkomst dat bedrijven die zich in lijn stellen met een reeks criteria inzake de beveiliging van de internationale handelsketen, bepaalde voordelen genieten doorheen de EU, waaronder een snellere afhandeling van douaneformaliteiten.²⁷⁷

Een verdere erkenning en uitbreiding van AEO's in andere delen van de wereld en het privilegiëren van samenwerking met AEO-partners zijn belangrijke instrumenten om de beveiliging van de volledige handelsketen te versterken. Verschillende respondenten uit de transportsector wijzen er wel op dat dergelijke erkenningen een tweesnijdend zwaard zijn: ze zijn nodig of verplicht en economisch relevant vanwege de *fast lanes* die de douane voor AEO reserveert. Het nadeel is dat douanediens ten minder tolerant zijn voor fouten en AEO-erkende organisaties sneller als te kwader trouw beschouwen, waardoor in de transportketen organisaties met een AEO-erkenning de meest kwetsbare partijen worden op het vlak van aansprakelijkheid. Bovendien is deze certificering een intens, langdurig en kostelijk proces. Sommige actoren uit de logistieke sector geven ook aan zelf risicovolle activiteiten te vermijden om hun certificaat niet in het gedrang te brengen.

Daarnaast bestaan er in heel wat transportsectoren internationale supply chain compliance programma's en standaarden, zoals het *Secure Freight Programme* van de International Air Transport Association (IATA), of de *FIATA Minimum Standards* van de International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA).²⁷⁸ Een belangrijke beperking is echter dat de meeste van deze 'safety and security' programma's een beperkte aandacht hebben voor de verplichtingen uit wettelijke bepalingen inzake de controle op de handel in strategische goederen. Bovendien zijn deze systemen vaak vrijwillig en veeleer afhankelijk van eisen gesteld door de klant. Er bestaat dus nog heel wat ruimte voor verbetering "*on integrating export control compliance-related measures into the safety-focused standards that have been developed.*"²⁷⁹

3.2 Douanepraktijken en mogelijkheden voor informatieverzameling

Douane heeft een unieke bevoegdheid in het opvolgen en controleren van internationale handelsstromen. Via risicoanalyse, inspecties en audits vervullen douanediens ten een belangrijke rol in het garanderen dat internationale handel in overeenstemming met nationale regelgeving plaatsvindt.²⁸⁰ De groei in handelsvolumes en de dominantie van containervervoer betekenen dat toevallige en fysieke douanecontroles minder zinvol zijn geworden om illegale transporten te identificeren. Wereldwijd zouden jaarlijks ongeveer 500 miljoen containers worden verscheept, waarvan 2% het voorwerp uitmaakt van fysieke inspecties.²⁸¹ Douaneautoriteiten zetten steeds meer in op risicoanalysesystemen om

verdachte of risicovolle transporten te identificeren en fysieke controles in de praktijk te sturen.²⁸² *“It is the first tool for national Customs authorities to find a balance between facilitating the legitimate trade and controlling certain transactions from a Customs perspective.”*²⁸³ Ook het Wassenaar Arrangement wijst op het belang van een goed onderbouwde *pre-arrival screening* om doorvoer van militaire goederen te identificeren: *“Utilise an intelligence-led, risk based approach to identifying cargoes and known end-users of concern, including through the use of internationally endorsed requirements for manifest collections in advance of the arrival of all controlled goods.”*²⁸⁴

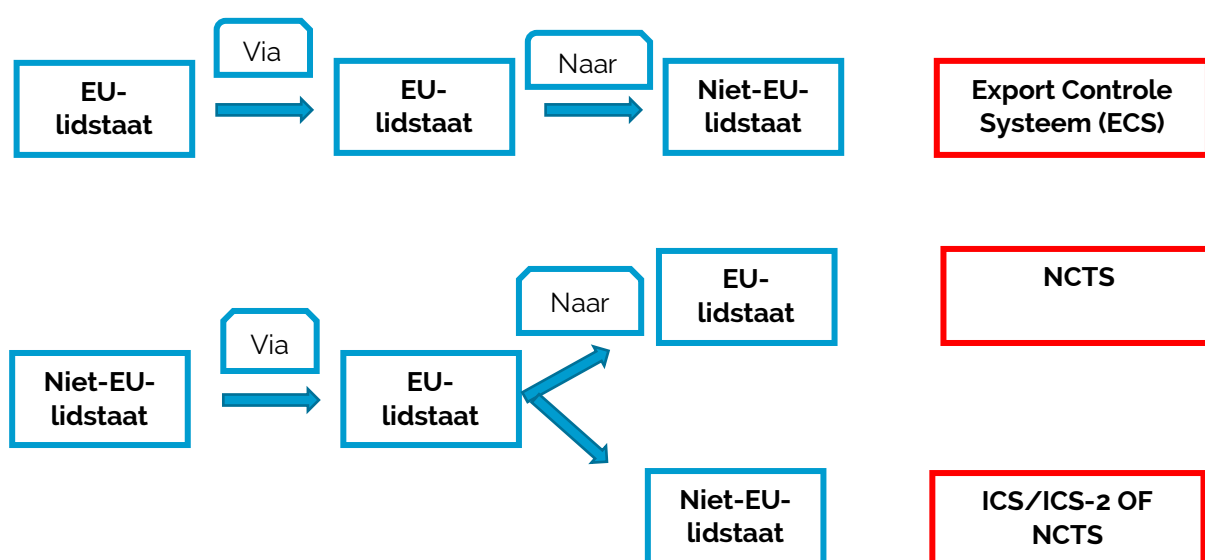
Voorafgaande informatie over de cargo en een efficiënte en effectieve risicoanalyse van deze informatie kunnen helpen om vroegtijdig risico's te identificeren en douanediens ten meer gericht te laten interveniëren in de internationale handelsketen. Via deze risicobeheerssystemen behandelen douanediens ten een breed spectrum aan mogelijke veiligheidsrisico's: illegale drugs, sigarettensmokkel, valse medicijnen, gevaarlijk speelgoed of elektronica, besmet voedsel, precursoren voor drugs of chemische wapens, wapens en alle andere vormen van georganiseerde smokkel.²⁸⁵ Binnen de EU bestaan verschillende risicobeheerssystemen, afhankelijk van het soort transactie (figuur 10). Deze systemen gelden voor alle transacties met goederen die vanuit de EU worden uitgevoerd, de EU worden ingevoerd of over het grondgebied van de EU worden vervoerd:

- Bij de doorvoer van militaire goederen uit een EU-lidstaat via een andere EU-lidstaat naar een niet-EU lidstaat, wordt de transactie gecontroleerd via het *Export Control System* (ECS) dat functioneert op basis van *Exit Summary Declarations*. Deze verklaringen moeten worden ingediend bij het douanekantoor van export (in het land van oorsprong van de Uniegoederen). Dit kantoor staat in voor de risicoanalyse en stuurt vervolgens een bericht naar het douanekantoor van uitgang (in het land waar de goederen de EU effectief zullen verlaten) zodra de aangifte effectief is ingediend in het land van export. Het kantoor van uitgang stuurt dan in principe een bericht terug naar het kantoor van export om aan te geven dat de goederen uitgeklaard en effectief vertrokken zijn. Deze *Exit Confirmation* wordt vervolgens door het douanekantoor van export bezorgd aan de verzender van de goederen. **Dit systeem biedt dus een potentieel zicht op transacties met militaire goederen die vanuit een andere EU-lidstaat naar een derde land vertrekken.**
- Bij de doorvoer van goederen van buiten de EU speelt vooral de vraag of de goederen op het grondgebied van de EU op een ander transportmiddel worden overgeladen. Wanneer de goederen effectief van boord gaan en op een ander vervoersmiddel worden geladen voor het verdere transport over het grondgebied van de EU, dient een aangifte te gebeuren in het *New Computerised Transit System* (NCTS). Dit systeem is van toepassing op alle niet-communautaire goederen die onder douanetoezicht worden vervoerd over het grondgebied van de EU. Dit systeem dient om ervoor te zorgen dat (mogelijke) invoerrechten en belastingen pas betaald moeten worden in het land van inklaring, dus niet in het land waar de goederen worden ingevoerd.^a

^a Goederen kunnen onder de bijzondere regeling van douane-entrepot worden gebracht indien ze gedurende een bepaalde tijd worden opgeslagen. Wanneer ze nadien opnieuw worden uitgevoerd naar een niet-EU-lidstaat, moet dit via de regeling 'wederuitvoer' gebeuren. Hiervoor dient een aangifte in het ECS te gebeuren. Ook kan het zijn dat de goederen rechtstreeks

- Wanneer niet-EU-goederen aan boord van een transportmiddel blijven tijdens het transport doorheen de EU (doorvoer zonder overlading) is in principe geen douanetechnische handeling nodig. Wel is het zo dat in het huidige **Import Controle Systeem (ICS)** informatie over alle goederen aan boord van een transportmiddel dat de EU aandoet, moet worden meegedeeld. Ook goederen die niet van boord gaan, moeten worden vermeld. Een belangrijke beperking van het huidige ICS is dat het enkel dient te worden ingediend bij het eerste douanekantoor van de EU waar het transportmiddel zal aankomen. Het is door die nationale douanediens ten dat een risicoanalyse wordt uitgevoerd, en enkel zij hebben toegang tot de volledige *bill of lading*; de douanediens ten in de andere EU-lidstaten waar het transportmiddel verder transiteert, hebben geen zicht op de goederen die aan boord blijven.

Figuur 10: Relevante EU-risicobeheersystemen voor de identificatie van doorvoer van militaire goederen



De controle op de handel in strategische goederen en zeker op doorvoertransacties krijgt binnen de douane over het algemeen weinig aandacht.²⁸⁶ Dat vertaalt zich onder andere in een relatief beperkte expertise en capaciteit. “*In many Customs services we see that there are only very small units of experienced people on this topic, but there is no transversal culture in place.*”²⁸⁷ **Verschillende prioriteiten en beperkte middelen** (financieel en personeelsmatig) betekenen dat keuzes moeten worden gemaakt over welke aspecten het meeste aandacht krijgen.²⁸⁸

worden overgeladen, bijvoorbeeld van het inkomende zeeschip op een uitgaand zeeschip. In dit geval kan via een zogenaamde *Transshipment Notification* de douane op de hoogte worden gebracht van specifieke informatie over de lading. Op die manier wordt een aangifte in het NCTS vermeden. De rederij/scheepsagent verstuurt gegevens over de transshipmentlading via het ‘CUSCAR-transshipment’-bericht naar de douane.

De belangrijkste uitdaging voor de douane om doorvoertransacties te controleren is de **beperkte informatiebasis** voor dit soort transacties. Door de traditioneel beperkte relevantie van doorvoer voor de douane volstaat een summiere aangifte, vaak op basis van de *bill of lading*, om doorvoertransacties aan te geven. Deze aangiftes dienen enkel een omschrijving van de goederen te bevatten.²⁸⁹ De reden hiervoor is vooral dat deze gegevens worden ingevoerd door de rederij of vervoersmaatschappij, en dat deze actoren vaak slechts een beperkte kennis hebben over de goederen die zich aan boord van het schip of het vliegtuig bevinden. Zij zijn immers voor de informatie die ze krijgen over de goederen afhankelijk van de verscheper of de ontvanger ervan.²⁹⁰ Zowel de kwaliteit als de timing van de beschikbare informatie over de transacties zijn cruciaal: *“A first important challenge is to get the relevant information on time. Correct information is the basis for our risk analysis and assessment that Customs do. A second challenge is the quality of the data.”*²⁹¹

Om doorvoertransacties met militaire goederen te identificeren, kunnen verschillende initiatieven worden genomen: (1) een verbetering van de kwaliteit van de informatie; (2) een verbetering van de risico-indicatoren op basis van een goede beeldvorming over (illegale) handelsstromen in militaire goederen; en (3) een betere communicatie tussen douanediens ten in de landen van uit-, door- en invoer.

Verbetering van de kwaliteit van de beschikbare data

De aangifteformulieren voor doorvoer omvatten te weinig informatie om met zekerheid te weten of het om militaire goederen gaat die vanwege hun bestemming, eindgebruik of eindgebruiker verboden of vergunningsplichtig zijn. Als de klant niet spontaan aanvullende informatie geeft, bieden deze documenten onvoldoende gegevens voor de risicoanalyses die douanediens ten gebruiken om gericht controles uit te voeren. Op dit vlak zou het een meerwaarde kunnen hebben om de uitvoervergunning verbonden aan de goederen te hechten aan de vervoersdocumenten. De programma manager van het WCO-STCE programma geeft aan dat *“it would be technically feasible to accompany the goods with the licence. It happens only very rarely, probably for different reasons: laziness, commercial sensitivity and a lack of willingness among countries to share such information systematically. It would make things much easier to do a risk analysis via the traffic light systems Customs have if they know an export licence is given for the goods, indicating that it really are strategic goods.”*²⁹²

Op dit vlak ligt er een belangrijke verantwoordelijkheid bij de vervoerders om meer relevante informatie over de goederen op te vragen bij hun klanten en niet zomaar de aangeleverde gegevens te aanvaarden. Door recente evoluties in de aard van de transportindustrie staan vervoerders echter steeds meer onder druk: *“the speed and complexity of the international trade has even increased even more. We see for example that carriers are more and more confronted with so called ‘consolidated cargo’ in containers, which makes it almost impossible for them to really know what the cargo consists of.”*²⁹³

Bovendien is de huidige douanenomenclatuur te algemeen en te weinig afgestemd op de controlelijsten voor militaire goederen. Dus zelfs wanneer de HS-code (*‘Harmonized*

Commodity Description and Coding System’) wordt vermeld in de aangifte volstaat dit niet altijd om militaire goederen vlot te identificeren, zeker niet wanneer het om onderdelen van militaire goederen gaat.²⁹⁴ De **identificatie van de goederen** blijkt daarom niet vanzelfsprekend, door een gebrek aan bewustzijn en technische expertise inzake het strategische karakter van bepaalde strategische goederen. Verdere afstemming met de relevante controleregimes met het oog op het verfijnen van de douanenomenclatuur, is daarom nodig: “*At the technical level there are several relevant actors, such as the OPCW, IAEA, BWC, the Wassenaar Arrangement, and so on, we need to cooperate with to better understand what the goods are.*”²⁹⁵

Import Controle Systeem 2 (ICS2): nieuwe mogelijkheden voor meer, betere en snellere informatie

Een belangrijke technologische evolutie op Europees niveau is de implementatie van een nieuw risicobeheerssysteem. Het Import Controle Systeem 2 – ICS-2 – is een omvangrijk informatiesysteem dat als doel heeft verschillende processen te ondersteunen, zoals het indienen van de *Entry Summary Declarations* bij douaneautoriteiten, veiligheids- en risicoanalyses door douanediens ten, het aanbieden van de goederen bij de douaneautoriteiten en, waar nodig, controle door douanediens ten van de goederen.²⁹⁶ Verschillende innovaties in dit systeem kunnen potentieel tegemoetkomen aan de uitdagingen inzake de timing en de kwaliteit van de beschikbare informatie voor het uitvoeren van de risicoanalyses.

Het voordeel van het ICS-2 systeem is dat het gebouwd is rond een *common repository* waarin **alle informatie** wordt samengevoegd en **die voor alle betrokken douanediens ten rechtstreeks toegankelijk is**. Terwijl in het bestaande ENS-systeem enkel de eerste ‘port of entry’ toegang gaf tot de volledige *bill of lading* en enkel positieve risico-inschattingen gedeeld werden met de relevante douanekantoren in de verschillende EU-lidstaten, krijgen nu alle EU-douanekantoren toegang tot de volledige ENS.

Een tweede voordeel van dit nieuwe systeem is dat de **informatiebasis wordt uitgebreid**. Het huidige ICS bevat enkel de *bill of lading*, die wordt ingediend door de vervoerder en die slechts beperkte informatie bevat. In ICS-2 zullen ook de kopers en verkopers – ongeacht of ze in de EU zijn gevestigd – relevante informatie moeten toevoegen.²⁹⁷ Qua **timing** moet de informatie van de rederijen minstens 24 uur voor lading aan boord van het schip in de vertrekhaven worden ingevoerd. De informatie die door andere partijen moet worden ingevoerd, heeft echter geen concrete deadline, wat een uitdaging vormt voor een tijdige effectieve risicoinschatting en identificatie van potentieel gevoelige transacties.²⁹⁸ Desondanks biedt dit systeem heel wat **opportuniteiten**, zowel door de uitgebreidere informatiebasis als door de timing waarop de informatie moet worden gedeeld met de douane, **om doorvoertransacties van militaire goederen te identificeren** alvorens deze goederen effectief via Vlaanderen passeren.

In essentie zullen alle goederen die via de EU passeren, ongeacht of ze overgeladen worden binnen de EU en ongeacht de bestemming van de goederen (intra-EU of extra-EU), worden

aangegeven in dit nieuwe systeem. Cruciaal is dat de gedeelde Europese risico-indicatoren voldoende uitgewerkt en aangepast zijn om deze transacties te identificeren.

Betere beeldvorming over dynamieken van de internationale (illegale) handel in wapens

Een betere en snellere toegang tot relevante informatie over de transacties is een eerste stap om militaire goederen te identificeren. Een adequate set van risico-indicatoren om verdachte transacties te identificeren, is een belangrijke tweede stap. Deze indicatoren moeten niet enkel militaire goederen kunnen identificeren die legaal worden verhandeld en waarvoor potentieel een doorvoervergunning nodig is, maar moeten ook illegale transacties – waarbij handelaars bewust proberen de aard of bestemming van de goederen te verhullen – kunnen opsporen.

Op dit vlak blijft een **goede beeldvorming** over hoe (illegale) wapentrafiëken verlopen cruciaal, wat kort samengevat op het volgende neerkomt: “*knowing what to look for (i.e. consignor), where (i.e. courier company) and when (i.e. at arrival, during customs clearance, etc.) based on emerging new trends.*”²⁹⁹ Binnen de douane kunnen, om zulke trafiëken tijdig te identificeren, verschillende initiatieven worden ondernomen teneinde de risico-indicatoren verder te verfijnen.

Een eerste instrument dat Europese douanediensten hanteren, zijn zogenaamde ‘prioritaire controledomeinen’ (PCA’s). Een respondent licht toe als volgt: “*PCA’s are specific areas that Customs offices across all EU member states focus on specific goods for a specific period. The information collected via such controls has various advantages: it allows to identify illegal transactions and it allows to gather information on these specific trade flows, dodgy companies involved, characteristics of illegal trade flows, etc. This information may then be used to develop new risk indicators and to improve the common risk criteria.*”³⁰⁰ Het zijn de Europese lidstaten die mogelijke thema’s voor de PCA’s naar voor schuiven; de meest genoemde thema’s worden vervolgens in de relevante werkgroepen binnen de EU besproken, waar de finale lijst met thema’s wordt bepaald. Dergelijke thematische controle-initiatieven hebben als voordeel dat alle EU-douaneautoriteiten deelnemen. Hierdoor kunnen dergelijke initiatieven bijdragen tot een meer gedetailleerde beeldvorming over de handelsstromen in militaire goederen via Europese lidstaten en van de modi operandi van illegale handelaars in militaire goederen. Dergelijke informatie kan dus nuttig zijn in een verdere verfijning van het risicobeheerssysteem.

Een andere mogelijkheid is om informatie uit andere bronnen te gebruiken om de risico-indicatoren te verfijnen. Het kan dan gaan om informatie uit officiële rapporten, bijvoorbeeld van de Verenigde Naties, over actoren die betrokken zijn bij het schenden van wapenembargo’s, of om bevindingen uit politionele onderzoeken naar illegale wapentrafiëken, die eveneens zeer relevant kunnen zijn voor een verdere verbetering van risicobeheerssystemen.³⁰¹

Wereld Douane Organisatie (WCO): partner in capaciteits- en expertiseuitbouw, beeldvorming en internationale samenwerking in controle op de handel in strategische goederen

Een belangrijke actor in de versterking van de capaciteit en expertise van douanediens ten is de Wereld Douane Organisatie (WCO). De WCO werd in 1952 als intergouvernementele organisatie opgericht om de efficiëntie en effectiviteit van douanewerking te verbeteren en heeft momenteel 183 lidstaten. Sinds enkele jaren heeft de WCO, mede op vraag van haar lidstaten, een specifieke afdeling die zich richt op de versterking van de kennis, expertise en capaciteit inzake de controle op de internationale handel in strategische goederen. De voorbije jaren heeft de WCO op dat vlak verschillende initiatieven ontwikkeld.

Ten eerste ontwikkelde de WCO de voorbije jaren instrumenten die lidstaten kunnen gebruiken om een **efficiënt en effectief risicobeheerssysteem** uit te bouwen. Een daarvan is het *Advance Cargo Information* (ACI) systeem. Dit zijn datasets met informatie om cargo's met een hoog risico te identificeren voordat ze geladen worden of vooraleer ze aankomen bij WCO-leden. Via de WCO SAFE standaarden wordt de ACI-informatie geharmoniseerd voor inkomende, vertrekkende en transiterende transacties.³⁰² In combinatie met een degelijk risicobeheerssysteem kan de implementatie van het ACI bijdragen aan een betere beveiliging van vervoersketens door transacties degelijk te screenen vooraleer ze effectief aankomen op het nationale grondgebied. Het *WCO Cargo Targeting System (CTS)* is een systeem dat nationale douaneautoriteiten kunnen gebruiken voor de risicoanalyse en behandeling van import-, export- en doorvoercargo in het licht van de hele reeks van douanegerelateerde risico's. Informatie in het systeem is afkomstig van de zogenaamde '*advanced cargo manifests*' van de vervoersmaatschappijen. Het systeem bevat zowel mogelijkheden voor het beheer van zeecontainertrafiek als van luchtvaartcargovervoer, en integreert de meest recente internationale standaarden en goede praktijken.³⁰³

Daarnaast organiseert de WCO internationale **opsporingsoperaties** gericht op de identificatie van verdachte en illegale transacties met strategische goederen. Zo organiseerde de WCO in 2014 en 2018 operaties **COSMO** en **COSMO 2** voor de opsporing van strategische goederen. Aan deze laatste operatie namen in totaal 114 landen en internationale organisaties deel en ze resulteerde in de identificatie van diverse verdachte transacties.

Ook ontwikkelde de WCO verschillende activiteiten en instrumenten voor de **uitbouw van expertise bij nationale douaneautoriteiten** over de handel in strategische goederen:

- het **WCO Strategic Trade Control Enforcement team** helpt de controle op strategische goederen te implementeren binnen nationale douaneautoriteiten. Hiervoor heeft de WCO een omvattend curriculum ontwikkeld waarmee enkele personen worden opgeleid, waarvan vervolgens wordt verwacht dat zij andere groepen van het douanepersoneel opleiden in de controle op de handel in strategische goederen (het 'train de trainer' principe).
- de **Strategic Trade Atlas** biedt per land een overzicht van de belangrijkste imports en exports en handelspartners voor goederen geclassificeerd volgens de codes in de geharmoniseerde douanenomenclatuur geassocieerd met strategische goederen.

Communicatie en informatie-uitwisseling tussen douaneautoriteiten

Een laatste aspect dat ertoe kan bijdragen om meer accurate en snellere informatie te ontvangen over het strategische karakter van de goederen, is communicatie tussen douaneautoriteiten van verschillende landen. Strategische goederen moeten bij uitvoer aangemeld worden bij de nationale douane en worden uitgeklaard. De informatiebasis in de douanedocumenten die moeten worden ingediend voor export, is groter dan die bij doorvoer. Douanediens ten in de exporterende landen zouden informatie over het effectieve vertrek van militaire goederen kunnen doorgeven aan douanediens ten in de landen van transit en van invoer. Op die manier zouden die laatste vroegtijdig over relevante informatie over de transactie (en de eventuele nood aan een vergunning) beschikken, wat voor exporterende landen een bijkomende garantie op de veiligheid van de internationale transportketen zou bieden.

De WCO erkent dat zulke communicatie een belangrijk aspect is dat potentieel kan helpen om de internationale handel in militaire goederen efficiënter en effectiever op te volgen. Technologische evoluties maken het alvast technisch mogelijk om relevante informatie vlot en op een veilige manier te delen met andere douaneautoriteiten. De programma manager van het STCE-programma van de WCO stelt dat:

*“We have developed a tool to share encrypted information between countries. Here also, new technologies such as using blockchain technology for information exchange could also be a very interesting practice in the (near) future. These techniques allow information to be secure and only available to authorized services to share and consult. It could for example be interesting and maybe more feasible to start with implementing these technologies in the context of sanction regimes. It is not feasible to redesign everything right away, so this could be a possible first step, also to get government agencies getting acquainted to it.”*³⁰⁴

In de praktijk echter blijkt de noodzakelijke politieke wil nog te ontbreken: *“the technical side of the story is not the main problem, but what is needed is more openness among countries and governments.”*³⁰⁵

3.3 Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen douane en exportcontrole

Douanediens ten spelen een cruciale rol in de controle op de internationale handel in strategische goederen, vooral omdat ze goederenstromen, die het voorwerp zijn van verplichtingen onder de directe bevoegdheid van niet aan de grens gesitueerde overheidsdiensten, kunnen controleren, identificeren en indien nodig stoppen. Dit is met name het geval voor strategische goederen, waarvan de internationale handel onderworpen is of kan zijn aan een goedkeuring van een vergunningsautoriteit. **Douanediens ten zijn in belangrijke mate afhankelijk van vergunningsdiensten om effectief te beoordelen of er sprake is van een inbreuk op de geldende exportcontroleregelgeving.** Een goede relatie

tussen douane- en exportcontrolediensten is dus noodzakelijk voor een efficiënt en effectief controlesysteem op de handel in strategische goederen.³⁰⁶

Deze samenwerking kan verschillende vormen aannemen. Regelmatige overlegmomenten en bezoeken aan elkaar kunnen helpen om eenieders functie beter te begrijpen, wat ook geldt voor gestandaardiseerde procedures voor informatie-uitwisseling. Voor het versterken van de bewustwording omtrent de juridische verplichtingen voor de handel in strategische goederen bij logistieke actoren, is een gezamenlijke outreach door vergunningsautoriteiten en douanediens ten een nuttige praktijk. Zulke outreach toont dat er sprake is van een goede coördinatie, ze garandeert ook consistentie en stimuleert samenwerking.³⁰⁷ Gezamenlijke audits van exportcontrole- en douanediens ten bij bedrijven kunnen eveneens helpen om zowel toekomstige *compliance* te vergroten als om de mate van *compliance* in het verleden na te gaan en eventuele inbreuken op te sporen. De vertegenwoordiger van Team POSS in Nederland wijst erop dat beide aspecten noodzakelijk zijn: *Je kan meer bereiken door goede voorlichting en samenwerking met de vervoerssector dan door strenge handhaving. Maar dit laatste kan soms ook wel nodig zijn om te doen, zeker ingeval van recidive.*³⁰⁸

Daarnaast hebben vooral gespecialiseerde afdelingen binnen douanediens ten voor de controle van strategische goederen een belangrijke meerwaarde. Niet enkel om de nodige expertise en ervaring structureel te verankeren, maar ook als vast aanspreekpunt voor andere diens ten en dan vooral exportcontrolediensten. Ze helpen om betere en meer stabiele persoonlijke relaties uit te bouwen die de vertrouwensband kunnen versterken, zowel nationaal als internationaal.³⁰⁹

De nieuwe Europese *Dual-Use* Verordening: inspiratie voor meer samenwerking en afstemming

Belangrijke stappen in een verdere samenwerking tussen exportcontrolediensten en douaneautoriteiten werden recent gezet in de **nieuwe Europese *Dual-Use* Verordening**, die in september 2021 in werking is getreden.³¹⁰ Met name relevant in het licht van deze studie zijn enkele initiatieven voor een betere afstemming en informatie-uitwisseling tussen exportcontrole- en douaneautoriteiten, zowel nationaal als Europees. De Europese Commissie wil doorvoer van *dual-use* goederen meer onder effectieve controle brengen en meer doorvoertransacties identificeren, weliswaar zonder de legale handel substantieel te vertragen.³¹¹ De bestaande verschillen in de omgang met *dual-use* goederen enerzijds en militaire goederen anderzijds nemen niet weg dat dergelijke initiatieven relevant zijn voor de controle op de doorvoer van militaire goederen, voor zover de overkoepelende doelstellingen gelijklopend zijn.

Een eerste stap is de **nieuwe definitie van doorvoer** die expliciet aansluit bij de betreffende concepten in het EU-Douanewetboek. Doorvoer wordt in de nieuwe *Dual-Use* verordening gedefinieerd als *“a transport of non-Union dual-use items entering and passing through the customs territory of the Union with a destination outside the Union, including items:*

- which are placed under the external transit procedure and only pass through the customs territory of the Union;
- which are transshipped within, or directly re-exported from, a free zone;
- which are in temporary storage and are directly re-exported from a temporary storage facility;
- which were brought into the customs territory of the Union on the same vessel or aircraft that will take them out of that territory without unloading.”³¹²

Het streven naar zoveel mogelijk overeenstemming tussen het doorvoercontroleregime en douaneregelgeving bleek nodig voor een hogere effectiviteit van het eerste. Zoals een respondent toelicht *“was there a felt need to develop a harmonized approach. We agreed that an explicit link between Customs legislation and export control legislation at the EU level would definitely be an added value, because the actual enforcement will need to be done by Customs. When definitions and the identification of relevant operations and entities fit well for the different actors involved in the process, it is clear this has important advantages. Creating links between the different legislative frameworks is also one of the reasons behind this very explicit referral to concepts and definitions from the EU Customs Code in the recast of the Dual Use regulation.”*³¹³ Een sterkere link tussen de centrale concepten in exportcontrolewetgeving en in douanewetgeving kan met andere woorden bijdragen tot een betere samenwerking tussen de betrokken diensten.

Een ander instrument op het niveau van de EU met het oog op een betere handhaving van en toezicht op internationale handelsstromen in *dual-use* goederen, waaronder doorvoer, is het **handhavingscoördinatiemechanisme**.³¹⁴ Deze nieuw op te richten Europese structuur *“will cover all agencies involved in the enforcement of the Dual Use regulation. This would include licencing authorities, Customs authorities, police services, intelligence services, specific prosecutors’ offices, etcetera”*.³¹⁵ De centrale doelstelling van dit mechanisme is de informatie-uitwisseling tussen lidstaten en de Europese Commissie te versterken en de verschillende betrokken overheidsdiensten samen te brengen. Door het uitwisselen van goede praktijken, het versterken van communicatie tussen vergunningsdiensten, douaneautoriteiten en veiligheidsdiensten, het stimuleren van informatiedeling door veiligheids- en inlichtingendiensten en het verspreiden van informatie over vastgestelde inbreuken, wil de EU het omvattende controlesysteem en de samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten – binnen en tussen de lidstaten – versterken.³¹⁶

3.4 Informatie-uitwisseling tussen nationale exportcontroleautoriteiten

Een laatste aspect waarbij internationale informatie-uitwisseling en samenwerking de efficiëntie en effectiviteit van internationale doorvoercontroles op militaire goederen kunnen verbeteren, is die tussen exportcontroleautoriteiten van de betrokken landen. Een **gedegen informatie-uitwisseling tussen exportcontroleautoriteiten** kan de bevoegde autoriteiten van de doorvoerlanden een zicht geven op goedgekeurde wapentransfers door andere landen.

Vergunningsautoriteiten in het land van export beschikken al vroeg over specifieke informatie over de export van goederen waarvan duidelijk is dat het om gecontroleerde militaire goederen gaat. Het cumulatieve aantal staten dat aangesloten is bij relevante internationale exportcontroleregimes – het Wassenaar Arrangement, het VN-Wapenhandelverdrag, het VN-Vuurwapenprotocol – betekent dat quasi alle wapenexporterende landen ertoe gebonden zijn een wapenexportcontroleregime te hebben. Bovendien zijn ook de goederen die gecontroleerd dienen te worden grotendeels gelijkaardig. De controlelijsten van de EU en het WA zijn identiek en ook het VN-Wapenhandelverdrag omvat een brede lijst aan goederen die gecontroleerd dienen te worden.

Hoewel het in dit geval in principe steeds gaat om transacties die reeds door een ander land (een EU-lidstaat of een derde land) zijn goedgekeurd via een uitvoervergunning, kan deze informatiedeling relevant zijn om verschillende redenen, op de eerste plaats met het oog op de **beveiliging van de internationale transportketen** en het voorkomen dat goederen worden afgewend tijdens het transport. Eens ze het grondgebied van het exporterende land hebben verlaten, hebben de overheden in het land van herkomst nog weinig tot geen mogelijkheden om het vervoer goed op te volgen. Ook **verschillen in wapenexportbeleid** blijven relevant: exporten die door het ene land zijn goedgekeurd, kunnen botsen met de overwegingen of internationale verbintenissen van een ander land. Zo zijn EU-lidstaten bijvoorbeeld gebonden door Europese wapenembargo's, terwijl andere landen hier uiteraard niet door gebonden zijn. Daarnaast kan informatie-uitwisseling helpen om **voldoende tijd** te voorzien voor het behandelen van een doorvoervergunning. Vergunningsdiensten in het land van uitvoer zijn al snel op de hoogte van een beoogde export. Het communiceren van de te volgen route naar de beoogde landen van doorvoer geeft de autoriteiten in die doorvoerlanden voldoende tijd de vergunningsaanvraag te beoordelen. Zo kan men zoveel mogelijk vermijden dat goederen onnodig gestopt worden tijdens het transport.

De verschillende internationale regimes benadrukken bovendien het belang van een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken lidstaten. Het VN-Wapenhandelverdrag voorziet concrete verplichtingen en engagementen voor verdragspartijen om samen te werken en informatie uit te wisselen, ook in het kader van de doorvoer van gecontroleerde militaire goederen. Ook het WA wijst erop dat coördinatie met en communicatie tussen exporterende en importerende landen nodig kan zijn om te verzekeren dat doorgevoerde goederen effectief vergezeld zijn van een export- en/of importvergunning.³¹⁷

Bij het uitreiken van een uitvoervergunning kan het in bepaalde gevallen verplicht zijn dat ook informatie over de te volgen route wordt meegedeeld aan de vergunningsautoriteit. Een dergelijke verplichting in het VN-Vuurwapenprotocol wordt in de EU vertaald binnen de EU Verordening 258/2012. Deze voorziet in de verplichting om bij het uitreiken van een exportvergunning de toestemming van de transit- en importlanden te hebben. Deze informatie moet door de exporteur worden aangeleverd op het moment van aanvraag van de exportvergunning.³¹⁸ Ook binnen het kader van de OVSE wordt gewezen op het belang van informatie-uitwisseling tussen exportcontroleautoriteiten, ook met die in de

doorvoerlanden: *“if the State of transit requires a shipment of small arms and associated technology to be authorized, the exporter, or the authorities of the exporting State, should ensure that the appropriate authorization has been issued. If not, the transit State should still be informed.”*³¹⁹

Hoewel de informatie over de te volgen route niet altijd gekend is bij de aanvraag voor een uitvoervergunning, stelt het OVSE-rapport dat *“a participating State may issue such an export licence subject to the condition that this information shall be provided to government authorities before the goods are actually exported; it will then be clear for enforcement officers controlling the actual export that such a licence is not valid without evidence that the requested additional information has been provided.”*³²⁰ Overheden zouden bijkomende informatie over het geplande transport kunnen vragen bij de exporteur, die deze dient te bezorgen aan de bevoegde diensten vooraleer de export effectief gebeurt. Zo zou onder andere de volgende informatie kunnen worden gevraagd:

- De vervoersmaatschappij en het expediteursbedrijf betrokken in het transport;
- Informatie over het registratienummer en vlag van het vervoersmiddel;
- De vluchtroute en de geplande stops tijdens het vervoer;
- Informatie over eerdere gelijkaardige vluchten;
- Overeenstemming met bestaande nationale wetgeving en met internationale regimes inzake het luchttransport van wapens.³²¹

De toepassing van deze initiatieven zou de nationale exportcontroleautoriteit relevante informatie opleveren over de route en de landen waarlangs de militaire goederen zullen worden vervoerd, eens ze uitgevoerd zijn uit het land van oorsprong. Tabel 21 geeft een overzicht van de afspraken en engagementen inzake informatie-uitwisseling tussen nationale controlediensten in de verschillende exportcontroleregimes.

Tabel 20: Verbintenissen en praktische mogelijkheden voor informatie-uitwisseling in de relevante internationale exportcontroleregimes

Controleregime	Juridische verplichtingen inzake informatie-uitwisseling
VN-Wapenhandel verdrag	- verbintenissen over internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen importerende, transiterende en exporterende landen met het oog op het voorkomen van afwending³²², - verplichting tot indienen van een initieel rapport over geldende nationale wettelijke kader³²³ - verdragspartijen aangemoedigd gegevens over vergunde doorvoer bij te houden³²⁴
VN-Vuurwapen-protocol	- verplichting voor exportland om bij export van SALW toestemming van doorvoerlanden te vragen³²⁵ - verplichting gegevens over doorvoerlanden te bewaren door exporterende land³²⁶ - verplichting informatie in invoervergunning op voorhand te delen met de landen van doorvoer³²⁷
Wassenaar Arrangement	- Zesmaandelijke informatie-uitwisseling over transfers naar niet-lidstaten van het Wassenaar Arrangement
EU	- COARM-werkgroep waarin nationale beleidskeuzes worden besproken met het oog op verdere Europese convergentie - <i>denial notification</i> systeem tussen EU-lidstaten over geweigerde vergunningen³²⁸ - Jaarlijkse rapportage, zowel nationaal als Europees³²⁹

Desondanks blijken in de praktijk diverse problemen te bestaan voor een **effectieve implementatie** van deze bepalingen. Zo blijkt het eerst en vooral niet zo gemakkelijk om de autoriteiten die bevoegd zijn voor het afleveren van doorvoervergunningen in de betrokken landen te identificeren. Hoewel bijvoorbeeld door het Wassenaar Arrangement wordt gewezen op het belang van een **transparant wettelijk kader**, blijkt dit in de praktijk niet altijd aanwezig te zijn.³³⁰ Niet alleen is het voor andere overheden en voor internationale logistieke actoren niet evident een goed beeld te krijgen van het heersende kader inzake doorvoercontroles op militaire goederen in de verschillende landen, ook contactgegevens van de vergunningsdiensten bevoegd voor de doorvoer van militaire goederen blijken niet altijd eenvoudig te vinden.³³¹

De vraag of de verplichtingen van het Vuurwapenprotocol en Verordening 258/2012 worden nageleefd blijft onbeantwoord.^a De meerwaarde van de bovenationale verplichtingen is

^a Het Vlaams Gewest blijkt wel een van de bevoegde autoriteiten te zijn die dat ook effectief doet. Vlaanderen blijkt bovendien ook de optie van 'implied consent of transit' te hanteren, waarbij de doorvoer geacht wordt te zijn goedgekeurd indien geen tegenstand tegen de voorziene doorvoer is ontvangen binnen 20 dagen na indiening van het verzoek door de exporteur (EY & SIPRI, 2017). Wel blijkt uit het gesprek met de dCSG dat hij nog nooit de vraag heeft gekregen om goedkeuring te geven

relatief beperkt doordat er veel ruimte blijft bestaan voor nationale verschillen. Ook op internationaal niveau wordt er een **grote implementatiekloof** verondersteld met betrekking tot deze verplichtingen.³³²

Een gelijkaardige vaststelling bestaat met betrekking tot het Europese niveau. Het **Gemeenschappelijk Standpunt 944/2008** voorziet in de installatie van een informatie-uitwisselingsverplichting tussen de bevoegde diensten van de EU-lidstaten over geweigerde uitvoervergunningen: *“Alvorens een lidstaat een vergunning verleent die de afgelopen drie jaar door één of meer andere lidstaten voor een in wezen identieke transactie geweigerd is, raadpleegt hij eerst die lidstaat of lidstaten”*.³³³ Via deze bepaling wil de EU vermijden dat lidstaten elkaars wapenexportbeleid ondergraven en dat aanvragers van vergunningen op zoek gaan naar de ‘weg van de minste weerstand’ binnen de EU (het ‘*no undercut*’ beginsel). Dergelijke informatie wordt ook systematisch uitgewisseld. Bovendien is het online platform dat hiervoor wordt gebruikt en dat door COARM/EEAS wordt beheerd, de voorbije jaren verder uitgewerkt en verfijnd.

Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit gebeurt met geweigerde doorvoervergunningen. De Vlaamse overheid geeft aan deze weigeringen te delen, maar het is niet zeker of andere lidstaten dit ook doen. Ook de vertegenwoordiger van de COARM-werkgroep geeft aan er geen zicht op te hebben of lidstaten geweigerde doorvoervergunningen systematisch delen met elkaar: *“Ik heb geen garantie dat geweigerde doorvoervergunningen ook ingegeven worden in het COARM online systeem en dus ook systematisch onder de consultatieprocedure vallen.”* Tegelijkertijd benadrukt de COARM-voorzitter het belang en de relevantie van dergelijke informatie: *“Het zou op zich goed zijn als lidstaten verschillen in interpretatie van het Gemeenschappelijk Standpunt, zoals wanneer een doorvoervergunning geweigerd wordt terwijl er wel een uitvoervergunning werd afgeleverd door een andere lidstaat, in COARM expliciet te vermelden. COARM dient net om dergelijke interpretatieverschillen te bespreken, het is dus soms goed als er tegengestelde visies expliciet worden gemaakt.”*³³⁴

Een belangrijke verklaring voor de onduidelijkheid over de praktijken inzake doorvoer en de gebrekkige communicatie tussen exportcontrolediensten, is een **gebrek aan bewustzijn en interesse** over de nood om dergelijke informatie te delen. Dit gebrek vindt in belangrijke mate zijn oorsprong in de traditionele focus op de controle van de export van militaire goederen binnen exportcontroleautoriteiten. Soms is het daarenboven zo dat de autoriteiten bevoegd voor doorvoercontrole, wanneer het een andere dienst betreft dan die voor uitvoercontrole, geen toegang hebben tot de COARM-kanalen voor informatie-uitwisseling.³³⁵ Een meer fundamentele reden waarom communicatie en informatiedeling tussen exportcontrolediensten moeilijk loopt, is de weerstand bij nationale overheden om dergelijke informatie systematisch met elkaar te delen. Dit **gebrek aan politieke wil en bereidheid** werd recent geïllustreerd door de afwijzing van een voorstel van het UNODC om een globaal verificatiesysteem op te zetten voor de handel in vuurwapens, waarin alle relevante export-, import- en doorvoerdocumentatie zou kunnen worden samengebracht en elektronisch toegankelijk zou zijn voor de bevoegde exportcontroleautoriteiten. Bezorgdheden over het centraliseren van details over militaire transfers en over risico's

over doorvoer in het kader van een buitenlandse uitvoervergunning en dat hij evenmin zicht heeft op het feit of Vlaamse uitvoerders al dan niet die goedkeuring aanvragen.

voor nationale veiligheid, waren de voornaamste redenen waarom verschillende nationale overheden hier weigerachtig tegenover stonden.³³⁶

Informatiedeling tussen exportcontroleautoriteiten: nuttig maar te weinig toegepast

Systematische informatie-uitwisseling tussen nationale exportcontroleautoriteiten biedt een belangrijke meerwaarde bij het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de controle op de doorvoer van militaire goederen. Ook hebben heel wat overheden zich er binnen diverse internationale regimes toe geëngageerd een exportcontrolesysteem op te zetten, de export van een internationaal gedeelde lijst van militaire goederen te controleren en informatie uit te wisselen met andere exportcontroleautoriteiten.

Ondanks de internationale regelgevende initiatieven en de technische mogelijkheden, gebeurt deze informatiedeling echter bijna niet. Onduidelijkheden over nationale controleregimes en -diensten, een gebrekkig bewustzijn omtrent en interesse in de doorvoerproblematiek, en een gebrek aan politieke wil om dergelijke informatie te delen, liggen mee aan de basis van de implementatiekloof.

4

Uitgangspunten voor betere doorvoercontrole

In Vlaanderen, net zoals in een aantal andere Europese lidstaten, is doorvoercontrole op militaire goederen een verlengde van het exportcontrolebeleid. Efficiënte en effectieve controles op de doorvoer van militaire goederen zijn belangrijk bij het identificeren en stoppen van illegale handelsstromen, bij het voorkomen dat wapens terechtkomen op ongewenste plaatsen waar ze binnenlandse of regionale conflicten kunnen verlengen of verergeren, en bij het voorkomen dat internationale of Europese wapenembargo's worden geschonden. De casussen in de inleiding van dit rapport illustreren dit belang op treffende wijze. Ondanks alle uitdagingen verbonden aan de controle ervan **blijken doorvoertransacties vaak het goede moment en de geschikte plaats om illegale en ongewenste transacties met militaire goederen op te sporen.**

Desondanks zijn de aandacht voor, de interesse in en het bewustzijn omtrent controles op de internationale handel in strategische goederen en meer specifiek op de doorvoer van dergelijke goederen eerder gering te noemen. Een respondent beschrijft het als volgt: *“prioritization is a big issue and is often rather low. It only becomes a priority when a scandal breaks out.”*³³⁷ Ook in de Vlaamse context, net zoals dit het geval was in enkele van onze buurlanden, bleek de controverse in 2018-19 rond de doorvoer van militair materieel bestemd voor Saoedi-Arabië, waarvoor door de Vlaamse overheid al enkele jaren geen exportvergunningen meer worden uitgereikt, een belangrijke stimulans voor de politieke en maatschappelijke aandacht voor dit fenomeen.

Dit laatste hoofdstuk wil, op basis van de voorgaande hoofdstukken, een antwoord bieden op de onderzoeksvragen zoals ze door de commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement werden geformuleerd. In eerste instantie identificeert dit hoofdstuk mogelijke verklaringen voor de vastgestelde daling in het aantal doorvoervergunningen voor militaire goederen via Vlaanderen (4.1). In een volgend deel bespreken we verschillende elementen die relevant zijn voor een meer efficiënte, effectieve en transparante controle op de doorvoer van militaire goederen. Hierbij hebben we zowel oog voor de implicaties voor het Vlaamse controlestelsel op zichzelf, als voor mogelijke relevante initiatieven op het Europese en internationale niveau (4.2).

4.1 Mogelijke verklaringen voor het afnemende aantal doorvoervergunningen in Vlaanderen

Een van de twee onderzoeksvragen in dit rapport betreft de verklaringen voor de afname van het aantal doorvoervergunningen in Vlaanderen. Bij gebrek aan cijfers over de uitgereikte en geweigerde vergunningen voor de doorvoer van militaire goederen op Europees niveau, is er echter te weinig informatie beschikbaar om trends en schommelingen te verklaren of eventuele verschuivingen als oorzaak aan te wijzen. De grote verschillen tussen de geselecteerde controlestelsels waarbinnen doorvoertransacties effectief gevisieerd worden, maken het ook zeer moeilijk de beschikbare cijfers te vergelijken.

Een opvallende vaststelling is dat de meeste bevoegde diensten en de andere actoren die bevraagd zijn tijdens dit onderzoek, aangeven zelf geen verklaring te hebben voor de vastgestelde schommelingen en afnames in het aantal doorvoervergunningen. Deze vaststelling gaat op voor de respondenten die in Vlaanderen werden bevraagd, maar ook internationale respondenten hadden geen onmiddellijke verklaring waarom een dergelijke daling zich zou voordoen. Uit de antwoorden op surveys en tijdens interviews met bevoegde diensten en doorvoerders kunnen wel factoren gehaald worden die de ‘doorvoermarkt’ beïnvloeden. Een objectieve, sluitende verklaring leveren ze echter niet op, de standpunten geven eerder indicaties over een mogelijke combinatie van factoren.

1 Een eerste set van verklaringen zijn **interne verklaringen**. Deze gaan ervan uit dat de vastgestelde schommelingen te relateren zijn aan een gewijzigd controlebeleid van de Vlaamse overheid. Het blijkt alvast duidelijk uit dit onderzoek dat **veranderingen in het decretale doorvoercontroleregime** een effect hebben op het aantal vergunningsplichtige transacties. De aanpassing en verenging van de *catch all* clausule in 2012, maar vooral de aanpassing aan de definitie van doorvoer en de bijhorende afbouw van de systematische vergunningsplicht voor doorvoer zonder overlading en van doorvoer met overlading bestemd voor EU-lidstaten in 2017, hebben het aantal vergunningsplichtige transacties verminderd. Ongeveer de helft van de vergunningen die tussen 2012 en 2017 werden uitgereikt, zouden onder het huidige controleregime niet vergunningsplichtig zijn.

Een **verplaatsingseffect** van goederenstromen wegens een streng en inefficiënt Vlaams controlebeleid is een tweede mogelijke interne verklaring. Verschillende respondenten bevestigden de snelheid waarmee transportroutes herlegd worden wanneer haperingen optreden. Zeker in een regio als Noordwest-Europa met verschillende grote havens op een boogscheut van elkaar kan men transacties zeer snel van de ene locatie naar een andere verplaatsen. Er is immers een **verschil tussen de rederijen en de goederen**. De routes van schepen en de aanwezigheid van rederijen zijn niet zo makkelijk te veranderen. Goederenstromen daarentegen zijn zeer volatiel. Verplaatsingen van goederenstromen naar andere havens doen zich in de praktijk zeker voor en kunnen ook zeer snel gaan.³³⁸

Het blijft daarbij een grote uitdaging om een duidelijk beeld te krijgen op de wijze waarop EU-lidstaten omgaan met de gemeenschappelijke criteria. Dat er op dit vlak grote verschillen bestaan, is duidelijk. In welke mate die verschillen ook leiden tot een

verschuiving van handelsstromen is echter zeer moeilijk aan te tonen omdat betrouwbare gegevens over het aantal doorvoervergunningen voor militaire goederen ontbreken. Ook landen als Nederland en Duitsland hanteren de gemeenschappelijke criteria als uitgangspunt voor de beoordeling van doorvoervergunningen, maar kennen enkele inhoudelijke verschillen: Duitsland controleert in principe enkel de doorvoer van oorlogswapens, terwijl Nederland werkt met algemene vergunningen voor doorvoer vanuit en bestemd voor bevriende landen en bondgenoten.

De **vlotheid van controlemaatregelen** en de relatie met controleautoriteiten blijkt wel van belang te zijn. Ook op dit vlak blijkt de situatie in Vlaanderen en België niet even positief en wordt ze nogal eens als inefficiënt beoordeeld. Vooral de werking van de Belgische douane – meer in Vlaanderen dan in Wallonië – wordt nog steeds naar voor geschoven als verklaring waarom bepaalde handelsstromen zich zouden hebben verlegd.

2 Daarnaast kunnen ook **externe verklaringen** – schommelingen en verschuivingen door factoren extern aan het Vlaamse doorvoercontrolebeleid – een antwoord bieden op vermelde onderzoeksvraag. Zo is er een blijvende toename van het vervoer van goederen via **containers**, waardoor de identificatie van de specifieke goederen sterk bemoeilijkt wordt. Ook de opkomst van zogenaamde ‘consolidated cargo’, waarbij containers diverse ladingen bevatten zonder dat de vervoerder weet welke goederen het precies zijn, versterkt deze tendens nog meer. De blijvende groei van de globale handel in het algemeen zet eveneens druk op de mogelijkheden voor controle. Hiermee samenhangend kan het **groeierende gebruik van risicoanalyses** door douane en de logistieke sector ten nadele van fysieke controles een mogelijke verklaring vormen. Technologische evoluties leiden er toe dat transacties steeds meer online worden afgehandeld, zonder dat de betrokken logistieke actoren of douanediens ten de goederen effectief onder ogen krijgen. De kwaliteit van de informatie die standaard wordt gevraagd en gedeeld voor dit soort transacties, maakt het echter zeer moeilijk om vast te stellen of het om militaire goederen gaat.

Een derde externe verklaring, die sterk samenhangt met de vorige twee, is de **beperkte aandacht en expertise** bij de Belgische douane voor militaire goederen. Net zoals andere controlediensten werken douanediens ten met bepaalde prioritaire thema's. De huidige sterke focus op het opsporen van illegale verdovende middelen, sigarettensmokkel en andere thema's impliceert vaak dat andere aspecten, zoals de internationale handel in militaire goederen, minder aandacht krijgen.

De aan- of afwezigheid van grote **hubs van internationale transportbedrijven**, vooral in de luchtvaartsector, kunnen potentieel ook een invloed hebben op het aantal vergunningen. Zeker wanneer goederen via luchthavens vervoerd worden en tijdelijk worden opgeslagen, is fysiek toezicht mogelijk en kunnen verdachte transfers geïdentificeerd worden. Mogelijk kan de gedeeltelijke verhuus van koeriersdienst DHL van Zaventem naar Leipzig in 2008 hebben bijgedragen aan de geleidelijke afname van het aantal vergunningen, al kan dit geen verklaring vormen voor de blijvende daling in de jaren nadien. Bovendien is de omvang van het cargotransport via de luchthaven van Zaventem de voorbije jaren verder toegenomen.

3 Een derde set van mogelijke verklaringen zijn **economische factoren**. Een zekere weerstand tegen het vervoeren van militaire goederen wordt wel vermeld door Vlaamse

logistieke actoren. De diverse risico's voor logistieke actoren om militaire goederen te vervoeren, vereisen **specialisatie** en maken het voor de meeste actoren te risicovol om zich eraan te wagen. Dit werd reeds in 2012 vermeld, maar vanwege de toenemende complexiteit van de internationale handel en het verder groeiende belang van allerhande certificaten en kwaliteitsstandaarden (zoals de erkenning als AEO) sindsdien, kan de terughoudendheid om zich te wagen aan dergelijke transporten nog zijn toegenomen. In 2013 werd aan de certificaten nog geen voorkeursbehandeling door de dCSG gekoppeld, omdat die dienst niet betrokken was bij de erkenningsprocedure die toen voornamelijk een douanefinaliteit had. Dit blijkt nog steeds niet het geval te zijn. Tegelijkertijd zijn deze elementen niet uniek voor Vlaanderen of België

Tot slot kan het in theorie zijn dat er **minder militaire goederen worden verhandeld**. Deze mogelijke verklaring sluit echter niet aan bij de huidige economische realiteit, zelfs integendeel. Civiele transportketens en civiele actoren worden steeds meer ingeschakeld voor het vervoer van militaire goederen. Er bestaat met andere woorden wel een markt voor het vervoer van deze goederen, een markt zelfs die lijkt te groeien.

4.2 Een meer efficiënte, effectieve en transparante controle op de doorvoer van militaire goederen

Een tweede doelstelling van dit onderzoek was mogelijkheden, beperkingen en goede praktijken voor een betere en meer efficiënte controle op de doorvoer van militaire goederen te identificeren. Bij de aanvang van dit onderzoek schoven we de criteria 'effectiviteit', 'efficiëntie' en 'transparantie' naar voor om enerzijds de huidige toestand te analyseren en om anderzijds mogelijke aanknopingspunten en relevante initiatieven te identificeren die de bestaande doorvoercontrolepraktijk kunnen verbeteren.

De huidige **effectiviteit** van doorvoercontrole - in welke mate controlestelsels en specifiek het Vlaamse stelsel erin slagen de vooropgestelde doelstellingen te bereiken - is zeer moeilijk te beoordelen. De controle op de doorvoer van militaire goederen dient in het algemene discours enkele belangrijke doelstellingen: beveiliging van de internationale handel, preventie van de afwending van militaire goederen, de aanpak van illegale handel of het voorkomen van grove schendingen van mensenrechten en het internationaal humanitair recht. In de praktijk zijn de doelstellingen van vergunningsdiensten minder ambitieus en beoordelen zij het succes van hun werking vooral in functie van het afhandelen van de ingediende vergunningsaanvragen. Vergunningsdiensten beschikken vaak zelf niet over de bevoegdheid en capaciteit om proactief verdachte transfers van militaire goederen op te sporen. Een belangrijke reden waarom de effectiviteit echter moeilijk te beoordelen is, is de gebrekkige beeldvorming omtrent de aard en omvang van (illegale) wapentrafiëken via het eigen grondgebied. Sommige respondenten uit de internationale transportsector suggereren dat wellicht heel wat doorvoertransacties van militaire goederen gebeuren zonder doorvoervergunning. De gebrekkige informatiebasis en de beperkte aanwezige expertise bij de relevante controlediensten, het beperkte

bewustzijn bij logistieke actoren en de snelheid van hedendaagse internationale handelsstromen zouden mee verklaren waarom de meeste van deze transacties niet geïdentificeerd worden.³³⁹

De **efficiëntie** van de huidige controle lijkt, vanuit een nationaal perspectief bekeken, veelal redelijk en proportioneel. Het feit dat de nationale stelsels intern coherent zijn en vergunningsaanvragen vlot worden afgehandeld, is echter weinig relevant voor de globale efficiëntie van de controle. De efficiëntie van een nationaal controlestelsel is immers relatief als er geen efficiëntie en proportionaliteit is op het hele doorvoertraject, dat door meerdere landen loopt en onder de controle valt van meerdere douanediens ten en diensten bevoegd voor doorvoercontrole. Door de gebrekkige integratie van de werking van bevoegde overheden komt de integratie van alle verplichtingen terecht bij de laatste schakel, vaak diegene die het dichtst bij de goederen staat, ook al is dat geen wapenhandelaar. De grote verschillen in de controle op doorvoer tussen de stelsels en de beperkte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken actoren, zetten daarom een belangrijke rem op de algemene efficiëntie van de controle op de doorvoer van militaire goederen.

Transparantie tot slot is belangrijk om verschillende redenen. In eerste instantie is degelijke publieke rapportage nodig voor een adequate politieke en maatschappelijke controle op het gevoerde beleid, maar ook in functie van een goede beeldvorming omtrent het fenomeen. Daarnaast is een goede transparantie inzake het geldende controlesysteem en -praktijk van belang om ervoor te zorgen dat alle betrokken actoren in overeenstemming met de bijhorende verplichtingen kunnen handelen. Momenteel blijkt de mate van transparantie, zowel over het geldende juridische kader en bestaande controlepraktijk als over de uitgereikte en geweigerde doorvoervergunningen, in de meeste controlestelsels zeer beperkt. Ook in de relevante internationale exportcontroleregimes besteden de bestaande rapportageverplichtingen weinig tot geen aandacht aan de doorvoer van militaire goederen.

De vraag is dus hoe de efficiëntie, effectiviteit en transparantie van de controle op de doorvoer van militaire goederen kan worden vergroot. We identificeren op basis van dit onderzoek **zeven transversale conclusies** die zowel op nationaal als op internationaal niveau een bijdrage kunnen leveren om de controle op de doorvoer van militaire goederen effectiever, efficiënter en transparanter te laten verlopen.

4.2.1 Een minder complexe controle

Een eerste belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat de controle op de doorvoer van militaire goederen momenteel op een enorm complexe manier wordt georganiseerd. De onderzochte controlestelsels verschillen sterk in hun algemene insteek, toepassingsgebied en controlepraktijk. De huidige controle op de doorvoer van militaire goederen kenmerkt zich in de EU door een grote verscheidenheid aan vergunningsplichtige transacties, vrijgestelde doorvoer, de gebruikte types vergunningen en de mogelijkheden om *ad hoc*

bepaalde transacties te controleren. Hoe nationale stelsels scoren op efficiëntie, effectiviteit en transparantie is relatief zolang alleen een nationaal perspectief gehanteerd wordt en de coherentie van de maatregelen op het héle doorvoertraject, dat per definitie grensoverschrijdend is, niet wordt bekeken.

Deze complexiteit vermindert dus logischerwijze de efficiëntie en effectiviteit van de controle. De veelheid en verscheidenheid aan regels en uitzonderingen daarop zijn een drempel voor een vlotte samenwerking tussen diensten uit verschillende landen. Bovendien dreigt deze complexiteit het risico op ‘shopping’, waarbij logistieke actoren de weg van de minste weerstand kiezen voor elke specifieke transactie, te verhogen. Voorts doet het ontbreken van gemeenschappelijke standaarden nationale overheden terugdeinzen om zelf strikte controles in te zetten, vanuit de bezorgdheid een te grote negatieve impact te hebben op legitieme handelsstromen.

Voor de **logistieke sector** worstelt met deze complexiteit. Zelfs met kennis van zaken blijft doorvoer ingewikkeld: eenzelfde transactie is in het ene land wel en in het andere land niet vergunningsplichtig; de interpretatie van de regels verschilt van land tot land en van douanepost tot douanepost. Deze moeilijkheid brengt verschillende risico’s met zich mee. Ze kan leiden tot gemeenrechtelijke of strafrechtelijke vervolgingen en boetes voor (onbewuste) inbreuken op de exportcontrolewetgeving, tot schadevergoedingen aan de klanten waarvoor het transport wordt gedaan wanneer goederen door controlediensten worden tegengehouden, en tot bijkomende interne kosten zoals voor de tijdelijke opslag van goederen en de personeelsinzet.

Vanuit de ambitie een groter gelijk speelveld te bekomen tussen potentiële transitlanden en om bepaalde goederenstromen ook effectief te controleren, zouden duidelijke afspraken en procedures een meerwaarde betekenen.³⁴⁰ Een **verdere convergentie**, op zijn minst op Europees niveau, is daarom belangrijk om de controle op de doorvoer van militaire goederen efficiënter en effectiever te laten gebeuren. Elke actor betrokken in de (controle op de) internationale handel heeft te winnen bij een betere en meer eenduidige organisatie van de controle op de doorvoer van militaire goederen. In eerste instantie kan een duidelijkere communicatie over de heersende doorvoercontroleregimes zinvol zijn om mogelijke punten ter vereenvoudiging en convergentie te identificeren.

4.2.2 Een verhoogde transparantie

Een bijkomende moeilijkheid, naast de complexiteit van de doorvoercontrole, is de gebrekkige transparantie over hoe deze controle in de praktijk gebeurt. Niet enkel is de publieke rapportage over de doorvoer van militaire goederen zeer beperkt, ook de beschikbare informatie over de heersende controlepraktijk blijkt vaak zeer fragmentarisch.

Slechts enkele stelsels beschikken over een uitgewerkt en coherent wettelijk kader voor de controle op de doorvoer van militaire goederen. Ook het feit dat het onmogelijk bleek om de bevoegde autoriteiten in verschillende van de geselecteerde controlestelsels te

identificeren en te spreken, was illustratief voor deze onduidelijkheid. Een **grotere transparantie** vanuit de regulerende overheid over de geldende regels inzake de controle op de doorvoer van strategische goederen is daarom noodzakelijk. Onduidelijke regels veroorzaken rechtsonzekerheid voor de legitieme commerciële handel. Gebrekkige transparantie zal bovendien het aantal onbewuste inbreuken op het geldende kader vergroten en ook de mogelijkheden voor een consistente toepassing van het wettelijke kader beperken.³⁴¹ Een grotere transparantie kan voorts ook bijdragen tot een vermindering van de bestaande complexiteit: niet enkel de veelheid aan benaderingen is immers problematisch, ook de onduidelijkheid over welke regels concreet gelden, ondergraaft een efficiënte en effectieve controle.

Een verhoogde transparantie is zowel nodig op internationaal als op nationaal vlak. In de internationale context kan op praktisch niveau een oplijsting met contactgegevens van de bevoegde diensten voor exportcontrole (import, export en transit) in alle landen een meerwaarde betekenen. Het blijkt voor zowel exporteurs als voor nationale autoriteiten niet altijd evident te weten bij welke diensten ze moeten zijn om de nodige vergunningen aan te vragen of de nodige informatie te verzamelen.³⁴²

Ook de publieke rapportage over vergunde en geweigerde doorvoer blijkt zeer beperkt. Opvallende uitzonderingen zijn het Vlaams Gewest en Nederland. Een betere en verder uitgebouwde publieke rapportage over vergunde en geweigerde doorvoer van conventionele wapens is nodig voor een betere beeldvorming over de realiteit van de doorvoer van militaire goederen. Op de verschillende beleidsniveaus zouden daarom stappen kunnen worden gezet naar een meer systematische en een betere rapportage over de bestaande doorvoercontrolepraktijk. In eerste instantie kan dit binnen het kader van de huidige rapportagesjablonen van het VN-Wapenhandelverdrag worden voorzien. Op het niveau van **COARM** zou eveneens meer aandacht moeten gaan naar een systematische melding van geweigerde doorvoertransacties, zodat de basisprincipes van het Europees Gemeenschappelijk Standpunt niet ondergraven worden. Het vluchtige karakter van doorvoertransacties brengt immers met zich mee dat het risico op shopping of het verplaatsen van handelsstromen naar die landen die het meest soepel controleren, net datgene wat het Gemeenschappelijk Standpunt mee wil voorkomen, een reëel risico is. **Grotere nationale transparantie** over de vergunde en geweigerde doorvoertransacties, met name over de betrokken goederencategorie en de bestemmings- en herkomstlanden, is cruciaal om eventuele shoppingeffecten te identificeren en op termijn te ontmoedigen. **Systematische uitwisseling van informatie** kan daarnaast ook een nuttige basis zijn voor discussies binnen COARM over de interpretatie van het Gemeenschappelijk Standpunt, zeker wanneer het gaat over doorvoer die afkomstig is vanuit een andere EU-lidstaat.

4.2.3 Verbeterde communicatie en informatie-uitwisseling

Een van de grootste uitdagingen voor de controle op de doorvoer van militaire goederen is de beperkte informatiebasis over de precieze aard van de goederen en de bestemming.

Huidige handelsstromen verlopen zeer snel en worden grotendeels online afgehandeld, zowel door de logistieke actoren als door controlerende douanediens ten. De performantie van de bestaande douanesystemen en de *internal compliance* systemen van de logistieke actoren in de internationale handelsketen zijn sterk afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde informatie. Vage en beperkte informatie over de goederen en de transactie bemoeilijken daarom een efficiënte en effectieve controle.

Die concrete informatie over de precieze aard van de goederen, de verzender en de eindgebruiker is nochtans wel beschikbaar, en dit niet alleen in de transportketen maar ook bij verschillende controlediensten in het land van uitvoer. **Gedegen informatie-uitwisseling zo vroeg mogelijk in de keten dient daarom het uitgangspunt te zijn.** Het is inderdaad in het belang van alle partijen in de transportketen om gedetailleerde informatie over de aard van de goederen en het vergunningsplichtige karakter ervan op voorhand te delen. Ook in functie van de identificatie van **bewust illegale doorvoer**, waarbij dus de betrokken partijen met opzet proberen de aard van de lading en/of het effectieve land van eindgebruik te verdoezelen, is die informatiedeling cruciaal. Ook in dit geval zijn vaak legitieme actoren (onbewust) betrokken en moeten administratieve (douane)verplichtingen worden vervuld.

Een wettelijke verplichting voor actoren in het begin van de logistieke keten – de exporteur/producent en de expediteur – om relevante informatie te delen met de andere logistieke actoren die instaan voor het internationale transport en/of voor het vervullen van de douaneformaliteiten in de landen van doorvoer (en invoer), kan hiertoe bijdragen.

Nieuwe technologische evoluties inzake risicoanalyse, zoals het Europese ICS-2 systeem, zullen deels tegemoetkomen aan de nood aan meer informatie. Niet enkel de vervoerders, maar ook de andere actoren in de transportketen zullen bijkomende informatie over de transactie moeten bezorgen. Zo zal de kans vergroten dat vergunningsplichtige en verdachte transacties effectief vaker geïdentificeerd zullen kunnen worden door douaneautoriteiten. Omdat dit betekent dat meer transacties potentieel gestopt zullen worden door de douane en tijdelijk of definitief in beslag zullen worden genomen, is het om dat te voorkomen ook in het belang van het exporterende bedrijf en het exporterende land om informatie zoveel mogelijk op voorhand te delen.

Ook exportcontrolediensten in het land van uitvoer kunnen een belangrijke rol vervullen. Deze diensten, die op de hoogte van het strategische karakter van de goederen zijn, kunnen informatie opvragen over de te volgen transportroutes en deze informatie delen met controlediensten in door- en invoerlanden. Dergelijke informatie is wellicht niet beschikbaar bij beoordeling van de aanvraag, maar is wel bekend bij de transportfirma's en de exporteur (in de meeste gevallen) op het moment dat de transactie effectief gebeurt. Het proactief delen van informatie over de transactie met de landen van doorvoer kan de doorvoercontrole efficiënter en effectiever laten gebeuren. Dit aspect is wel in verschillende internationale controleregimes voorzien, maar het blijkt niet evident om het toe te passen. De procedures ter zake in het VN-Vuurwapenprotocol bijvoorbeeld worden in de praktijk slechts zelden gevolgd.

4.2.4 Bewustwording bij private actoren vergroten

Bedrijven betrokken bij de productie van militaire goederen zijn veelal op de hoogte van het vergunningsplichtige karakter van hun goederen en van het feit dat voor bepaalde transacties een uitvoervergunning nodig is. **Logistieke actoren daarentegen zijn zich vaak weinig bewust van de verplichtingen inzake de controle op de handel in strategische goederen.** Ook voor indicatoren die kunnen wijzen op verdachte transacties, zoals onverwachte wijzigingen in de route of de bestemming, is de aandacht bij dergelijke actoren beperkt.

Een systematisch en adequaat outreachprogramma door de controlediensten richting de verschillende actoren in de handelsketen en de ontwikkeling van informatieve richtlijnen met de betrokken sector zijn nodig. Deze sensibilisering dient rekening te houden met de diversiteit aan profielen in de internationale handelsketen. Ook een grotere bewustwording bij exporteurs inzake de internationale verplichtingen omtrent de internationale handel in strategische goederen is relevant. Een belangrijk instrument dat in deze context verdere uitwerking verdient, zijn de *internal compliance* programma's (ICP's) van deze private actoren. Deze programma's dienen zowel op nationaal als op internationaal niveau te worden aangevuld en aangepast in functie van een goede controle op de handel in strategische goederen. Op internationaal vlak kan dit via en samen met de relevante internationale koepelorganisaties en -instituten om binnen bestaande veiligheidsstandaarden meer aandacht te vestigen op verplichtingen inzake exportcontrole op strategische goederen. Om de ICP's inhoudelijk te optimaliseren is bovendien een proactieve communicatie over het gevoerde vergunningsbeleid door de vergunningsdiensten nodig. Het loutere bestaan van een wettelijke meldplicht voor logistieke actoren, zonder richtlijnen hoe het wettelijke kader geïnterpreteerd dient te worden, blijkt niet voldoende. Vergunningsdiensten dienen zelf duidelijk te maken welke transacties zij willen controleren.

Naast die preventieve outreach, is een **blijvende opvolging** van de logistieke sector nodig. Een systematische opvolging en controle van de logistieke actoren, vanuit een geest van samenwerking, zal bijdragen tot een blijvend bewustzijn en tot goede relaties tussen controlediensten en transportsector. Het ontwikkelen van dergelijke positieve relaties betekent dus voor alle partijen een meerwaarde.³⁴³

Tegelijkertijd blijft de nood aan een adequate handhaving en, waar nodig, bestraffing bestaan. Niet enkel het vaststellen van inbreuken, maar ook het sanctioneren ervan kan een preventief en bewustzijnsversterkend effect hebben, in zoverre er voldoende transparantie bestaat over die sancties. In Nederland bijvoorbeeld nam het besef van de logistieke sector inzake verplichtingen omtrent strategische goederen toe naar aanleiding van een aantal rechterlijke uitspraken met hoge boetes.

4.2.5 Expertise en kennis vergroten

Compliance bij doorvoerders en identificatie door overheidsdiensten van transacties van militaire goederen, vereisen een specifieke kennis en expertise van alle actoren omtrent het hele proces. Slechts weinig mensen hebben de gespecialiseerde kennis die vereist is voor een foutloos parcours. Dat geldt voor de doorvoerders (op zich al een heel diverse categorie van profielen) en voor alle douanediensden, die toch een centrale rol vervullen in de identificatie van mogelijke vergunningsplichtige of verdachte transacties met militaire goederen.

Meer kennis en expertise bij de douane zijn nodig om douanecontroles, zowel fysiek als via risicobeheerssystemen, efficiënter en effectiever te laten verlopen. De lage prioriteit van de controle op de doorvoer van militaire goederen bij de meeste douanediensden en de gebrekkige afstemming tussen douanenomenclatuur en militaire controlelijsten, zijn belangrijke verklaringen voor het huidige kennisdeficit. Een betere en snellere identificatie van militaire goederen draagt niet alleen bij tot een betere identificatie van vergunningsplichtige of verdachte transacties, ze verkleint tegelijkertijd het risico op vals-positieve gevallen, waarbij transacties worden tegengehouden die uiteindelijk niet vergunningsplichtig of verdacht blijken te zijn.

De inzet op de vorming van eerstelijnsdouaniers, zoals de Vlaamse overheid momenteel doet, is een belangrijke eerste stap om de vereiste kennis te vergroten. Meer structurele en transversale expertiseopbouw binnen de douane, met duidelijke aanspreekpunten, blijkt minstens even belangrijk. Naar analogie met het Nederlandse voorbeeld behelst dit enerzijds de transversale en geïntegreerde uitbouw van een structuur binnen de douane, waardoor expertise verduurzaamd en laagdrempelig toegankelijk wordt gemaakt. Anderzijds vereist het overleg en formele afspraken tussen vergunnings- en douanediensden via formele samenwerkingsverbanden.

Naast een grotere technische kennis over de aard van de betrokken goederen blijkt ook een **betere beeldvorming** over de aard, omvang en kenmerken van de internationale handel in militaire goederen een noodzaak. Dergelijke informatie is immers onontbeerlijk voor alle betrokken actoren om bepaalde verdachte of vergunningsplichtige transacties te identificeren. De risico-indicatoren die zowel logistieke actoren als douanediensden hanteren voor die identificatie, is namelijk afhankelijk van dergelijke kennis. Een van de weinige in deze studie onderzochte landen met een bredere beeldvorming over de bestaande handelsstromen in militaire goederen over zijn grondgebied, is Nederland. De systematische meldplicht voor alle niet-vergunningsplichtige doorvoer van militaire goederen helpt een omvattend beeld van alle militaire doorvoer door Nederland te krijgen en maakt in de praktijk een *ad hoc* controle mogelijk.

Ook impliceert de nood aan een betere beeldvorming dat er meer aandacht dient te zijn voor het actief opsporen van illegale transacties om zo zicht te krijgen op de dynamieken van de illegale internationale handel in militaire goederen. Dergelijke informatie is eveneens cruciaal voor de verfijning en verbetering van bestaande risicobeheerssystemen.

4.2.6 Van vergunningsstelsel tot controlestelsel

Een voorlaatste aspect dat dit onderzoek duidelijk maakt, is dat de controle op de internationale handel in strategische goederen in het algemeen, en de controle op de doorvoer van militaire goederen meer specifiek, meer is dan een vergunningsstelsel. Een efficiënte en effectieve controle heeft nood aan een **omvattende systeembenadering** met structurele en systematische afspraken en samenwerking tussen alle betrokken diensten en belanghebbenden. **De efficiëntie en effectiviteit van dat controlesysteem is maar zo sterk als dat van de zwakste schakel.** Elke dienst heeft een eigen verantwoordelijkheid en rol binnen dat systeem, maar goede afspraken en samenwerkingsverbanden zijn nodig om tot een goed werkend omvattend systeem te komen. Dergelijke afspraken dienen alle aspecten van die controle te bevatten: expertiseversterking, outreach, beeldvorming, informatie-uitwisseling, audits bij bedrijven, identificatie van relevante transacties, fysieke controle tot en met handhaving en sanctionering.

Op nationaal niveau heeft het doorvoercontrolesysteem baat bij een verdere uitbouw van de afstemming tussen exportcontrole- en douanediens ten, zowel op beleidsniveau als op operationeel niveau. Bij de controle op de handel in strategische goederen zijn beide van elkaar afhankelijk: exportcontrolediensten bepalen het beleid en welke transacties effectief gecontroleerd worden, douanediens ten spelen een cruciale rol bij de identificatie van deze transacties en de fysieke controle erop. Duidelijke en formele samenwerkingsrelaties kunnen bijdragen aan een betere controle. Hetzelfde geldt voor de relaties met politiediensten. Het opsporen van illegale activiteiten, *in casu* illegale handel in militaire goederen, is een kerntaak van politiediensten. Politiediensten worden weliswaar vaak indirect of informeel betrokken door douane of exportcontrolediensten, een structurele schakel in het controleproces is de politie echter veelal niet.

Daarnaast kunnen internationale samenwerkingsverbanden een meerwaarde betekenen. De focus op nationale controles betekent dat in de praktijk vooral die actoren worden gevis eerd die op het moment dat de goederen op het eigen grondgebied zijn effectief toegang hebben tot de goederen, en dat zijn vaak de vervoerders. De actoren die *de facto* verantwoordelijk zijn, hetzij omdat ze zich niet bewust zijn van de vergunningsplicht, hetzij omdat ze moedwillig de transactie uit de aandacht van de controlediensten willen houden, blijven vaak buiten schot. Samenwerking en informatiedeling tussen controlediensten in uit-, door- en invoerlanden hebben met andere woorden voordelen. Ze kunnen ervoor zorgen dat de goederen veilig op de uiteindelijke bestemming aankomen en niet tijdens het transport worden afgewend naar een andere, ongewenste bestemming. Afstemming tussen douanediens ten onderling, tussen douanediens ten en exportcontrolediensten, en tussen exportcontrolediensten in de landen van uit-, door- en invoer kan bijdragen aan een betere controle op de handel in militaire goederen.

4.2.7 Doorvoercontroles op militaire goederen: naar de priority lane

Efficiënte en effectieve controles op doorvoertransacties kunnen een belangrijke rol vervullen bij het nakomen van internationale verplichtingen, het vermijden van afwending

van wapens naar ongewenste bestemmingen en het opsporen van illegale wapentraffieken. Slecht beheerde doorvoertransacties kunnen daarentegen de veiligheid van de internationale handelsstromen verzwakken en opportuniteiten creëren voor ongewenste afwending en de proliferatie van strategische goederen.³⁴⁴ Deze studie heeft diverse leidraden geïdentificeerd die kunnen bijdragen tot een meer effectieve, efficiënte en transparante controle op de doorvoer van militaire goederen.

Controle op doorvoer van militaire goederen wordt algemeen benaderd als ‘aanhangsel’ van het exportcontrolebeleid. Nationale overheden besteden in de implementatie van hun exportcontrolebeleid vooral aandacht aan de uitvoer van militaire goederen. Deze realiteit heeft een zekere logica. Een overheid kan de uitvoercontrole autonoom uitoefenen en rechtstreeks samenwerken met bedrijven en instellingen op het eigen grondgebied die vaak goed op de hoogte zijn van het militaire karakter van de goederen die ze produceren. Doorvoercontrole is een complexer: een andere categorie van actoren is betrokken – de internationale transportsector – die minder zicht heeft op de aard van de goederen. Doorvoer heeft per definitie immers een internationaal karakter en wordt gekenmerkt door een grotere interafhankelijkheid tussen overheidsdiensten en private actoren, zowel nationaal als internationaal. Daarenboven zijn overheden terughoudend om in te grijpen op internationale handelsstromen, uit bezorgdheid voor de eigen concurrentiepositie: *“in European countries we can see that the guiding mantra is ‘how to make trade as swift as possible?’ The key element will be to build in controls when this is the guiding principle.”*³⁴⁵

Dit onderzoek heeft diverse mogelijkheden en initiatieven geïdentificeerd om de (inter)nationale controle op de doorvoer van militaire goederen te verbeteren. Nieuwe technologieën en software maken het technisch mogelijk om goederenstromen efficiënt op te volgen en om relevante informatie op voorhand te laten delen tussen de logistieke actoren onderling en met en tussen overheidsdiensten in de betrokken landen. Cruciaal zijn de bereidheid en openheid van de overheden om informatie over het militaire karakter van bepaalde goederenstromen te delen met andere overheden. **Een grotere politieke wil blijkt essentieel** om deze technische mogelijkheden ook in de praktijk te implementeren en tot een meer efficiënte, effectieve en transparante doorvoercontrole te komen.

Op diverse niveaus – Europees en internationaal – hebben overheden er zich toe gebonden doorvoer te controleren, samen te werken en informatie uit te wisselen. De aarzelende aandacht voor de doorvoerproblematiek, geïllustreerd door de oprichting van de subwerkgroep ‘doorvoer’ in de schoot van het VN-Wapenhandelverdrag, kan mogelijk een opportuniteit vormen voor bepaalde lidstaten om dit thema meer prominent en structureel onder de aandacht te brengen. Voorliggend rapport kan deze lidstaten inspireren en handvatten aanreiken om de doorvoercontrole verder te optimalisere

Eindnoten

- ¹ https://www.psp.pt/Documents/Documentos%20Noticias/Newsletter_firearms.pdf
- ² World Customs Organisation (2020), *Illicit trade report 2019*, Brussel: WCO, p. 208, http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2019_en.pdf?db-web
- ³ Vaneeckhout, J., vraag om uitleg 155 over de doorvoer van munitie naar Saoedi-Arabië tot minister-president J. Jambon, Handelingen commissie buitenlands 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 buitenlands 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 buitenlands beleid, Europese aangelegenheden, internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2019-2020*, Vlaams Parlement, 3 maart 2020.
- ⁴ Merckx, J.P. (2019), *De Vlaamse havens. Feiten, statistieken en indicatoren voor 2018*. Brussel: Mobiliteitsraad van Vlaanderen.
- ⁵ Larsen, J. (2020), 'Martime security is about ports, too, Danish Institute for International Studies', webpublicatie, online op www.diis.dk/en/research/martime-security-is-about-ports-too
- ⁶ 'Zaventem in top 10 Europese vrachtluchthavens' op <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/luchthavens-vrachtfervoer>
- ⁷ 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 materieleen daaraan verbonden technologie. Periode van 1 januari 2010 tot 31 december 2010, Vlaams Parlement, *zittingsjaar 2010-2011, stuk 53-2*, p. 10.
- ⁸ OVSE (2010), *Best practice guide on UN security council resolution (UNSCR) 1540 export controls and transshipment*, Wenen: OVSE; p. 1, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/41446.pdf>
- ⁹ Holtom, P. & Bromley, M. (2011), *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*, Stockholm: SIPRI, p. 5.
- ¹⁰ Dunne, A. (2016), *The role of transit and transshipment in counterproliferation efforts*, SIPRI Good practice guide, Stockholm: SIPRI, p. 2.
- ¹¹ Stohl, R. & Grillot, S. (2009), *The International Arms Trade*, Polity Press, Cambridge, UK, p. 10 e.v.
- ¹² Dunne, A. (2016), *The role of transit and transshipment in counterproliferation efforts*, Stockholm: SIPRI, p. 1.
- ¹³ Jones, S. (2016), *Counterproliferation good practice for freight forwarders*, Stockholm: SIPRI, p. 1.
- ¹⁴ Holtom, P. & Bromley, M. (2011), *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*, SIPRI background paper, Stockholm: SIPRI, p. 1, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIBP1107a.pdf>
- ¹⁵ Dunne, A. (2016), *The role of transit and transshipment in counterproliferation efforts*, Stockholm: SIPRI, p. 1.
- ¹⁶ Voor een lijst van profielen, zie op de website van Portilog (het aanbod van opleidingen in de sector): Actoren bij Internationale Handel (portilog.be)
- ¹⁷ <https://unctad.org/webflyer/review-maritime-transport-2018>
- ¹⁸ <https://www.iata.org/contentassets/62bae061c05b429ea508cb0c49907c4c/air-cargo-brochure.pdf>
- ¹⁹ Interview vertegenwoordiger Antwerpse scheepvaartvereniging, 9 februari 2021.
- ²⁰ Kreijen, G. & Palmer, M. (2018) 'Transit and the transport service providers - victims or facilitators?' in WorldECR, p. 29-33.
- ²¹ Interview vertegenwoordigers FORWARD Belgium, 22 januari 2021.
- ²² Interview medewerker World Shipping Council, 23 maart 2021.
- ²³ Ecorys & SIPRI (2015), *Final report data and information collection for EU dual-use export control policy review*, Brussel: Europese Commissie, p. 35.
- ²⁴ Orzel, R., Pal, D. & Heine, P. (2016), *Export control compliance and the transport sector: lessons for internal compliance programmes*, Stockholm: SIPRI, p. 8.
- ²⁵ Jones, S. (2016), *Counterproliferation good practice for freight forwarders*, SIPRI, p. 1.
- ²⁶ 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. 9.
- ²⁷ Ecorys & SIPRI (2015), *Final report data and information collection for EU dual-use export control policy review*, Brussel: Europese Commissie, p. 35.
- ²⁸ Holtom, P. en Bromley, M. (2011), 'Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty', SIPRI Background paper, SIPRI, p. 1; Erickson, J. (2015), o.c., p. 155
- ²⁹ Holtom, P. & Bromley, M. (2011), *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*, Stockholm: SIPRI, p. 2.
- ³⁰ Holtom, P. & Bromley, M. (2011), *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*, Stockholm: SIPRI, p. 6.
- ³¹ Decreet van 25 april 2014 tot instemming met het VN-verdrag inzake handel in conventionele wapens, opgemaakt in New York op 2 april 2013 en ondertekend in New York op 3 juni 2013, *B.S.*, 19 augustus 2014.

- ³² Artikel 9 VN-Wapenhandelverdrag, https://thearmstradetreaty.org/hyperimages/file/ATT_English/ATT_English.pdf?templateId=137253
- ³³ Artikel 11 3° VN-Wapenhandelverdrag.
- ³⁴ Artikel 7 6° VN-Wapenhandelverdrag.
- ³⁵ Decision 25 final report fifth conference of state parties of the Arms Trade Treaty, Geneva, 30 Augustus 2019, p.7, [https://thearmstradetreaty.org/hyperimages/file/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-%2030%20August%202019%20\(final\)/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-%2030%20August%202019%20\(final\).pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyperimages/file/CSP5%20Final%20Report%20(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1)%20-%2030%20August%202019%20(final)/CSP5%20Final%20Report%20(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1)%20-%2030%20August%202019%20(final).pdf)
- ³⁶ Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 31 mei 2001, https://treaties.un.org/doc/Treaties/2001/05/20010531%2011-11%20AM/Ch_XVIII_12_cp.pdf
- ³⁷ Artikel 10 1° VN Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, supplementing the United Nations convention against transnational organized crime, *VN Algemene Vergadering*, New York, 31 mei 2001.
- ³⁸ Artikel 10 2° (b) VN Vuurwapenprotocol van 31 mei 2001.
- ³⁹ <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/consolidated/01Best-Practice-Guidelines-for-Transit-and-Trans-shipment.pdf>
- ⁴⁰ OSCE (2009), *Best practice guide on UN Security Council resolution 1540 export controls and transshipment*, FSC.DEL/65/09, 16 september 2009.
- ⁴¹ *OVSE document on small arms and light weapons*, adopted at the 308th Plenary Meeting of the OSCE Forum for Security Co-operation on 24 November 2000 (see FSC.JOUR/314); it was reissued pursuant to FSC Decision No. 3/12 on the reissuing of the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons adopted at the 686th Plenary Meeting of the Forum for Security Co-operation on 20 June 2012, p.8, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/20783.pdf>
- ⁴² Artikel 1 2° Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008 van de Raad 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.
- ⁴³ Holtom, P. & Bromley, M. (2011), *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*, Stockholm: SIPRI, p. 3.
- ⁴⁴ Artikel 2 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB
- ⁴⁵ Artikel 4 1° Richtlijn 2009/43 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie* L146/5, 10 juni 2009.
- ⁴⁶ Artikel 8 Verordening Nr. 258/2012 van het Europees Parlement en van de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L94, 30/3/2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0258&from=NL>
- ⁴⁷ Art. 7. 1. Verordening 258/2012
- ⁴⁸ Art. 7. 3. Verordening 258/2012
- ⁴⁹ Europese Commissie (2017), *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement overeenkomstig artikel 21, lid 3, van Verordening (EU) nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan*, COM(2017), 737, 12 december 2017, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0737:FIN:NL:PDF>
- ⁵⁰ Europese Commissie (2018), *Recommendation of 17.4.2018 on immediate steps to improve security of export, import and transit measures for firearms, their parts and essential components and ammunition*, C(2018) 2197, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180417_commission-recommendation-immediate-steps-improve-security-firearms-ammunition_en.pdf
- ⁵¹ <https://thearmstradetreaty.org/#>
- ⁵² <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/the-firearms-protocol.html>
- ⁵³ Ecorys & SIPRI (2015), *Final report data and information collection for EU dual-use export control policy review*, Brussel: Europese Commissie, p. 106, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154962.PDF
- ⁵⁴ Vlaams Vredesinstituut, Advies bij het jaarlijkse verslag van de Vlaamse regering aan het Vlaams parlement over de verstrekke 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, Adviesnota 18 augustus 2020, p. 5
- ⁵⁵ Magazine voor eigen en beroepsvervoer, zie: Nederland is echt doorvoerland voor goederen • TTM.nl
- ⁵⁶ Gouvernement Français (2021), *Stratégie nationale portuaire, pour un réseau de ports au coeur des chaînes logistiques, du développement économique et des transitions écologique et numérique*, 24 p., 21002_strategie-nationale-portuaire.pdf ;

- Données et études statistiques, op de website van het Ministère de la Transition Ecologique : Transport maritime de marchandises | Données et études statistiques (developpement-durable.gouv.fr)
- 57 Seaports in Denmark at: Sea Ports of Denmark DK (searates.com)
- 58 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/mar_mg_aa_cwh/default/table?lang=en
- 59 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_GOOO_custom_1100801/default/table?lang=en
- 60 Zie: www.northseaport.com
- 61 Voorwoord door de Vlaamse Minister van Mobiliteit in J.P. Merckx, 'De Vlaamse havens, Feiten, statistieken en indicatoren voor 2018', Jaaroverzicht Mobiliteitsraad van Vlaanderen - MORA
- 62 Cargo airports in Europe - TOP 5 the largest cargo airports | ShipHub
- 63 Cargo airports in Europe - TOP 5 the largest cargo airports | ShipHub
- 64 Cargo airports in Europe - TOP 5 the largest cargo airports | ShipHub
- 65 Cargo airports in Europe - TOP 5 the largest cargo airports | ShipHub
- 66 Statistiek Vlaanderen, op: Luchthavens - vrachtovervoer - Statistiek Vlaanderen
- 67 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_GOOA_custom_1101021/default/bar?lang=en
- 68 Decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, *B.S.* 4 juli 2012, inwerkingtreding op 30 juni 2012
- 69 Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 tot uitvoering van het Wapenhandeldecreet, *B.S.* 9 oktober 2012
- 70 Decreet van de Waalse overheidsdienst van 21 juni 2012 betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten, *B.S.* 5 juli 2012
- 71 Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van de illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *B.S.* 10 september 1991
- 72 Lov om våben og eksplosivstoffer, 22 oktober 2012
- 73 Bekendtgørelse om våben og ammunition, 1 december 2016
- 74 Beskrivelse af rammerne for udførsler af våben og produkter med dobbelt anvendelse, als webpublicatie te vinden op: Eksportkontrol (um.dk)
- 75 Kriegswaffenkontrollgesetz, 19 april 1961, Bundesgesetzblatt 1961, 444
- 76 Aussenwirtschaftsgesetz, 6 juni 2013, Bundesgesetzblatt 13 juni 2013, p. 1482
- 77 Aussenwirtschaftsverordnung, 2 augustus 2013, Bundesgesetzblatt 2013, p. 2865
- 78 Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern', 9 p., als webpublicatie te vinden op: politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsgueatern.pdf (bmwi.de)
- 79 Décret n°2011-1467 du 9 novembre 2011 relatif aux importations et exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense, JORF n°2061 du 10 novembre 2011
- 80 Arrêté du 27 juni 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert, JORF n° 0151 van 30 juni 2012
- 81 Code de la Défense
- 82 Besluit van 24 juni 2008 houdende regels ten aanzien van de in-, uit- en doorvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik en militaire goederen, Stcrt 2008, nr. 252
- 83 Stcrt 2011, nr. 19960, gewijzigd in 2016, Stcrt. 2016, nr. 21039
- 84 Regeling algemene doorvoervergunning NL007, voluit Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12065785, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning NL007 voor militaire goederen herkomstig van bondgenoten, Stcrt. 2012, nr. 11112
- 85 Regeling algemene doorvoervergunning NL008, voluit Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12063076, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning N008 voor militaire goederen met eindbestemming bondgenoten, Stcrt. 2012 nr. 11117
- 86 Regeling algemene doorvoervergunning NL009, voluit Regeling van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 14 juli 2016, nr. MinBuZa.2016.387662, houdende invoering van een algemene vergunning voor levering van militaire goederen aan partijen aangesloten bij goedgekeurde overeenkomsten in het kader van het F-35 Lightning II programma, Stcrt. 2016, nr. 44509
- 87 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018), Handboek Strategische goederen en diensten, als webpublicatie te vinden op: www.rijksoverheid.nl/exportcontrole
- 88 Wet 53/2007 van 28 december 2007 betreffende de controle op de buitenlandse handel in defensie materiaal en goederen voor tweeeërlei gebruik - , Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, BOE-A-2007-22437
- 89 Koninklijk besluit 679/2014 van 1 augustus 2014 houdende goedkeuring van het Reglement inzake de controle van de buitenlandse handel in defensiematerialen, andere materialen en producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik -

Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, BOE-A-2014-8926

- ⁹⁰ Gids voor de exploitant van defensiemateriaal, ander materiaal en producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik - Guía para el apoyo a la exportación de material de defensa. Als een officieel document gepubliceerd in de BOD – Boletín Oficial de Ministerio de Defensa, 22.01.2016, te vinden op: [Guia_apoyo_a_la_exportacion_de_material_de_Defensa_x2016x.pdf](#)
- ⁹¹ Export Control Act, 24 juli 2002
- ⁹² Export Control Order, 15 december 2008
- ⁹³ Art. 2, 6° Vlaams Wapenhandeldecreet
- ⁹⁴ Art. 13.1° Waals Decreet 2012
- ⁹⁵ §7a, 1ste lid Deense Wapenwet
- ⁹⁶ §2 (g) Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ⁹⁷ Art. R2335-41 Franse Code de la Défense
- ⁹⁸ §1, art. 1 Nederlands Besluit Strategische Goederen
- ⁹⁹ Art. 1, 2de lid Spaanse Wet 53/2007
- ¹⁰⁰ Areas exentas, art. 3, 1. Spaanse Wet 53/2007
- ¹⁰¹ Art. 2 Britse ECOrder 2008
- ¹⁰² Artikel 2 6° Vlaams Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *B.S.*, 4 juli 2012.
- ¹⁰³ Artikel 12 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 van 8 december 2008 van de Europese Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militairegoederen en technologie, *Publicatieblad van de EU*, L335/99, 13 december 2008.
- ¹⁰⁴ Art. 2, 5° Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹⁰⁵ Art. 2, 15° Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹⁰⁶ Art. 2, 2° Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹⁰⁷ §5, 4de lid Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹⁰⁸ Deel 1 van de bijlage bij het Franse Besluit van 27 juni 2012
- ¹⁰⁹ L2335-2, 2de lid Franse Code de la Défense
- ¹¹⁰ Nederlandse Uitvoeringsregeling SG 2012
- ¹¹¹ Bijlage bij het Spaanse KB 679/2014
- ¹¹² United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2019, Presented to Parliament pursuant to Section 10 of the Export Control Act 2002, 30.11.2020, verder verkort vermeld als Verenigd Koninkrijk, Jaarrapport 2019
- ¹¹³ Een lijst in het Engels is opgenomen in bijlage 5 van het Jaarrapport 2018, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Its Policy on Exports of Conventional Military Equipment in 2018, 2018 Military Equipment Export Report, p. 38, als webpublicatie te vinden op: BMWi - Federal Ministry for Economic Affairs and Energy - A restrictive, responsible policy on the export of military equipment; Verder verkort vermeld als Duitsland, Jaarrapport 2018 (Engelse versie)
- ¹¹⁴ Code de la Défense naar nationale lijsten te vinden bijlage bij een Besluit van 27 juni 2012.
- ¹¹⁵ Artikel 26 Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek van 23 mei 1949, <https://www.bundestag.de/gg>
- ¹¹⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/krwaffkontrg/inhalts_bersicht.html
- ¹¹⁷ Verenigd Koninkrijk, Jaarrapport 2019, p. 2
- ¹¹⁸ Verordening 1236/2005 van de Raad van 27 juni 2005 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor dedoodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L200, 30 juli 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1236&from=NL>
- ¹¹⁹ Deel 2 van de Bijlage van het Besluit van 27 juni 2012
- ¹²⁰ Verenigd Koninkrijk, Jaarrapport 2019, p. 23
- ¹²¹ Deense Beleidsbrief, p. 7, p. 10
- ¹²² §5, 4de lid Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹²³ Art. 2, 6° Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹²⁴ Zie uitvoerige toelichting in Van Heuverswyn K. & Duquet N. (2013), p. 74
- ¹²⁵ §11 Deense Wapenwet 2012
- ¹²⁶ §2, 9de lid Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹²⁷ §5, 5de lid Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹²⁸ §7, 1ste tot 3de lid Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹²⁹ Art. R2335-41 Franse Code de la Défense
- ¹³⁰ Art. 1 Nederlands Besluit Strategische Goederen

- ¹³¹ Art. 2 Spaanse Wet 53/2007
- ¹³² Art. 16, 6. Britse ECAct
- ¹³³ Artikel 1 § 4 1° Kriegswaffenkontrollgesetz, https://www.gesetze-im-internet.de/kwaffkontrg/inhalts_bersicht.html
- ¹³⁴ Interview vertegenwoordigers ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021.
- ¹³⁵ §7, 1ste tot 3de lid Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹³⁶ §4, 1ste lid Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹³⁷ Art. 2, 6°/1 Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹³⁸ Art. 2, 17°/1 Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹³⁹ §7 Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹⁴⁰ Art. R2335-42 Franse Code de la Défense
- ¹⁴¹ §2, art. 3 Nederlandse UitvoeringsregelingSG
- ¹⁴² Art. 2 Spaanse Wet 53/2007
- ¹⁴³ Art. 11, 2. Britse Export Control Act
- ¹⁴⁴ Art. 27, 1. Britse Export Control Order
- ¹⁴⁵ Interview vertegenwoordigers ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021
- ¹⁴⁶ Interview vertegenwoordigers dienst Controle Strategische Goederen, 12 april 2012.
- ¹⁴⁷ Art. 4, §2, 2de lid Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹⁴⁸ Artikel 4 Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹⁴⁹ Art. 10, §1 Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹⁵⁰ Art. 1, 2de lid Waals Decreet 2012
- ¹⁵¹ Art. 6, 2de lid, 2b Duitse KrWaffKontrG
- ¹⁵² Interview vertegenwoordigers ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021.
- ¹⁵³ Art. 7 Duitse Wet op de Buitenlandse Handel
- ¹⁵⁴ Zie de toelichting van de Douane voor douanevervoer: Vergunning Douanevervoer Toegelaten Geadresseerde | FOD Financiën (belgium.be); en voor douane-entrepot: Vergunning Douane-entrepot | FOD Financiën (belgium.be)
- ¹⁵⁵ Art. 27, 1. en 2. Britse Export Control Order
- ¹⁵⁶ Art. 4, §1, 1ste lid Vlaams Wapenhandeldecreet
- ¹⁵⁷ Bauer, S. et al. (2017), *Challenges and good practices in the implementation of the EU's arms and dual-use export controls*, Stockholm: SIPRI, p. 9
- ¹⁵⁸ Rechtbank Noord Holland, Afdeling Publiekrecht, Sectie Straf, Locatie Haarlem, Economische politierechter, parketnr. 15/994178-7, uitspraakdatum: 24.04.2017; Arrest Gerechtshof Amsterdam van 13 november 2018, parketnummer 23-011595-17, in hoger beroep tegen het vonnis van de economische politierechter in de rechtbank Noord Holland van 24 april 2017, in de strafzaak onder parketnr. 15/994178-7
- ¹⁵⁹ Rechtbank Noord Holland, Afdeling Publiekrecht, Sectie Straf, Locatie Haarlem, Economische politierechter, parketnr. 15/994178-7, uitspraakdatum: 24.04.2017
- ¹⁶⁰ Arrest Gerechtshof Amsterdam van 13 november 2018, parketnummer 23-001595-17, in hoger beroep tegen het vonnis van de economische politierechter in de rechtbank Noord-Holland van 24 april 2017 in de strafzaak onder parketnummer 15-994178-17
- ¹⁶¹ Art. 17, 2. Export Control Order
- ¹⁶² Art. 21 Export Control Order
- ¹⁶³ Deel 4 van Bijlage 4: Albania, Angola, Benin, Bosnia/Herzegovina, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, Chad, Colombia, Congo (Brazzaville), Dubai, East Timor, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Haiti, Hong Kong Special Administrative Region, Ivory Coast, Jamaica, Kenya, Krygyzstan, Liberia, Mali, Mauritania, Moldova, Montenegro, Morocco, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Senegal, Serbia, Sierra Leone, Sri Lanka, Syria, Taiwan, Tajikistan, Togo, Trinidad & Tobago, Turkmenistan, Ukraine, Uzbekistan
- ¹⁶⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/15216/Trafficking_and_Brokering_Guidance_-_URN_10-664_-_new_logo_-_2012.pdf, p. 7.
- ¹⁶⁵ Respectievelijk Deel 2 en 3 van Bijlage 4; Deel 2 van Bijlage 4: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Burma (Myanmar), Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Lebanon, Libya, Russia, South Sudan, Sudan, Syria, Venezuela, Zimbabwe, Deel 3 van Bijlage 4: Afghanistan, Argentina, Burundi, China, Iraq, Macao, Rwanda, Tanzania, Uganda, Yemen
- ¹⁶⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22054-283.pdf>, p. 3.
- ¹⁶⁷ Artikel 4 1° Richtlijn 2009/43 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L146, 10 juni 2009.

- 168 NAVO en Argentinië, Australië, Canada, Japan, Montenegro, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten van Amerika, Zuid-Korea en Zwitserland, Verenigd Koninkrijk
- 169 Art. 17, 1. en 4 Export Control Order
- 170 Art. 4. d), art. 16 Frans Decreet 2011
- 171 [Skat.dk: FA.31.10 VAB I, Wapens en explosieven](#)
- 172 Artikel 2 6° Vlaams Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *B.S.*, 4 juli 2012.
- 173 NAVO en Argentinië, Australië, Canada, Japan, Montenegro, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten van Amerika, Zuid-Korea en Zwitserland, Verenigd Koninkrijk
- 174 §3, art. 10, 1. Nederlands Besluit Strategische Goederen
- 175 Antwoord van de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken op vraag 24 bij brief van 21 oktober 2016 over de brief van 7 juli 2016 inzake het rapport: het Nederlandse wapenexportbeleid in 2015, *Lijst van Vragen en Antwoorden nr. 279 van 7 november 2016*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22054-279.html>
- 176 Nederlands Handboek, p. 17, p. 21
- 177 Art. 28 Vlaams Wapenhandeldecreet
- 178 Deens Beleidsbrief p. 13
- 179 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2014/18-2139-transporte-von-kriegswaffen-durch-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- 180 Interview vertegenwoordigers ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021
- 181 Sandrier, J.C. ; Martin, Chr. & Veyret, A. (2000), Rapport d'Information sur le contrôle des exportations d'armement, 309p., https://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2334.asp#P368_44326
- 182 Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016), *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 46
- 183 Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018), *Handboek Strategische goederen en diensten*; [Handboek strategische goederen en diensten | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
- 184 Website van het Spaanse Ministerie van Buitenlandse zaken: [Comercio Exterior - Portal de Servicios del Ministerio de Defensa de España](#); en het Ministerie van Defensie: [Disarmament and Non-Proliferation \(exteriores.gob.es\)](#)
- 185 Duits Handboek [BAFA - Export Control](#) (Working Documents)
- 186 BMWi - Federal Ministry for Economic Affairs and Energy - A restrictive, responsible policy on the export of military equipment; en van BAFA: https://www.bafa.de/EN/Foreign_Trade/Export_Control/export_control_node.html
- 187 [Export Control Joint Unit - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)
- 188 <https://um.dk/da/udenrigspolitik/sikkerhedspolitik/nedrustning-og-ikke-spredning/>; <https://www.justitsministeriet.dk/temaer/vaabenillaadelser/>; Politie (DK): <https://politi.dk/en/transit-of-weapons>
- 189 <https://www.douane.gouv.fr/demarche/transit-et-transbordement-de-materiels-de-guerre-et-darmes-munitions-et-leurs-elements>
- 190 [BAFA - Outreach Projects](#)
- 191 Antwoord van minister-president Jan Jambon op vraag om uitleg 155 van Jeremie Vaneeckhout aan minister-president Jan Jambon over de doorvoer van munitie naar Saoedi-Arabië, *Vlaams Parlement*, zittingsjaar 2019-2020, 22 oktober 2019, <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1334107/verslag/1336976>
- 192 Jambon, J., antwoord op vraag om uitleg 1337 van Annick Lambrecht aan Jan Jambon, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management, over de doorvoerregeling in het Wapenhandeldecreet, Handelingen Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese aangelegenheden, Internationale samenwerking en toerisme, *zitting 2020-2021, Vlaams Parlement*, 3 maart 2020, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1373855/verslag/1375112>
- 193 Interview vertegenwoordiger Vlaamse transportsector, 9 februari 2021.
- 194 [FORWARD Belgium opent meldpunt verdachte zendingen | Flows](#)
- 195 Art. 46 Vlaams Wapenhandeldecreet
- 196 Brits jaarrapport 2020, p. 37
- 197 Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de controle van de douane op de doorvoer van militaire goederen, 10 april 2019, *vergaderjaar 2018-2019, 31 934 Douane nr. 22*.
- 198 Interview vertegenwoordigers CDIU, Nederlandse douane, 30 april 2021.
- 199 Interview vertegenwoordiger Team POSS, 23 april 2021.
- 200 Schriftelijke communicatie met vertegenwoordiger Deense douane
- 201 Interview vertegenwoordigers Duits ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021.
- 202 Interview vertegenwoordigers Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), 5 mei 2021.
- 203 Interview vertegenwoordigers BAFA, 5 mei 2021.

- 204 Antwoord van minister-president Jan Jambon op vraag om uitleg 1337 van Annick Lambrecht over de doorvoerregeling in het Vlaams Wapenhandeldecreet, *Vlaams Parlement*, zittingsjaar 2019-2020, 3 maart 2020, <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1373855/verslag/1375112>
- 205 Schriftelijke communicatie vertegenwoordiger Belgische Douane, 25 juni 2021
- 206 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.
- 207 Brits Jaarrapport 2020
- 208 Brits Jaarrapport 2020, p. 38
- 209 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2014/18-2139-transporte-von-kriegswaffen-durch-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=3, p.11-12.
- 210 https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-10.html
- 211 Interview vertegenwoordigers ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021.
- 212 Interview vertegenwoordigers Douane, 3 december 2018, geen informatie beschikbaar over effectief aantal en type inbreuken.
- 213 https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers-2018/controle
- 214 Art. 48/1 Vlaams Wapenhandeldecreet
- 215 Interview vertegenwoordiger Team POSS, 23 april 2021.
- 216 Rechtspraak gelinkt aan wetgeving: LiDO - Relaties (overheid.nl)
- 217 <https://arrestendatabank.be/>
- 218 Mariani, B. & Urquhart, A. (2000), *Transparency and accountability in European arms export controls: towards common standards and best practices*, Londen: Saferworld.
- 219 Artikel 8.3 EU Gemeenschappelijk Standpunt 944/2008.
- 220 Art. 50 Vlaams Wapenhandeldecreet
- 221 Art. 24 Waals Decreet 2012
- 222 Art. 16 Spaanse Wet 53/2007
- 223 Art. 10 Britse Export Control Act
- 224 Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2016), *Vlaamse wapenexportcontrole in Europa. Het complexe vraagstuk van Europese harmonisering*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 111-112.
- 225 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2014/18-2139-transporte-von-kriegswaffen-durch-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- 226 Interview vertegenwoordigers ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021.
- 227 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/977520/Strategic_export_controls_Quarterly_Report_Apr_-_Jun_2020_Cases_in_annual_report_format.pdf
- 228 <https://www.gov.uk/government/statistics/strategic-export-controls-licensing-statistics-1-april-to-30-june-2020>
- 229 Interview vertegenwoordigers ministerie Economische Zaken, divisie oorlogswapens, 29 juni 2021.
- 230 Schriftelijke communicatie vertegenwoordiger ministerie Buitenlandse Zaken Nederland
- 231 Schriftelijke communicatie vertegenwoordiger ministerie Buitenlandse Zaken Nederland
- 232 <https://www.stopwapenhandel.org/node/1017>
- 233 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2020/09/04/het-nederlandse-wapenexportbeleid-in-2019>
- 234 Rapport au parlement 2015 sur les exportations d'armement de la France, p. 41, https://www.sipri.org/sites/default/files/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/france/france-report-2015.pdf
- 235 https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/wallonia_arms_trade_report_2019.pdf, p. 83
- 236 https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/wallonia_arms_trade_report_2018.pdf, p. 74.
- 237 <https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/belgium-wallonia-2017.pdf>, p. 74.
- 238 <https://www.sipri.org/sites/default/files/Wallon%202015.pdf>, p. 79.
- 239 https://www.sipri.org/sites/default/files/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/belgium_region_al/wallon-13.pdf, p. 87.
- 240 https://www.sipri.org/sites/default/files/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/belgium_region_al/wallon-12.pdf, p. 89.
- 241 Interview vertegenwoordigers Waalse overheid
- 242 Van Heuverswyn, K. (2013), *Doorvoer van strategische goederen. Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams Gewest en de naburige stelsels*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

- ²⁴³ Jones, S. (2016), *Counterproliferation good practice for freight forwarders*. SIPRI Good practice guide. Stockholm: SIPRI, p. 1.
- ²⁴⁴ Orzel, R., Pal, D. & Heine, P. (2016), *Export control compliance and the transport sector: lessons for internal compliance programmes*, SIPRI Good Practice Guide, Stockholm: SIPRI
- ²⁴⁵ Jones, S. (2016), *Counterproliferation good practice for freight forwarders*. Stockholm: SIPRI, p. 1.
- ²⁴⁶ Interview global export control officer en vertegenwoordiger expediteursafdeling internationaal transportbedrijf, 12 mei 2021
- ²⁴⁷ SIPRI & Ecorys (2015), *Data and information collection for EU dual-use export control policy review. Final report*, Brussel: Europese Commissie, p. 36, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154962.PDF; Orzel, R., Pal, D. & Heine, P. (2016), *Export control compliance and the transport sector: lessons for internal compliance programmes*, SIPRI Good Practice Guide, Stockholm: SIPRI, p. 3
- ²⁴⁸ Orzel, R., Pal, D. & Heine, P. (2016), *Export control compliance and the transport sector: lessons for internal compliance programmes*, SIPRI Good Practice Guide, Stockholm: SIPRI, p. 3
- ²⁴⁹ Holtom, P. & Bromley, M. (2011), *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*, Stockholm: SIPRI, p. 8.
- ²⁵⁰ Jones, S. (2016), *Counterproliferation good practice for freight forwarders*. Stockholm: SIPRI, p. 2-3.
- ²⁵¹ Interview global export control officer internationaal transportbedrijf, 9 februari 2021
- ²⁵² Interview met global export control officer internationaal transportbedrijf, 9 februari 2021.
- ²⁵³ Interview global export control officer en vertegenwoordiger expediteursafdeling internationaal transportbedrijf, 12 mei 2021
- ²⁵⁴ Interview global export control officer internationaal transportbedrijf, 9 februari 2021.
- ²⁵⁵ Interview global export control officer en vertegenwoordiger expediteursafdeling internationaal transportbedrijf, 12 mei 2021.
- ²⁵⁶ World Customs Organisation (2019), *Strategic trade control enforcement. Implementation guide*. Brussel: WCO, p. 24.
- ²⁵⁷ Jones, S. (2016), *Counterproliferation good practice for freight forwarders*. Stockholm: SIPRI, p. 4-5.
- ²⁵⁸ Bureau for Industry and Security (2011), *BIS 'best practices' for industry to guard against unlawful diversion through transshipment trade*, p. 1.
- ²⁵⁹ Dunne, A. (2016/6), *I.c*
- ²⁶⁰ Interview vertegenwoordiger Vlaamse transportsector, 9 februari 2021.
- ²⁶¹ Interview vertegenwoordigers expediteurafdeling en transportafdeling internationale logistieke actor, april 2021.
- ²⁶² Jones, S. (2016), *Counterproliferation good practice for freight forwarders*, SIPRI good practice guide, Stockholm: SIPRI, p. 5.
- ²⁶³ Bureau for Industry and Security (2011), *BIS 'best practices' for industry to guard against unlawful diversion through transshipment trade*, p. 1, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/pdfs/625-best-practices/file>
- ²⁶⁴ Bureau for Industry and Security (2011), *BIS 'best practices' for industry to guard against unlawful diversion through transshipment trade*, p. 8-9.
- ²⁶⁵ Interview global export control officer en vertegenwoordiger expediteursafdeling internationaal transportbedrijf, 12 mei 2021
- ²⁶⁶ Interview vertegenwoordiger koepelorganisatie globale scheepvaartbedrijven, 24 maart 2021; interviewv global export control officer internationaal transportbedrijf, 9 februari 2021
- ²⁶⁷ Dunne, A. (2016), *The role of transit and transshipment in counterproliferation efforts*, Stockholm: SIPRI, p. 4.
- ²⁶⁸ Dunne, A. (2016), *The role of transit and transshipment in counterproliferation efforts*, Stockholm: SIPRI, p. 5.
- ²⁶⁹ Dunne, A. (2016), *The role of transit and transshipment in counterproliferation efforts*, Stockholm: SIPRI, p. 8
- ²⁷⁰ Dunne, A. (2016/6), *I.c*
- ²⁷¹ <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/DangerousGoods-default.aspx>
- ²⁷² <https://www.c-point.be/nl/services/aangifte-gevaarlijke-goederen>
- ²⁷³ Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention), 7 december 1944, <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>
- ²⁷⁴ Artikel 2 Koninklijk besluit van 18 november 2005 tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen, *B.S.*, 9 januari 2006, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2005111848&table_name=wet
- ²⁷⁵ Interview vertegenwoordiger Vlaamse vredesbeweging, vrijdag 29 januari.
- ²⁷⁶ Interview Dangerous Goods coordinator – Belgian Civil Aviation Authority, FOD Mobiliteit en Vervoer, 31 mei 2021.
- ²⁷⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/authorised-economic-operator-geo_en
- ²⁷⁸ Bauer, S. et al. (2017), *Challenges and good practices in the implementation of the EU's arms and dual-use export controls*, Stockholm: SIPRI, p. 26.
- ²⁷⁹ Bauer, S. et al. (2017), *Challenges and good practices in the implementation of the EU's arms and dual-use export controls*, Stockholm: SIPRI, p. 26.
- ²⁸⁰ World Customs Organisation (2019), *Strategic trade control enforcement. Implementation guide*. Brussel: WCO, p. 15.

- ²⁸¹ Larsen, J. (2020), 'Maritime security is about ports, too', Danish Institute for International Studies', www.diiis.dk/en/research/maritime-security-is-about-ports-too; zie ook UNODC-WCO Global Container Control Programme, op: www.uodc.org/ropan/en/BorderControl/container-control/ccp.html
- ²⁸² Griffiths, H. & Jenks, M. (2012), *Maritime transport and destabilizing commodity flows*, Stockholm: SIPRI, p. 47.
- ²⁸³ Interview vertegenwoordigers risk management unit DG TAXUD Europese Commissie, 28 mei 2021.
- ²⁸⁴ Wassenaar Arrangement (2015), *Best practice guidelines for transit or transshipment*. Agreed at the 2015 plenary meeting, p. 1-2
- ²⁸⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/customs-security/import-control-system-2-ics2/faq_en
- ²⁸⁶ Interview vertegenwoordigers DG Trade Europese Commissie, 6 mei 2021.
- ²⁸⁷ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programme manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ²⁸⁸ World Customs Organisation (2019), *Strategic trade control enforcement. Implementation guide*. Brussel: WCO, p. 18-20.
- ²⁸⁹ Van Heuverswyn, K. (2013), *Doorvoer van strategische goederen. Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaams Gewest en de naburige stelsels*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 64.
- ²⁹⁰ Interview vertegenwoordigers risk management unit DG TAXUD Europese Commissie, 28 mei 2021.
- ²⁹¹ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programma manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ²⁹² Interview Strategic Goods Controls Enforcement programma manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ²⁹³ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programma manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ²⁹⁴ World Customs Organisation (2019), *Strategic trade control enforcement. Implementation guide*. Brussel: WCO, p. 18-20.
- ²⁹⁵ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programme manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ²⁹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-security/import-control-system-2-ics2/faq_en
- ²⁹⁷ Interview vertegenwoordigers risk management unit DG TAXUD Europese Commissie, 28 mei 2021.
- ²⁹⁸ Interview koepelorganisatie globale scheepvaartsector, 24 maart 2021.
- ²⁹⁹ https://www.psp.pt/Documents/Documentos%20Noticias/Newsletter_firearms.pdf
- ³⁰⁰ Interview vertegenwoordigers risk management unit DG TAXUD Europese Commissie, 28 mei 2021.
- ³⁰¹ Griffiths, H. & Bromley, M. (2009), *Air transport and destabilizing commodity flows*, Stockholm: SIPRI,
- ³⁰² World Customs Organisation (2018), *Advance Cargo Information (ACI) implementation guidelines*, Brussel: WCO, p. 3.
- ³⁰³ <http://www.wcoomd.org/ru-ru/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/cargo-targeting-system.aspx>
- ³⁰⁴ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programma manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ³⁰⁵ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programma manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ³⁰⁶ World Customs Organisation (2019), *Strategic trade control enforcement. Implementation guide*. Brussel: WCO, p. 15.
- ³⁰⁷ World Customs Organisation (2019), *Strategic trade control enforcement. Implementation guide*. Brussel: WCO, p. 24.
- ³⁰⁸ Interview vertegenwoordiger Team POSS 23 april 2021.
- ³⁰⁹ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programma manager World Customs Organisation, 20 april 2021.
- ³¹⁰ Verordening 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweemaal gebruik, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L206/1, 11 juni 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0821&from=NL>
- ³¹¹ Interview vertegenwoordigers DG Trade Europese Commissie, 6 mei 2021.
- ³¹² Artikel 2 11) Verordening 2021/821 van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweemaal gebruik, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L206/1, 11 juni 2021.
- ³¹³ Interview vertegenwoordigers DG Trade Europese Commissie, 6 mei 2021.
- ³¹⁴ Artikel 25 Verordening 2021/821 van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweemaal gebruik, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L206/1, 11 juni 2021.
- ³¹⁵ Interview vertegenwoordigers DG Trade Europese Commissie, 6 mei 2021.
- ³¹⁶ Interview vertegenwoordigers DG Trade Europese Commissie, 6 mei 2021.
- ³¹⁷ Wassenaar Arrangement (2015), *Best practice guidelines for transit or transshipment*. Agreed at the 2015 plenary meeting, p. 1-2.
- ³¹⁸ SIPRI & EY (2017), *Study in view of a report evaluating the implementation of regulation 258/2012*, Brussel: DG Migration and Home Affairs, p. 42.
- ³¹⁹ Organisation for Security and Co-operation in Europe (2003), *Handbook of best practices on small arms and light weapons*, Wenen: OSCE, p. 90. <https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/13616.pdf>; Organisation for Security and Co-operation in Europe (2000), *OSCE document on small arms and light weapons*, adopted at the 308th plenary meeting of the OSCE forum

for security co-operation on 24 November 2000 and reissued at the 686th plenary meeting of 20 June 2012, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/20783.pdf>

- ³²⁰ *OSCE document on small arms and light weapons*, adopted at the 308th plenary meeting of the OSCE forum for security co-operation on 24 November 2000 and reissued at the 686th plenary meeting of 20 June 2012, p. 37.
- ³²¹ *OSCE document on small arms and light weapons*, adopted at the 308th plenary meeting of the OSCE forum for security co-operation on 24 November 2000 and reissued at the 686th plenary meeting of 20 June 2012, p. 37.
- ³²² Artikel 11 3° en artikel 15 VN-Wapenhandelverdrag
- ³²³ Artikel 13 1° VN-Wapenhandelverdrag
- ³²⁴ Artikel 12 2° VN-Wapenhandelverdrag
- ³²⁵ Artikel 10 2° (b) VN-Vuurwapenprotocol
- ³²⁶ Artikel 7 (b) VN-Vuurwapenprotocol
- ³²⁷ Artikel 10 3° VN-Vuurwapenprotocol
- ³²⁸ Artikel 4 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944
- ³²⁹ Artikel 8 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944
- ³³⁰ SIPRI & EY (2017), *Study in view of a report evaluating the implementation of regulation 258/2012*, Brussel: DG Migration and Home Affairs, p. 42-43.
- ³³¹ Interview global export control officer en vertegenwoordiger expediteursafdeling internationaal transportbedrijf, 12 mei 2021
- ³³² Interview vertegenwoordiger United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 27 mei 2021.
- ³³³ Artikel 4 Gemeenschappelijk Standpunt 944/2008.
- ³³⁴ Interview vertegenwoordiger EEAS – COARM, 15 januari 2021.
- ³³⁵ SIPRI & EY (2017), *Study in view of a report evaluating the implementation of regulation 258/2012*, Brussel: DG Migration and Home Affairs
- ³³⁶ Interview vertegenwoordiger United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 27 mei 2021.
- ³³⁷ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programme manager World Customs Organisation, 20 april 2021
- ³³⁸ Interview vertegenwoordiger Vlaamse transportsector, 9 februari 2021; interview vertegenwoordiger internationale koepelorganisatie globale transportsector, 15 januari 2021.
- ³³⁹ Interview met global export control officer internationaal transportbedrijf, 9 februari 2021.
- ³⁴⁰ Holtom, P. & Bromley, M. (2011), *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*, Stockholm: SIPRI, p. 1.
- ³⁴¹ OVSE (2009), *Best practice guide on UN Security Council resolution 1540 export controls and transshipment*, FSC.DEL/65/09 16 September 2009, p. 8.
- ³⁴² SIPRI & EY (2017), *Study in view of a report evaluating the implementation of regulation 258/2012*, Brussel: DG Migration and Home Affairs, p. 128-129.
- ³⁴³ Dunne, A. (2016), *The role of transit and transshipment in counterproliferation efforts*, Stockholm: SIPRI, p. 7
- ³⁴⁴ Orzel, R., Pal, D. & Heine, P. (2016), *Export control compliance and the transport sector: lessons for internal compliance programmes*, SIPRI Good Practice Guide, Stockholm: SIPRI, p. 3.
- ³⁴⁵ Interview Strategic Goods Controls Enforcement programma manager World Customs Organisation, 20 april 2021.