

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

Periode van 1 januari 2020 tot 31 december 2020

Aansluitend op het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de buitenlandse wapenhandel in 2020, en aansluitend op het onderzoek naar de controle op de doorvoer van militaire goederen, wijst het Vlaams Vredesinstituut op de volgende vaststellingen over de context in 2020:

- Het aantal uitgereikte doorvoervergunningen van defensiegerelateerde goederen via het Vlaams Gewest lag, met drie vergunningen, opnieuw zeer laag. De graduele afname van het aantal doorvoervergunningen die zich al verschillende jaren voordoet zet zich dus in 2020 verder;
- De meeste andere Europese controlestelsels behandelen meer vergunningen voor de doorvoer van militaire goederen, hoewel er grote verschillen bestaan tussen lidstaten in welke doorvoertransacties effectief vergunningsplichtig zijn;
- De meer beperkte informatiebasis over doorvoertransacties en de beperkte aandacht en expertise binnen douanediens ten voor de doorvoer vormen belangrijke uitdagingen om doorvoer van militaire goederen effectief en efficiënt te identificeren;
- Controle op de doorvoer fungeert vooral als vergunningsstelsel, niet als een comprehensief controlestelsel. Het gebrek aan coherentie, de beperkte samenwerking tussen de betrokken actoren en overheidsdiensten, zowel nationaal als internationaal, is in essentie de grootste drempel voor een efficiënte en effectieve controle op de doorvoer van militaire goederen.

Op basis van het onderzoek naar de controle op de doorvoer van militaire goederen dat in opdracht van de commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement werd uitgevoerd, adviseert het Vlaams Vredesinstituut om: (1) de complexiteit van de controle te verminderen, (2) de transparantie over doorvoercontrole te vergroten, (3) communicatie en informatie-uitwisseling te verbeteren, (4) het bewustzijn bij private logistieke actoren te vergroten, (5) kennis en expertise te versterken en (6) te evolueren van een vergunningsstelsel naar een omvattend controlestelsel.

Dit kan door de volgende maatregelen en initiatieven te nemen:

- Op internationaal niveau
 - Binnen relevante **internationale exportcontroleregimes** initiatieven te nemen voor een grotere transparantie over de controle op doorvoer van militaire goederen
 - Binnen de **Europese Unie (EU)** werk te maken van meer transparantie over vergunde en geweigerde doorvoer, te streven naar een grotere convergentie in de doorvoercontrole via duidelijke communicatie over het controlestelsel in elke lidstaat en door alle relevante controleautoriteiten toegang te geven tot het COARM informatieuitwisselingssysteem voor geweigerde vergunningen;
 - Binnen het kader van het **VN-Wapenhandelverdrag** de bestaande rapportagesjablonen aan te passen zodanig dat verdragspartijen informatie bezorgen over de organisatie van hun doorvoercontrole

- en jaarlijks rapporteren over geweigerde en vergunde doorvoer; en te pleiten voor een sterkere informatieuitwisseling tussen de betrokken controleautoriteiten in de landen van export, import en doorvoer;
 - Samen met andere Belgische diensten binnen de EU te pleiten voor de organisatie van een **'prioritair controledomein'** inzake de doorvoer van militaire goederen, in functie van een betere beeldvorming;
 - Op Europees niveau te pleiten voor de oprichting van een **Handhavingscoördinatiemechanisme** voor militaire goederen, naar analogie van het recente initiatief in de Europese Dual Use Verordening.
- Op Belgisch niveau
 - Een **grotere aandacht, expertise en capaciteit binnen de Belgische douane uit te bouwen** voor de controle op de internationale handel in strategische goederen;
 - Te voorzien in een verdere uitbouw van samenwerking tussen douane en de exportcontrolediensten en hiertoe een **formeel samenwerkingsakkoord** af te sluiten;
 - **Structurele samenwerking met de opsporings- en vervolgingsdiensten** te versterken in functie van een betere aanpak van de illegale handel in militaire goederen.
- Op Vlaams niveau
 - Verder in te zetten op **systematische outreach** naar de verschillende actoren betrokken in de logistieke keten, met aandacht voor de eigenheden van de verschillende profielen daarin: de expediteurs, vervoersmaatschappijen en de exporteurs;
 - Na te gaan hoe, samen met de douane en de logistieke sector en in navolging van de Nederlandse praktijk, een **algemene meldingsplicht** voor niet-vergunningsplichtige doorvoer van militaire goederen kan worden geïnstalleerd;
 - Verder te bouwen aan een **Vlaams handhavingsbeleid** met aandacht voor de internationale handel in militaire goederen. Hiertoe kan ook een uitbreiding van de Vlaamse arrestendatabank met inbreuken op de Vlaamse exportcontroleregelgeving nuttig zijn;
 - In te zetten op meer systematische informatie-uitwisseling met de diensten betrokken bij **de controle op de handel in gevaarlijke goederen**, in zoverre deze goederen betrekking hebben op gecontroleerde militaire goederen;
 - Te voorzien in een meer **proactieve en expliciete communicatie** naar de logistieke sector en de douanediensten over het Vlaamse doorvoervergunningsbeleid, met specifieke aandacht voor de toepassing van de *catch all* bepaling voor de controle op de doorvoer zonder overlading

Het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut bepaalt dat het instituut jaarlijks en binnen een periode van dertig dagen een advies uitbrengt bij het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.¹ De Vlaamse Regering publiceerde dat jaarlijkse verslag voor de periode 1 januari – 31 december 2020 eind september 2021 in de publicatiedatabank van de Vlaamse overheid.

In dit jaarverslag blijkt – opnieuw – dat zeer weinig vergunningen voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen over Vlaams grondgebied werden aangevraagd en uitgereikt. In 2020 ging het om slechts drie doorvoervergunningen. Na het historisch lage aantal van zes doorvoervergunningen in 2018 en vier vergunningen in 2019 zet de afname van het aantal vergunningen voor de doorvoer van militair materieel zich dus verder. In deze adviesnota behandelt het Vlaams Vredesinstituut daarom specifiek de controle op de doorvoer van defensiegerelateerde goederen door het Vlaams Gewest.

Voor dit advies baseert het Vlaams Vredesinstituut zich op de bevindingen uit een onderzoek dat het Vredesinstituut in 2021 voerde in opdracht van de commissie Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme van het Vlaams Parlement naar de mogelijkheden en uitdagingen verbonden aan de controle op de doorvoer van militaire goederen.² 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?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden ontwikkelde het Vredesinstituut een tweeledige onderzoeksopzet. Een eerste luik was een vergelijkende analyse van acht controlestelsels op de doorvoer van militaire goederen: het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Een tweede luik behandelde de mogelijkheden en uitdagingen voor internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Hoewel doorvoercontroles nationaal worden ontwikkeld, geïmplementeerd en gehandhaafd, betekent het internationale karakter van doorvoer per definitie dat actoren in verschillende landen betrokken zijn.

Drie criteria – efficiëntie, effectiviteit en transparantie – stonden in deze studie voorop. Een meer optimale doorvoercontrole benaderen we dus als een meer efficiënte, effectieve en transparante controle. De aanbevelingen in deze adviesnota zijn er daarom op gericht om de controle op de doorvoer van militaire goederen effectiever, efficiënter en transparanter te laten verlopen. Op die manier kunnen niet enkel meer doorvoertransacties effectief worden gecontroleerd, maar kan die controle eveneens op een efficiënte en transparante manier gebeuren. Gezien het internationale karakter van doorvoer en de opzet van het onderzoek zullen deze aanbevelingen betrekking hebben op verschillende niveaus. Deze adviesnota bevat niet enkel acties en initiatieven die de Vlaamse overheid zelf autonoom kan nemen om de eigen Vlaamse praktijk te versterken, maar bevat ook aanbevelingen voor het Belgische en het internationale niveau.

1 Aanbevelingen om de controle op de doorvoer van militaire goederen te optimaliseren

Deze adviesnota schuift zes algemene aanbevelingen naar voor om de controle op de doorvoer van militaire goederen op een meer effectieve, efficiënte en transparante manier te laten verlopen. Bovendien bevat elk van deze thematische aanbevelingen een reeks concrete aanbevelingen die de bestaande doorvoercontrolepraktijk kunnen helpen verbeteren.

Achtereenvolgens bespreekt deze nota suggesties om (1) de complexiteit van de controle te verminderen, (2) de transparantie over doorvoercontrole te vergroten, (3) communicatie en informatie-uitwisseling te verbeteren, (4) het bewustzijn bij private logistieke actoren te vergroten, (5) kennis en expertise te versterken en (6) te evolueren van een vergunningsstelsel naar een omvattend controlestelsel.

1.1 Neem maatregelen om de complexiteit van de controle te verminderen

De enorme complexiteit van de wijze waarop momenteel de controle op de doorvoer van militaire goederen wordt georganiseerd was een eerste belangrijke conclusie uit het onderzoek. Deze complexiteit is niet duidelijk wanneer elk controlestelsel afzonderlijk wordt bekeken, maar komt met name tot uiting wanneer verschillende controlestelsels, die bovendien geografisch zeer nauw verbonden zijn, met elkaar worden vergeleken. De controle op de doorvoer van militaire goederen kenmerkt zich in de Europese Unie (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 hele doorvoertraject, dat per definitie grensoverschrijdend is, niet worden bekeken.

Deze complexiteit zet de efficiëntie en effectiviteit van de controle onder druk. De veelheid en verscheidenheid aan regels en uitzonderingen is een drempel voor een vlotte samenwerking tussen diensten uit verschillende landen. Bovendien dreigt deze complexiteit het risico op 'shopping' te versterken waarbij logistieke actoren de weg van de minste weerstand kiezen voor een bepaalde transactie. Het ontbreken van gemeenschappelijke standaarden doet nationale overheden terugdeinzen om zelf strikte controles in te zetten, vanuit de bezorgdheid een te grote negatieve impact te hebben op legitieme handelsstromen.

Het minder complex maken van de controle op doorvoer is nodig om de vooropgestelde doelstellingen van doorvoercontrole niet te ondergraven. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert de Vlaamse overheid daarom om op Europees en internationaal niveau te pleiten voor:

- Een reductie van de complexiteit en onduidelijkheid in de doorvoercontroles door EU-lidstaten via een gedeelde definitie van doorvoer, met een duidelijke link naar de relevante douanewetgeving
- Een duidelijkere communicatie over heersende doorvoercontroleregimes binnen het kader van de Raadswerkgroep over de export van conventionele wapens (COARM) om mogelijke punten voor vereenvoudiging en harmonisering op Europees niveau van de nationale doorvoercontrolestelsels te identificeren.

1.2 Vergroot de transparantie over de doorvoer van militaire goederen

Naast een grote complexiteit kenmerkt de controle op de doorvoer van militaire goederen in de EU zich door een **gebrekkige transparantie**. Zo is de publieke rapportage over de vergunde en geweigerde doorvoer van militaire goederen zeer beperkt. Bovendien is de beschikbare informatie over het juridisch kader zeer fragmentarisch en moeilijk toegankelijk. Slechts enkele stelsels beschikken over een uitgewerkt en coherent wettelijk kader voor de controle op de doorvoer van militaire goederen.

Het Vlaamse controlestelsel kent, in verhouding tot de andere controlestelsels, een hoge mate van transparantie. Niet enkel rapporteert de Vlaamse overheid regelmatig en gedetailleerd over uitgereikte en geweigerde doorvoervergunningen, ook het geldende juridisch kader is coherent uitgewerkt en eenvoudig toegankelijk. Een grotere internationale transparantie, waarbij de Vlaamse praktijk als goed voorbeeld kan fungeren, kent verschillende voordelen. Het versterkt de beeldvorming over het fenomeen, draagt bij tot een meer verantwoordelijke wapenhandel en vergroot de veiligheid van de internationale transportketen.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert de Vlaamse overheid daarom om, op basis van de resultaten uit het onderzoek, in de relevante internationale instellingen te pleiten voor een grotere transparantie over de controle op de doorvoer van militaire goederen:

Op **niveau van de EU** binnen het kader van de Europese Raadswerkgroep over de Export van Conventionele Wapens (COARM) te streven naar:

- een **grotere nationale transparantie** door de verschillende EU-lidstaten over vergunde en geweigerde doorvoer van militaire goederen, zowel in de nationale rapportage als in de Europese geconsolideerde rapportage, met informatie over de herkomst- en bestemmingslanden. De Vlaamse (en Nederlandse) rapportagepraktijk kan op dit vlak als goed voorbeeld fungeren.
- een verplichting om informatie over geweigerde doorvoervergunningen te delen via het *denial notification systeem*, het Europese informatie-uitwisselingssysteem tussen de bevoegde autoriteiten in de EU-lidstaten. Het 'no undercut' principe dat centraal

staat in de Europese omgang met wapenexportⁱ, dient daarom ook op doorvoer te worden toegepast.

- de garantie dat alle autoriteiten bevoegd voor de controle op de doorvoer van militaire goederen, die in sommige stelsels verschillen van de diensten bevoegd voor exportcontrole effectief **toegang tot de COARM-informatie-uitwisselingskanalen** hebben;
- **Informatie over geweigerde doorvoervergunningen** aan te grijpen om discussies over de interpretatie van de gemeenschappelijke criteria te faciliteren. Geweigerde doorvoervergunningen vormen vaak een nuttig vertrekpunt om uiteenlopende visies op de interpretatie van de gemeenschappelijke criteria duidelijk te maken

Ook binnen de conferentie van verdragspartijen bij het **VN-Wapenhandelverdrag** kunnen gelijkaardige initiatieven worden ondernomen om de internationale transparantie over de controle op doorvoer te vergroten en kan de Vlaamse overheid pleiten voor:

- Een duidelijke en vlot **toegankelijke inventaris van de autoriteiten** bevoegd voor de controle op de doorvoer van militaire goederen in alle landen partij bij het verdrag
- De integratie van een **beschrijving van de geldende doorvoerpraktijk** in de nationale rapportage door de verdragspartijen
- De opname van **rapportage over vergunde en geweigerde doorvoervergunningen** in de nationale rapportageverplichtingen en -sjablonen die de verdragspartijen jaarlijks moeten indienen

1.3 Verbeter communicatie en informatie-uitwisseling

Een van de grootste uitdagingen in 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 logistieke actoren als door de controlerende douanediens ten. De performantie van de bestaande douanesystemen als 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 een efficiënte en effectieve controle.

Gedegen informatieuitwisseling zo vroeg mogelijk in de keten dient het uitgangspunt te zijn. Het is 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 voor de opsporing van **bewust illegale doorvoer**, dus waarbij de betrokken partijen bewust proberen de aard van de lading en/of het effectieve land van eindgebruik te verdoezelen, is die informatiedeling cruciaal. Ook in dit geval zijn legitieme actoren (onbewust) betrokken en moeten administratieve (douane)verplichtingen

ⁱ Met dit principe willen lidstaten vermijden elkaars exportcontrolebeleid te ondergraven door minder strikt te zijn in de toepassing van de criteria bij de beoordeling van vrijwel identieke aanvragen voor de export van militaire goederen. Hiertoel is de '**denial notification'-procedure** ingevoerd. Die procedure verplicht lidstaten tot bilateraal overleg bij een in essentie gelijkaardige vergunningsaanvraag die eerder door een andere lidstaat werd geweigerd. Indien een land na consultatie toch beslist een vergunning uit te reiken is het verplicht een gedetailleerde toelichting aan het andere land te bezorgen.

gebeuren. Doorvoertransacties bieden daarom potentieel om illegale transacties van militaire goederen te identificeren.

Om die informatiedeling te verbeteren adviseert het Vlaams Vredesinstituut daarom de volgende aspecten:

- Te voorzien in een **wettelijke verplichting** voor actoren in de logistieke keten om informatie over het vergunningsplichtig karakter van de goederen te delen met de andere actoren in de logistieke sector. Een dergelijke verplichting kan best op een zo hoog mogelijk beleidsniveau worden geïnstalleerd om effectief te zijn.
- **Procedures voor informatiedeling over vergunningsplichtige karakter van vervoerde goederen tussen exportcontrolediensten in de praktijk verder uit te bouwen.** De procedures voorzien met betrekking tot de internationale handel vuurwapens in het VN-Vuurwapenprotocol en EU-Verordening 258/2012 kunnen hiertoe inspirerend werken. De Vlaamse overheid kan zelf het initiatief nemen om informatie over de transportroute op te vragen alvorens de goederen effectief geëxporteerd worden en deze gegevens te delen met de bevoegde autoriteiten in de gerapporteerde landen van doorvoer en invoer. Tegelijkertijd is het nodig in de relevante internationale fora aan te dringen op de effectieve implementatie van deze principes en de betrokken internationale organisaties, zoals het VN Agentschap voor Drugs and Criminaliteit (UNODC) of de Wereld Douane Organisatie (WCO) te ondersteunen bij hun pogingen om beveiligde informatie-uitwisselingskanalen te ontwikkelen.
- Binnen het **VN-Wapenhandelverdrag** te pleiten voor de inschakeling van internationale actoren als de WCO en internationale koepelorganisaties uit de logistieke sector in de werkgroep rond doorvoer. Ook na te gaan hoe informatie-uitwisseling tussen verdragspartijen mogelijk is vanuit exporterende landen naar de landen van doorvoer
- In overleg met de Belgische douanediens ten na te gaan hoe de **bestaande en de nieuwe Europese risicobeheerssystemen**, met name het nieuwe Import Controle Systeem 2 (ICS-2), een opportuniteit bieden om vergunningsplichtige en verdachte transacties met militaire goederen te identificeren en hoe deze informatie efficiënt en effectief kan gecommuniceerd worden met de bevoegde exportcontroledienst.ⁱ

ⁱ ICS-2 is een nieuw douane-informatiesysteem dat als doel heeft verschillende douaneprocessen 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. Alle goederen die via de EU passeren, ongeacht of ze aan boord van het transportmiddel blijven, moeten hierin worden geregistreerd. Bovendien hebben de douaneautoriteiten in alle EU-lidstaten toegang tot deze gegevens.

1.4 Verhoog het bewustzijn bij de betrokken private actoren in de transportketen

Terwijl producenten van militaire goederen veelal goed op de hoogte zijn van de verplichtingen inzake exportcontrole, blijkt uit het onderzoek dat de logistieke actoren die instaan voor het effectieve transport (of de organisatie daarvan) van die goederen zich vaak weinig bewust van deze verplichtingen. Ook over indicatoren die kunnen wijzen op verdachte transacties, zoals onverwachte wijzigingen in de route of de bestemming, is het bewustzijn bij dergelijke actoren beperkt.

Een systematisch en adequaat outreachprogramma door de betrokken controlediensten naar de verschillende actoren in de handelsketen en de ontwikkeling van informatieve richtlijnen met de betrokken sector is daarom nodig. Deze programma's houden bovendien best rekening met de diversiteit aan profielen, rollen en verantwoordelijkheden binnen de internationale handelsketen. Ook een grotere bewustwording bij exporteurs over de internationale verplichtingen voor de internationale handel in strategische goederen is hierbij relevant. Producenten van militaire goederen zijn weliswaar vaak op de hoogte van de verplichtingen inzake export, maar hebben weinig besef van de verplichtingen verbonden aan het effectieve transport van hun goederen of schuiven deze verplichtingen en de bijhorende risico's snel door naar de transportsector.

Om die bewustwording te verbeteren adviseert het Vlaams Vredesinstituut daarom dat de Vlaamse overheid:

- Meer systematisch inzet op de ontwikkeling en implementatie van **structurele outreachprogramma's naar de logistieke sector in Vlaanderen**. De recent opgestarte initiatieven door de dienst Controle Strategische Goederen dienen verdergezet en verder uitgebouwd te worden. Belangrijk hierbij is dat deze initiatieven rekening houden met de verschillende profielen binnen de transportsector. Ook specifieke aandacht voor de problematiek van doorvoercontrole bij de exporteurs van militaire goederen vanuit Vlaanderen is hierbij van belang, zodat exporteurs meer bewust zijn over de nood om gedetailleerde informatie over de goederen te delen met de logistieke actoren die zullen instaan voor het transport van deze goederen.
- In partnerschap met de logistieke sector en de relevante koepelorganisaties of belangenvertegenwoordigers in Vlaanderen te bekijken hoe de bestaande *internal compliance programma's* (ICP's) van deze bedrijven kunnen aangepast worden zodat ze meer rekening houden met de verplichtingen inzake exportcontrole en beter in staat zijn mogelijke verdachte transacties te identificeren.
- Een **proactieve controle** opzet van de activiteiten van de logistieke actoren om na te gaan in welke mate deze actoren voldoen aan de decretale verplichtingen inzake de controle op de internationale handel in militaire goederen (en strategische goederen meer in het algemeen).

1.5 Versterk de kennis en expertise over het fenomeen van doorvoer van militaire goederen

Compliance door doorvoerders met wettelijke verplichtingen inzake de internationale handel in militaire goederen en de identificatie door overheidsdiensten van transacties van militaire goederen vragen specifieke kennis en expertise van alle actoren op het hele proces. Naast een versterking van het bewustzijn bij de actoren in de logistieke sector, is een betere technische kennis bij douanediens ten eveneens nodig. Zowel om vals-negatieve als vals-positieve identificaties te vermijden is het van cruciaal belang dat binnen de douane voldoende expertise aanwezig is om militaire goederen te kunnen identificeren.

In functie van een **verbetering van de technische expertise** adviseert het Vredesinstituut daarom:

- de transversale en structurele expertise inzake strategische goederen bij de Belgische douane te versterken, gaande van fysiek toezicht in alle relevante lucht- en zeehavens tot een adequaat risicobeheer, audits en handhaving.
- de opleiding van eerstelijns-douaniers door de Vlaamse overheid over strategische goederen verder te zetten, als onderdeel van een bredere samenwerking met de Belgische douane.

Naast een grotere technische kennis over de aard van de betrokken goederen is ook een **betere beeldvorming** over de aard, omvang en kenmerken van de internationale handel in militaire goederen een noodzaak. Deze informatie is onontbeerlijk voor alle betrokken actoren om verdachte of vergunningsplichtige transacties te identificeren.

In functie van een **betere algemene beeldvorming** over adviseert het Vredesinstituut aan de Vlaamse overheid om :

- Op niveau van de EU te pleiten voor de implementatie van een zogenaamde *prioritair controledomein*ⁱ door Europese douaneautoriteiten over militaire goederen.
- In overleg met de Belgische douanediens ten na te gaan hoe de bestaande aangiftesystemen van de douane kunnen gebruikt worden om het transport van militaire goederen die mogelijk onder Vlaamse vergunningsplicht vallen te identificeren.
- Op internationaal niveau de bestaande douanenomenclatuur af te stemmen op de controlelijsten van de verschillende internationale exportcontroleregimes, zoals het Wassenaar Arrangement, en deze te versterken.
- Na te gaan hoe een **meldplicht voor niet-vergunningsplichtige doorvoer** van militaire goederen kan worden geïmplementeerd, naar analogie van Nederland, met het oog op een betere beeldvorming. Ook hiervoor zal een goede samenwerking met douanediens ten noodzakelijk zijn om een dergelijke meldplicht efficiënt en effectief

ⁱ Deze domeinen zijn prioritaire thema's waarrond alle douaneautoriteiten binnen de EU gedurende een bepaalde periode specifiek op focussen in hun controlepraktijk. Deze thema's worden vastgelegd op Europees niveau, op voorstel van de lidstaten, en gelden verplicht voor alle douanediens ten. Dergelijk initiatief kan bijdragen tot een betere beeldvorming over de handelsstromen in militaire goederen en van de modi operandi van illegale wapenhandelaars.

te laten functioneren. Die informatie kan bovendien ook nuttig zijn om het risicobeheerssysteem van de douane te verfijnen en te verbeteren met het oog op een betere identificatie van vergunningsplichtige of verdachte transacties.

- In te zetten op een betere samenwerking met opsporings- en vervolgingsdiensten.

1.6 Evolveer van vergunningsstelsel tot controlestelsel

De efficiëntie en effectiviteit van het controlesysteem is maar zo sterk als dat van de zwakste schakel. De controle op de doorvoer van militaire goederen heeft, wil het efficiënt en effectief gebeuren, daarom nood aan een omvattende systeembenadering met structurele en systematische afspraken en samenwerking tussen alle betrokken controlediensten en belanghebbenden. Het ontbreken van een systemische benadering maakt het voor de transportsector zeer moeilijk om aan alle voorwaarden te voldoen. Dat omvat een nationaal luik: meer samenwerking tussen overheidsdiensten die allemaal gefragmenteerd hun eisen opleggen, zodat momenteel de integratie en de incoherenties ten laste van de laatste schakels zijn, namelijk de vervoerders en de douane.

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. Hoewel het Vlaamse decretale kader intern coherent, transparant en logisch is, staat of valt de effectieve en efficiënte implementatie ervan met de kwaliteit van de samenwerking met andere betrokken diensten en actoren. Op dit vlak bestaat er op Belgisch niveau nog heel wat ruimte voor verbetering. In realiteit leidt het lappendeken tot een verkokering van de controleketen op de doorvoer van militaire goederen, met negatieve gevolgen voor de effectiviteit en efficiëntie van de controle. Niet enkel zullen doorvoertransacties van militaire goederen niet worden geïdentificeerd, de controles en procedures die wel gebeuren zullen lang aanslepen. De interne efficiëntie van een specifieke dienst kan daar op zichzelf weinig aan verhelpen.

Met het oog op een efficiënte en effectieve controle op de doorvoer van militaire goederen adviseert het Vredesinstituut daarom in te zetten op de uitbouw van een coherent en comprehensief controlestelsel. Hiertoe kunnen op Vlaams en Belgisch niveau alvast de volgende initiatieven worden ondernomen:

- Contacten met de verschillende diensten betrokken in de controle op het **transport van gevaarlijke goederen** systematiseren, omdat deze voor bepaalde specifieke producten over concrete informatie beschikken dat deze worden vervoerd over Vlaams grondgebied.
- Blijvend actief werk maken van de totstandkoming van een **interfederaal samenwerkingsakkoord** 'douane'. Dit samenwerkingsakkoord zou afspraken over alle aspecten van die controle dienen te bevatten: expertiseversterking, sensibilisering van en audits bij bedrijven, beeldvorming, informatie-uitwisseling, identificatie van relevante transacties, fysieke controle tot en met handhaving en sanctionering. De huidige toestand waarin gewestelijke diensten geen formele opdrachten aan federale diensten kunnen geven vormt een drempel in een goede controlesysteem. Zeker voor de controle op doorvoer zijn exportcontrolediensten

sterk afhankelijk van douanediensden om dergelijke transacties te identificeren. De douane zou deze taak, zoals in Nederland en Duitsland, in essentie *in opdracht van* de exportcontrole-autoriteiten moeten uitvoeren.

- In te zetten op een betere **samenwerking en informatie-uitwisseling met politiediensten en het Openbaar Ministerie** inzake de opsporing en vervolging van illegale wapenhandel. Een versterking en verbetering van de werking van het Interfederaal comité ter bestrijding van de illegale wapenhandel (IOBW), waarin al deze actoren vertegenwoordigd zijn, kan hiertoe een belangrijke meerwaarde vormen.
- Als onderdeel van een omvattend handhavings- en sanctioneringsbeleid **het Vlaamse administratief handhavingsbeleid** verder vormgeven. In eerste instantie zijn hiervoor duidelijke afspraken met douane en openbaar ministerie nodig over het vervolgingsbeleid. Een belangrijke stap op dit vlak is eveneens een uitbreiding van de Vlaams handhavingsdatabank zodat ook vonnissen en arresten die te maken hebben met inbreuken op de Vlaamse exportcontrolewetgeving worden opgenomen.
- Verdere initiatieven te ondersteunen en te ontplooien om bestaande **databanken** en beheerssystemen van de betrokken Vlaamse en federale diensten te digitaliseren én hierbij expliciet aandacht te hebben voor de **interoperabiliteit** van deze systemen. Hiertoe kunnen de voorziene Vlaamse en federale investeringen in digitalisering een belangrijke stimulans vormen.
- Werk te maken van een **meer actieve communicatie van het gevoerde vergunningsbeleid** naar de logistieke actoren en de douane. Het volstaat in de praktijk niet om enkel een meldingsplicht te voorzien in het decretale kader; zeker met betrekking tot de **controle op doorvoer zonder overlading** is een duidelijkere communicatie van welke transacties de Vlaamse overheid wenst te controleren noodzakelijk voor een efficiënte en effectieve controle.
- Op Europees niveau te pleiten, samen met de relevante Belgische diensten, voor de oprichting van een **Europees handhavingscoördinatiemechanisme**, naar analogie van de recente initiatief controle op handel in dual-use goederen, op Europees niveau. Hiertoe dient de Vlaamse overheid binnen de relevante Europese kanalen ook te pleiten voor de oprichting van een dergelijk mechanisme voor de handel in militaire goederen, waarin alle betrokken autoriteiten – exportcontrole-, douane-, opsporings-, vervolgings- en inlichtingendiensten – aanwezig zijn. 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 is immers cruciaal om tot een omvattend controlesysteem te komen.

Eindnoten

¹ Artikel 6 2° Decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, B.S., 18 augustus 2004.

² Cops, D. & Van Heuverswyn, K. (2021), *Onder de radar: Doorvoer van militaire goederen: van vergunnen tot controleren*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.