

Onder de radar

Doorvoer van militaire goederen: van vergunnen tot controleren

Toelichting commissie Buitenlands Beleid, Europese aangelegenheden, Internationale samenwerking en Toerisme – 16 november 2021

Achtergrond en onderzoeksmethoden. Een korte schets

Achtergrond en schets van het onderzoek

- Grotere aandacht voor doorvoerregime
 - Blijvende afname doorvoervergunningen
 - Doorvoer vanuit Canada naar Saoedi-Arabië in 2018/19
- Vraag tot onderzoek vanuit Commissie Buitenlands Beleid in december 2020
 - Hoe de stelselmatige afname van aantal vergunningen voor doorvoer van militair materieel via Vlaanderen te verklaren?
 - Wat zijn mogelijkheden, beperkingen en goede praktijken voor een betere en meer efficiënte controle op de doorvoer van militair materieel?

Twée onderzoeksluiken

- Nationale vergelijkende analyse
 - Acht controlestelsels: Vlaams Gewest, het Waals Gewest, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Denemarken, Spanje en Verenigd Koninkrijk
 - Focus op verschillende aspecten
- Internationale samenwerking & informatie-uitwisseling
 - Tussen logistieke actoren en richting controle-autoriteiten
 - Tussen douanedienslen
 - Tussen douanedienslen en exportcontrolediensten
 - Tussen nationale exportcontrolediensten

Gehanteerde onderzoeksmethoden

- Literatuur- en beleidsdocumentenanalyse
- Juridische analyse regelgeving in controlestelsels
- Interviews met diverse (inter)nationale belanghebbenden
 - Primair bevoegde overheidsinstanties (n=5)
 - Andere overheidsdiensten (n=4)
 - Internationale experts en actoren in de internationale handel (n=30)

Algemene conclusies

Doorvoer van militaire goederen controleren:

- Belangrijk...
 - Beveiliging internationale handel in militaire goederen
 - Internationale verplichtingen (vb. wapenembargo's)
 - Aanpak internationale illegale wapenhandel
- ... maar moeilijk te beheren fenomeen
 - Per definitie internationaal fenomeen
 - Andere actoren in betrokken dan in traditionele organisatie van exportcontrole (m.n. logistieke actoren)
 - Groeiende complexiteit, omvang en snelheid internationale handel

Met beperkte aandacht als gevolg, wat leidt tot:

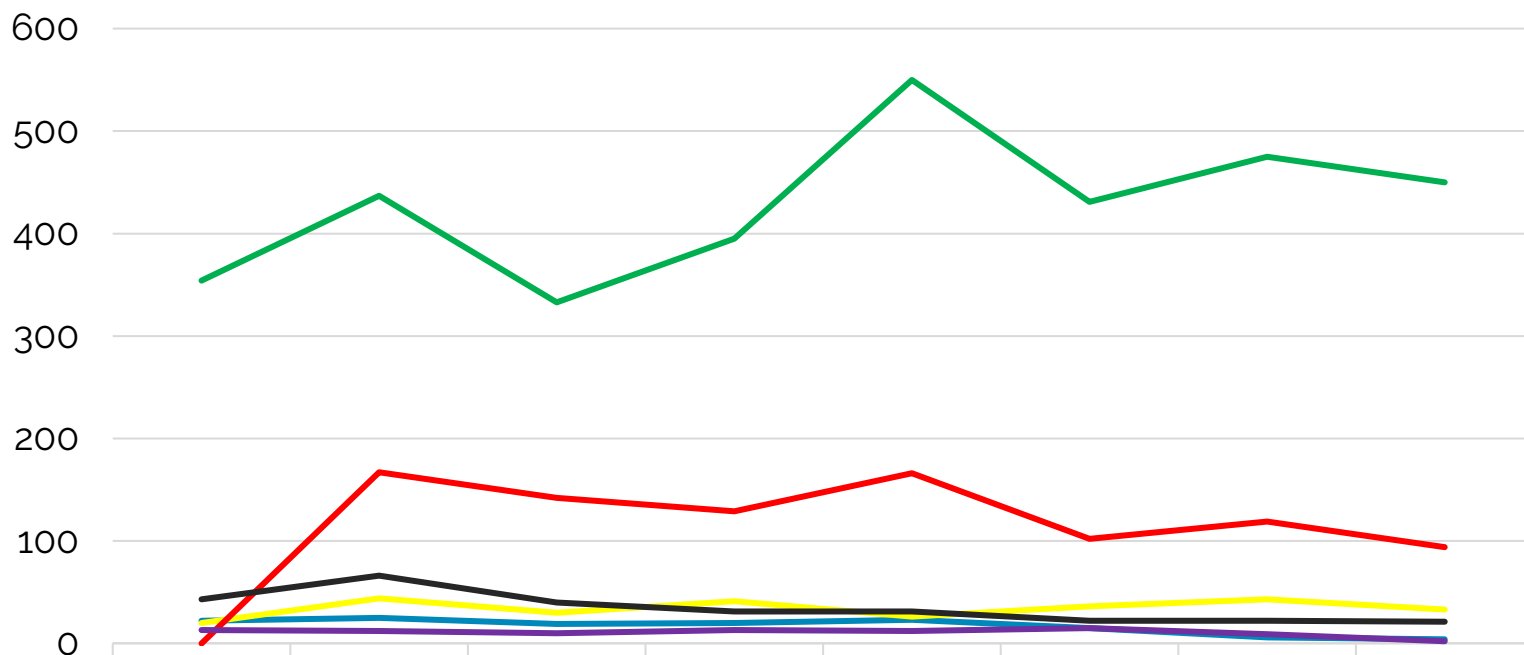
1) Grote complexiteit doorvoerregimes binnen de EU

- Grote verschillen in gecontroleerde doorvoer op vlak van goederen, transportmodi en landen van herkomst/bestemming

2) Gebrekkige transparantie

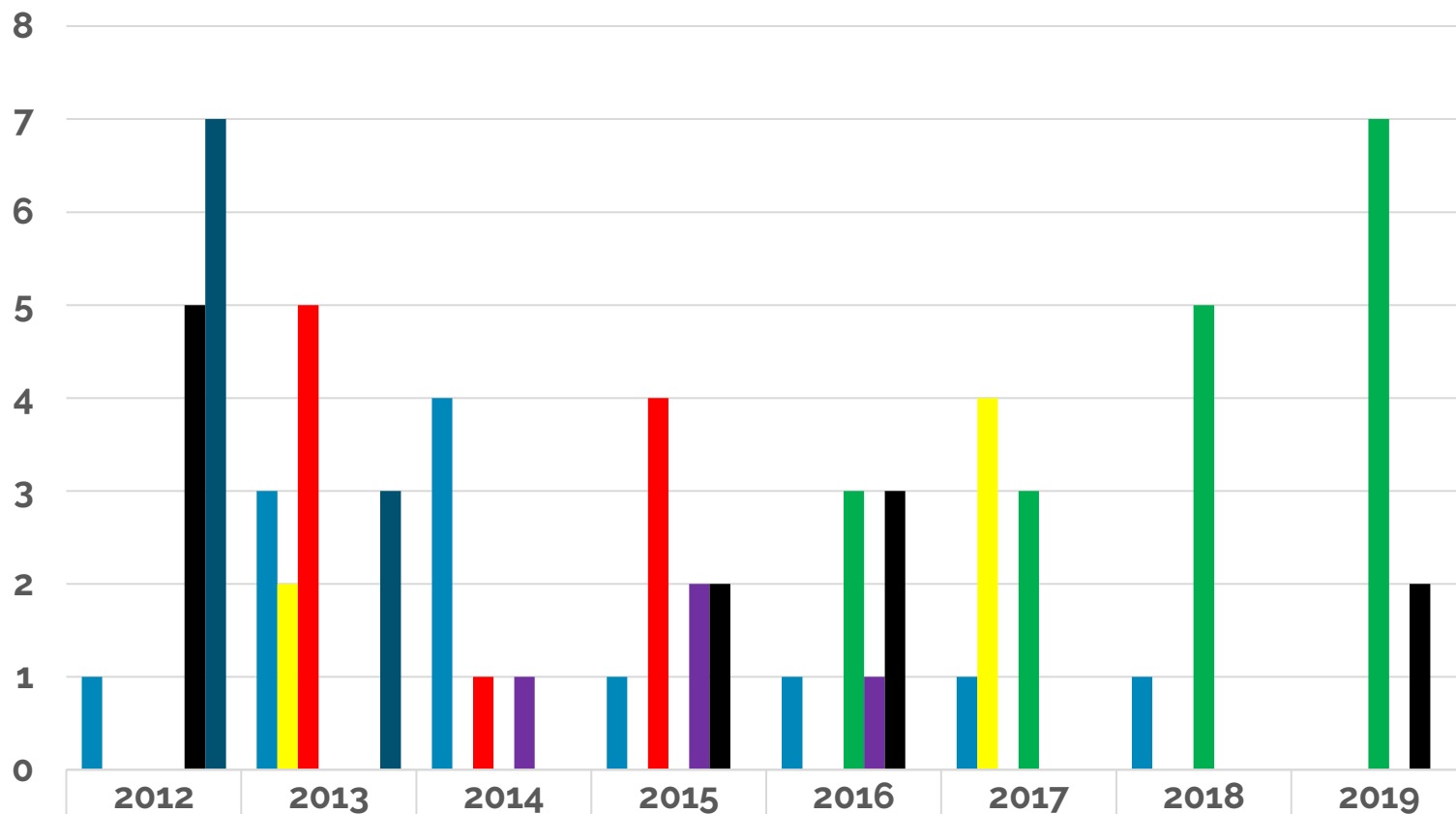
- Slechts enkele stelsels expliciet wettelijk kader of publieke rapportage over vergunningspraktijk
- In vier stelsels onmogelijk bevoegde instanties te interviewen (Spanje, Frankrijk, Denemarken, Verenigd Koninkrijk)
- **Vlaanderen:** transparant juridisch kader & rapportage

Uitgereikte vergunningen voor de doorvoer van militaire goederen in de controlestelsels, 2012-2019.



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vlaams Gewest	22	25	19	20	23	15	6	4
Waals Gewest	20	44	30	41	26	36	43	33
Frankrijk	0	167	142	129	166	102	119	94
Spanje	354	437	333	395	550	431	475	450
Verenigd Koninkrijk	13	12	10	13	12	15	9	2
Nederland	43	66	40	31	31	22	22	21

Geweigerde vergunningen voor de doorvoer van militaire goederen in de controlestelsels, 2012-2019



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vlaams Gewest	1	3	4	1	1	1	1	0
Waals Gewest	0	2	0	0	0	4	0	0
Frankrijk	0	5	1	4	0	0	0	0
Spanje	0	0	0	0	3	3	5	7
Verenigd Koninkrijk	0	0	1	2	1	0	0	0
Nederland	5	0	0	2	3	0	0	2
Duitsland	7	3						

Nood aan gedegen informatiedeling, samenwerking en kennis (nationaal & internationaal)

- Informatiedeling over aard & strategisch karakter van goederen
 - Huidige informatie is (te) beperkt en te weinig specifiek
 - Adequate informatie over transacties zo vroeg mogelijk in keten delen met alle betrokken actoren
 - Technische oplossingen bestaan, politieke wil is beperkt
- Rol van private actoren (exporteurs & logistieke actoren)
 - Vaak weinig bewust van uitdagingen en verplichtingen inzake controle op (doorvoer van) strategische goederen
 - **Vlaanderen:** sinds kort outreach naar logistieke actoren

Nood aan gedegen informatiedeling, samenwerking en kennis (nationaal & internationaal)

- Kennis en expertise over 'militaire goederen' en fenomeen 'doorvoer militaire goederen' beperkt
 - Beperkte beeldvorming over internationale handelsstromen in militaire goederen
 - **Vlaanderen/België:** bij douane beperkte expertise en capaciteit inzake militaire goederen + weinig contacten met douane en politiediensten i.f.v. brede beeldvorming op (illegale) doorvoer van militaire goederen

Huidige benadering legt grootste druk bij laagste schakels in het systeem: vervoerders en douane

- Evolutie van vergunningsstelsel tot controlestelsel nodig
 - Efficiënte en effectieve controle op doorvoer vereist comprehensieve benadering en samenwerking tussen private actoren en overheidsdiensten
 - op internationaal niveau ontbreekt samenwerking en informatiedeling tussen logistieke actoren, maar ook tussen overheidsdiensten (exportcontrole- en douaneautoriteiten)
 - Vlaanderen/België: ondanks zekere informele contacten, weinig tot geen formele samenwerking en afstemming met douane en politiediensten

Waarom neemt aantal doorvoervergunningen af?

- **Interne verklaringen?**
 - Wijzigingen aan het geldende doorvoercontroleregime in 2017
 - Verplaatsingseffect binnen EU?
- **Externe verklaringen?**
 - Blijvende toename vervoer via containers
 - Groeiend gebruik risicoanalyses in werkzaamheden douane en logistieke sector op basis van informatie die identificatie bemoeilijkt
 - Andere prioriteiten douane: illegale drugs, sigarettensmokkel,...
- **Economische verklaringen?**
 - Minder transport van militaire goederen?
 - Vlotheid controlemaatregelen
 - Relatie met controleautoriteiten

Toelichting bij het advies over het jaarverslag wapenhandel 2020 van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement

Commissie Buitenlands Beleid, Europese
aangelegenheden, Internationale samenwerking
en Toerisme – 16 november 2021

Belangrijke vaststellingen

- Vergunde uitvoer van militaire goederen bedroeg in 2020 42,2 miljoen euro
 - Opvallend minder dan voorgaande jaren
- Vooral uitvoer vergund van speciaal militair oefenmaterieel en militaire elektronica, bestemd voor Koeweit, Duitsland, Verenigde Staten, Brazilië en Frankrijk
- In 2020 werden slechts drie vergunningen voor doorvoer van militaire goederen via Vlaanderen uitgereikt
 - Opnieuw verdere afname van aantal uitgereikte (en geweigerde) doorvoervergunningen

Advies inzake doorvoer

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

Advies inzake doorvoer

→ Maatregelen en initiatieven op verschillende niveaus:

- Internationaal
- Belgisch
- Vlaams

Complexiteit van de controle verminderen

- Grote nationale verschillen in controleregimes zet efficiëntie en effectiviteit onder druk
 - Drempel voor internationale samenwerking
 - Risico op 'shopping'
 - Schrik om negatieve impact op legitieme handelsstromen
- Doelstelling: harmonisering doorvoercontrolestelsels
 - eerste stappen:
 - Gedeelde EU-definitie van 'doorvoer'
 - Communicatie over eigen doorvoerstelsels binnen EU
 - Identificatie van mogelijke punten voor vereenvoudiging en harmonisering

Transparantie vergroten

- Zeer beperkte publieke rapportage in EU
 - Vlaanderen kent relatief hoge mate van transparantie
- EU niveau (COARM):
 - Grotere nationale transparantie over vergunde en geweigerde doorvoer
 - Verplichting delen van geweigerde doorvoer via 'denial notification' systeem ('no undercut' principe)
 - Doorvoercontrolediensten toegang geven tot COARM informatie-uitwisselingskanalen
 - Toepassing gemeenschappelijke beoordelingscriteria verduidelijken aan hand van informatie over weigeringen

Communicatie en informatie-uitwisseling verbeteren

- Douane-controle en *internal compliance* systemen sterk afhankelijk van kwaliteit aangeleverde informatie
- nood aan gedegen informatie-uitwisseling zo vroeg mogelijk in de keten
- Vlaams niveau:
 - Verplichting voor logistieke actoren om vergunningsplichtig karakter te delen met andere actoren in de keten
 - Informatie over transportroute opvragen en delen
 - Internationaal niveau:
 - Binnen VN Wapenhandelverdrag: pleiten voor inschakelen logistieke sector en internationale organisaties in werkgroep rond doorvoer
 - Nagaan hoe Europees Import Controle Systeem 2 bijdrage kan leveren

Bewustzijn bij private logistieke actoren vergroten

- Weinig kennis van verplichtingen en risico-indicatoren
- Vlaams niveau:
 - Verder inzetten op *outreach* naar logistieke sector
 - Samen met logistieke sector bestaande *internal compliance* programma's evalueren
 - Proactieve controle van activiteiten logistieke actoren

Kennis en expertise versterken

- Nood aan verbetering technische expertise bij douane
 - Verderzetten van opleiding over strategische goederen bij eerstelijns-douaniers door Vlaamse overheid
- Betere beeldvorming
 - Internationaal pleiten voor afstemming bestaande douane-nomenclatuur aan controleregimes
 - Binnen EU pleiten voor prioritair controledomein inzake militaire goederen door Europese douanediensten
 - Met Belgische douane nagaan hoe bestaande aangiftesystemen van douane kunnen bijdragen aan identificatie vergunningsplichtige stromen
 - Nagaan hoe meldplicht voor niet-vergunningsplichtige doorvoer kan worden geïmplementeerd
 - Inzetten op samenwerking met opsporings- en vervolgingsdiensten

Van vergunningsstelsel naar controlestelsel

- Nood aan systeembenadering
 - Afspraken en structurele samenwerking tussen alle betrokken overheidsdiensten
- Verkokering van controleketen
 - Vlaams decretaal kader is intern coherent, transparant en logisch
 - ... maar effectieve en efficiënte implementatie hangt samen met kwaliteit van samenwerking met andere diensten

Van vergunningsstelsel naar controlestelsel

- **Initiatieven:**

- Interfederaal samenwerkingsakkoord 'douane'
 - Informatie-uitwisseling, expertiseversterking, beeldvorming, modaliteiten van fysieke controle, handhaving en sanctionering, ...
- Informatie uitwisselen met diensten inzake controle op transport van gevaarlijke goederen
- Informatie uitwisselen en samenwerken met politie en openbaar ministerie
- Vlaams administratief handhavingsbeleid verder vorm geven
 - Uitbreiding Vlaamse handhavingsdatabank
- Bestaande databanken en beheerssystemen digitaliseren en interoperabiliteit versterken
- Meer actieve communicatie over gevoerde vergunningsbeleid naar logistieke sector en douane
 - In bijzonder over controle op doorvoer zonder overlading
- Pleiten voor Europees handhavingscoördinatiemechanisme

Controle op eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen. Een juridische analyse

EINDGEBRUIK DEFENSIE- GERELATEERDE GOEDEREN

Vlaams en Europees juridisch en
administratief controlekader

Diederik Cops

Aanleiding en opzet

- Bredere discussies over 'controle op eindgebruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen'
- Juridisch kader inzake controle op eindgebruik: complex en technisch
- Deze nota:
 - Poging om Europese verplichtingen & Vlaamse juridische kader (en omzetting van Europese verplichtingen daarin) overzichtelijk te schetsen
 - Integreert bepalingen uit Vlaams Wapenhandeldecreet, Wapenhandelbesluit en bestaande administratieve richtlijnen
 - Objectieve analyse van bestaande praktijk, niet noodzakelijk standpunt Vlaams Vredesinstituut

Als onderdeel breder onderzoekstraject naar controle op eindgebruik

- Onderzoek voorzien in 2022
- Diverse aspecten te behandelen
 - Profielschets Vlaamse defensiegerelateerde sector
 - Recente Europese ontwikkelingen en impact op exportcontrole
 - '*Due diligence*': mogelijkheden en beperkingen
 - Praktijken, uitdagingen, beperkingen en mogelijkheden inzake controle op eindgebruik defensiegerelateerde goederen

Als onderdeel breder onderzoekstraject naar controle op eindgebruik

- Twee werkbezoeken voorzien
 - Voorjaar 2022 (februari-maart) waarbij bedrijven die participeren aan Europees gesubsidieerde defensieprojecten vanuit het EDF worden bezocht.
 - Najaar 2022 (september-oktober) bij relevante controlediensten (douane en exportcontroleautoriteit)

vlaams. vredesinstituut

Het Vlaams Vredesinstituut is een onafhankelijk instituut
voor vredesonderzoek bij het Vlaams Parlement.