

ingediend op **53** (2021-2022) – Nr. 4
23 december 2021 (2021-2022)

Verslag

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme
uitgebracht door Annick Lambrecht en Joris Nachtergaele

over het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering
aan het Vlaams Parlement
over de verstrekte en geweigerde vergunningen
voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik
of voor ordehandhaving dienstig materieel
en daaraan verbonden technologie

2020

Documenten in het dossier:

- 53** (2021-2022) – Nr. 1: Verslag wapenhandel
- Nr. 2: Advies van het Vlaams Vredesinstituut
- Nr. 3: Verslag over het advies van het Vlaams Vredesinstituut

*Samenstelling van de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking en Toerisme:*

Voorzitter: Cathy Coudyser.

Vaste leden:

Cathy Coudyser, Maarten De Veuster, Philippe Muyters, Joris Nachtergaele, Karl Vanlouwe;
Johan Deckmyn, Carmen Ryheul, Kristof Slagmulder;
Karin Brouwers, Vera Jans;
Emmily Talpe, Bart Tommelein;
Staf Aerts, Tine Van den Brande;
Annick Lambrecht.

Plaatsvervangers:

Maaïke De Vreese, Andries Gryffroy, Sofie Joosen, Steven Vandeput, Manuela Van Werde;
Adeline Blancquaert, Stefaan Sintobin, Anke Van dermeersch;
Orry Van de Wauwer, Loes Vandromme;
Jean-Jacques De Gucht, Marino Keulen;
Chris Steenwegen, Jeremie Vaneekhout;
Steve Vandenberghe.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

I.	Toelichting door minister-president Jan Jambon	4
II.	Bespreking	5
1.	Tussenkomsten van de leden	5
1.1.	Tussenkomst van Annick Lambrecht	5
1.2.	Tussenkomst van Staf Aerts	7
1.3.	Tussenkomst van Joris Nachtergaele	8
1.4.	Tussenkomst van Bart Tommelein	8
1.5.	Tussenkomst van Orry Van de Wauwer	9
2.	Replieken	11
2.1.	Repliek door minister-president Jan Jambon	11
2.2.	Afsluitende repliek door Staf Aerts	14
	Gebruikte afkortingen	15

Op 14 december 2021 besprak de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme het verslag Wapenhandel 2020 in aanwezigheid van Jan Jambon, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management.

(Deze vergadering werd als videoconferentie georganiseerd.)

I. Toelichting door minister-president Jan Jambon

Minister-president *Jan Jambon* stelt het zeventiende jaarverslag Wapenhandel, met betrekking tot het kalenderjaar 2020, voor. Hij excuseert er zich voor dat de publicatie hiervan om verschillende redenen op zich liet wachten. Volgend jaar zal opnieuw worden getracht het verslag in mei te publiceren.

Het jaarverslag geeft net als de vorige jaren een overzicht van de toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen voor de internationale handel in defensiegerelateerde producten en civiele vuurwapens. Het levert bovendien interessante informatie aan over specifieke thema's, stelt de minister-president.

Het eerste hoofdstuk van het verslag, het juridische en administratieve kader, bevat weinig tot geen wijzigingen ten opzichte van de voorbije jaren. Voor de intra-uniale overbrenging van civiele wapens werd een nieuwe Europese richtlijn van kracht, die in feite een consolidatie van de oude richtlijn is waarin de wijzigingen van 2008 en 2017 werden vervat.

Op het vlak van de cijfers zijn er volgens de minister-president enkele interessante evoluties ten opzichte van 2019. De hoofdstukken 4 en 5 rapporteren in detail over de resultaten en lichten de tendensen toe. De cijfers zelf zijn opgenomen als bijlagen 1 tot en met 5 van het verslag. De minister-president licht een aantal elementen toe.

Wat de invoer in en de overbrenging naar het Vlaamse Gewest betreft, is er – na een stijging in 2019 – een scherpe daling van het aantal toegekende vergunningen merkbaar. Daaraan gekoppeld is er een globale daling van de waarde van die transacties. Hetzelfde fenomeen is te merken in het aantal afgeleverde doorvoervergunningen, en dat sinds 2016. Dat is volgens de minister-president onder meer het gevolg van de herwerking van de regelgeving tijdens de afgelopen jaren. Vorig jaar werden slechts drie doorvergunningen toegekend.

Ook het aantal uitvoervergunningen is verder gedaald tot het laagste aantal sinds 2014. De waarde hiervan is gehalveerd ten opzichte van 2019, een gevolg van een grote vergunning die vorig jaar werd goedgekeurd. 2020 haalt opnieuw het niveau van 2018.

De minister-president meent dat het belangrijk is om elke evolutie in aantal vergunningen of de globale waarde ervan te analyseren op niveau van de individuele dossiers. Zo kan de achterliggende trend worden achterhaald. Individuele transacties kunnen namelijk een grote impact hebben op de globale cijfers, en dus ook op de gemiddelden, wat aanzienlijke jaarlijkse schommelingen veroorzaakt. Bij elke analyse van de cijfers moet men daarmee dus rekening houden.

De focus van het thematische hoofdstuk 2 van het rapport ligt op de mogelijkheden voor defensiegerelateerde bedrijven om een inschatting van de toelaatbaarheid van vooropgestelde transacties te verkrijgen, en op hun eigen verantwoordelijkheden op het vlak van transactiescreening. Daarbij wordt bedrijven gewezen op hun verantwoordelijkheden omtrent due diligence inzake mensenrechten, stelt de minister-

president. De aandacht voor dit thema hangt samen met het voornemen uit het regeerakkoord (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1) en de beleidsnota (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 122/1) om een ex-ante-richtlijnmechanisme op te zetten. Daarover hebben de diensten van de minister-president het afgelopen jaar een analyse en consultaties met de industrie uitgevoerd, op basis waarvan verschillende beleidsmaatregelen genomen werden. Zo zijn de Indicatieve Inlichtingen een nieuw en flexibel instrument voor bedrijven om een snelle indicatie over een exportopportunity te krijgen. Tegelijkertijd wordt ook de nodige ondersteuning geboden aan bedrijven om zelf risicobeoordelingen te verrichten en is er aandacht voor de due-diligencecomponent in de nieuwe ICP-gids.

Een volgend deel van het jaarverslag gaat over de handel in defensiegerelateerde goederen op Europees en wereldniveau. De vaststellingen en tendensen voor 2020 staan in het derde hoofdstuk van het verslag. Het verslag benadrukt bovendien het immense belang om deze handelsstromen te traceren, te verklaren en erover te rapporteren in de verschillende fora op de verschillende niveaus. In dit hoofdstuk wordt ook gerapporteerd over de activiteiten van de belangrijkste multilaterale fora over wapenhandel in 2020. Dat zijn de EU-raads werkgroep over wapenexport, afgekort de COARM, en de Conferentie van Partijstaten bij het VN-Wapenhandelsverdrag. De minister-president meldt met fierheid dat onder Vlaams voorzitterschap het nieuwe forum voor info-uitwisseling over afwending werd opgericht, waarover het verslag bericht.

Het jaarverslag gaat ook dieper in op de outreachactiviteiten van de dienst Controle Strategische Goederen (dCSG). Net zoals de voorgaande jaren wordt actief ingezet op het informeren en responsabiliseren van potentiële vergunningsaanvragers en sectororganisaties. Daarnaast werken de diensten van de minister-president actief samen met andere overheidsdiensten om bestaande procedures te stroomlijnen. Ook wordt hulp geboden aan landen van buiten de EU bij de implementatie van een efficiënt wapenhandelcontrolesysteem. Meer details over deze outreachactiviteiten zijn terug te vinden in hoofdstuk 7 van het jaarverslag.

Tot slot besteedt hoofdstuk 6 van het jaarverslag aandacht aan de verschillende parlementaire vragen die over concrete dossiers en over het gevoerde beleid werden gesteld. De lijst met de parlementaire vragen werd bij het verslag gevoegd. Dat is een duidelijk bewijs van de interesse die de parlementsleden het afgelopen jaar voor dit thema betoonden, besluit de minister-president.

II. Bespreking

1. Tussenkomsten van de leden

1.1. Tussenkomst van Annick Lambrecht

Vandaag roepen diverse organisaties Vlaanderen op om beter toe te zien op de eindbestemming van militair materieel, aldus *Annick Lambrecht*. Vlaanderen heeft immers een zorgplicht. Dit houdt in dat levensbedreigende activiteiten zoals wapenhandel en -export op een effectieve manier moeten worden gereguleerd en gecontroleerd. Dat is vandaag allerm minst het geval, stelt het lid. Bovendien wordt een groot deel van de controle overgelaten aan de uitvoerende lidstaten. De minister-president gaf eerder aan dat erop wordt vertrouwd dat de uitvoerende lidstaat de uitvoercriteria correct toepast. Maar voor export naar landen als Saoedi-Arabië of Turkije lijkt dat vertrouwen volgens het lid misplaatst. Vertrouwen is goed, controle is beter.

Een van de grootste structurele uitdagingen inzake de handel in militair materiaal of materiaal voor militair gebruik zit vandaag nog steeds bij doorvoer en eindgebruik,

stelt het lid. Dat blijkt ook uit het jaarverslag. Een groot deel van de doorvoer blijft momenteel onder de radar. In 2020 waren er slechts drie doorvoervergunningen. Het rapport van het Vlaams Vredesinstituut onderbouwt de stelling dat te weinig doorvoer gedetecteerd wordt. Het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit maakt gewag van jaarlijks vierhonderd à zeshonderd aanvragen voor het vervoer van wapens via Belgische luchthavens. Op pagina 97 van het rapport van het Vlaams Vredesinstituut over de controle, heeft het directoraat-generaal het zelf over vijf à tien vluchten met verboden explosieven aan boord die jaarlijks in België landen. Een deel van die aanvragen heeft wellicht betrekking op Waalse luchthavens, maar zeer waarschijnlijk gaat het ook om doorvoerdossiers van Vlaamse luchthavens, die momenteel dus niet worden gecontroleerd door de Vlaamse overheid.

De Vlaamse Regering zou volgens het lid twee concrete maatregelen kunnen nemen om doorvoer beter te controleren.

Ten eerste is er momenteel enkel een meldingsplicht bij doorvoer zonder overlading indien er sprake is van een problematische transfer. De beoordeling of een doorvoer zonder overlading problematisch is, wordt uitbesteed aan zogenaamde betrokken actoren, zoals een scheepsagent of de douane. Die actoren moeten in principe aan de Vlaamse overheid melden als ze weet hebben van doorvoer die bestemd kan zijn voor het plegen van genocide, misdaden tegen de mensheid of oorlogsmisdaden. Maar volgens het lid beschikken die diensten vaak niet over de expertise om die inschatting te kunnen maken.

Men zou volgens het lid een algemene meldingsplicht kunnen invoeren. Daarbij wordt alle doorvoer standaard gemeld aan de Vlaamse overheid, die dan moet beslissen of ze een doorvoer onder ad-hocvergunningplicht plaatst. Ook de vervoerssector zelf is daar volgens het rapport van het Vlaams Vredesinstituut voor gewonnen. Een vertegenwoordiger van de Vlaamse doorvoersector gaf op pagina 67 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."

Daarnaast pleit het lid ook voor een formeel samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse overheid en de douane, om doorvoer beter te detecteren. Momenteel is er geen formeel akkoord dat de samenwerking regelt rond informatiedoorstroming en -uitwisseling om de export en doorvoer van wapens ook effectief te controleren.

Over dit onderdeel heeft het lid de volgende vragen. Heeft de minister-president zicht op een formeel samenwerkingsakkoord met de douane voor de controle op die doorvoer? Is de minister-president van plan om een systematische meldingsplicht te verankeren, zoals geadviseerd door het Vlaams Vredesinstituut?

Ten tweede gaat het lid dieper in op de wapenexport voor Koeweit. In 2020 was 36,5 procent van de Vlaamse wapenexport bestemd voor Koeweit. Het ging daarbij over speciaal militair oefenmateriaal voor het leger, de VIP Protection Guard en de Kuwait National Guard. In 2019 antwoordde toenmalig minister-president Geert Bourgeois nog op een schriftelijke vraag (*Schriftelijke Vragen* VI.Parl. 2018-19, nr. 180 aan minister-president Geert Bourgeois) dat "mijn diensten de afgelopen jaren vergunningen weigeren voor Saoedi-Arabië, de VAE en Koeweit omwille van de oorlog in Jemen." Kan de minister-president verduidelijken waarom er een gewijzigd beleid is ten aanzien van de wapenexport naar Koeweit?

Ten derde vermeldt het lid de elektronische apparatuur bestemd voor de Duitse defensie-industrie, vermeld op pagina 84 van het rapport. Het rapport maakt immers melding van een levering ter waarde van 5 miljoen euro van elektronische apparatuur, ML11a, waarvan de effectieve eindgebruiker ongekend is. In zijn rapport Van Vlaamse Makelij documenteerde het Vlaams Vredesinstituut dat het bedrijf Advionics, toen

nog Cassidian Belgium, onderdelen voor de radars van de Eurofighter Typhoon leverde via de Duitse defensie-industrie. Die Eurofighter Typhoons zijn ook verkocht aan Saoedi-Arabië en worden ingezet voor bombardementen op Jemen. In 2018 kondigde BAE Systems aan dat Saoedi-Arabië interesse heeft in de aankoop van nog eens 48 Eurofighter Typhoons.

Kan de minister-president bevestigen of de levering van deze elektronische apparatuur aan Duitsland past in het Eurofighter Typhoonprogramma? Om wat voor producten gaat het hier specifiek? Heeft de Vlaamse overheid zicht op het eigenlijke eindgebruik van deze vergunning?

1.2. Tussenkost van Staf Aerts

Enkele weken geleden kreeg de commissie volgens *Staf Aerts* een zeer goede uitleg van de dCSG en het Vlaams Vredesinstituut. Zij gaven aan dat het jaarverslag volgend jaar sneller zal worden gepubliceerd. Het lid is blij dat ook de minister-president zich daartoe engageert.

Inhoudelijk wil het lid vooral stilstaan bij de rechtstreekse wapenexport naar problematische eindgebruikers – wat minder vaak voorkomt –, maar ook bij de levering van onderdelen door de Vlaamse wapenindustrie – wat heel vaak gebeurt. Het verslag zet het zorgvuldigheidsbeginsel voor bedrijven in de verf, en lijst op wat van hen wordt verwacht. Maar ook overheden moeten zeer bewust omgaan met het zorgvuldigheidsbeginsel wanneer onderdelen worden afgeleverd.

De afgelopen jaren was het ongekende eindgebruik vaak zeer hoog, stelt het lid. Het varieerde van 60 tot 80 procent. In 2020 is dit gedaald tot 20 procent, maar voorlopig wijst niets erop dat dit een permanente trendbreuk zal zijn – dat bleek ook uit de hoorzittingen. Dat verdient zeker opvolging in het jaarverslag Wapenhandel 2021. Uit de concrete casussen blijkt dat er nog steeds problematische situaties bestaan, zoals de A400M-toestellen die in Turkije terechtkomen en waarmee mensenrechtenschendingen plaatsvinden of die bijdragen aan conflicten die in strijd zijn met het internationaal recht.

Vanuit die vaststelling gaven vijftien ngo's vandaag drie belangrijke richtlijnen mee: wees beter op de hoogte van de eindbestemmingen; behoud het zeggenschap, ook bij uitvoer naar een land buiten de EU; en blijf binnen de EU pleiten voor een strenger en beter afgestemd beleid rond wapenhandel. Hoe staat de minister-president tegenover die drie breed gedragen voorstellen? Hoe gaat hij ervoor zorgen dat het aandeel ongekend eindgebruik permanent drastisch wordt teruggedrongen?

Er worden al langer vragen gesteld bij de enorme dalende trend bij de doorvoervergunningen, van 136 in 1999 naar drie in 2020. Het lid is zich ervan bewust dat de regelgeving intussen wijzigde, maar drie vergunningen lijkt hem bijzonder weinig op een moment dat de internationale wapenhandel floreert en Vlaanderen met zijn havens en luchthavens een logistieke draaischijf van de wereld is. Het is volgens het lid dan ook moeilijk te geloven dat het slechts om drie transporten via Vlaanderen gaat. Het is veelzeggend dat het Vlaams Vredesinstituut haar rapport 'Onder de radar' betitelde. Men ziet slechts het topje van de ijsberg, en er moeten meer inspanningen worden geleverd om wat zich onder water bevindt in beeld te krijgen.

Dat is nodig omdat wapenembargo's ook verplichtingen opleggen aan doorvoerlanden, die belangrijke sleutels in handen hebben om die embargo's te handhaven en er zo voor kunnen zorgen dat elders geen conflicten plaatsvinden. Het rapport vermeldt verschillende maatregelen zoals de meldplicht en de bewustmaking van de logistieke sector, het samenwerkingsakkoord waarnaar Annick Lambrecht reeds verwees, een betere samenwerking met politiediensten en het Openbaar Ministerie, duidelijke communicatie naar de transportsector en douane enzovoort. Het rapport

van het Vlaams Vredesinstituut concludeert dat een grotere politieke wil essentieel is om die doorvoercontrole efficiënter, effectiever en transparanter te maken. Kan de minister-president zich daartoe engageren? Op welke manier gaat hij met de voorstellen van het Vlaams Vredesinstituut aan de slag?

1.3. Tussenkost van Joris Nachtergaele

Joris Nachtergaele pikt in op de uitspraak van het Vlaams Vredesinstituut over de noodzakelijke politieke wil. Tijdens de gedachtewisseling met het Vlaams Vredesinstituut op 16 november (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 61/2) stelde het lid de vraag op welk niveau zij doelden, en het antwoord luidde dat dit vooral op Europa slaat. Op Vlaams niveau worden heel hoge standaarden inzake de controle van wapens gehanteerd. Indien Vlaanderen verder zou verstrengen, krijgt men volgens het lid gewoon een waterbedeffect, waarbij die stromen zich verplaatsen. Wellicht ligt ook daar een verklaring voor de cijfers over de controle op doorvoer. Voor hem is de conclusie dat moet worden getracht om het Vlaamse model in Europa te verspreiden, om zo een level playing field te behouden.

Het lid stoort zich aan het gebrek aan nuance in dit debat. Het middenveld klaagt het gebrek aan controle aan. Maar wanneer men objectief de verschillende controlesystemen binnen Europa vergelijkt, komt men steeds tot de conclusie dat Vlaanderen wel degelijk doet wat het moet doen.

De minister-president gaf al ten dele een verklaring voor de schommelingen in de cijfers over de uitvoer; de collega's stelden hier ook vragen over. Heel specifiek: in 2020 keurde de Vlaamse overheid vooral de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel goed, meer bepaald apparatuur voor het nabootsen van militaire scenario's. Die producten vertegenwoordigden in 2020 40 procent van de Vlaamse vergunde uitvoer, voor een waarde van 20 miljoen euro. In 2019 was dat nog 80 procent of 93 miljoen euro. Waar zit dat verschil? Ligt dat aan een of meer contracten?

In 2020 staat Koeweit op de eerste plaats als afzetmarkt voor de Vlaamse export. Is dat eenmalig of is Koeweit inmiddels een vaste waarde?

Wat het eindgebruik betreft, wijst het lid erop dat dit voor 80 procent van de uitvoer bekend is. Vorig jaar was dat nog 40 procent. Er zijn dus grote schommelingen, die wellicht worden verklaard door het beperkte aantal transacties. Heeft de minister-president hiervoor een verklaring?

Het lid stelt vast dat wel degelijk wordt ingegrepen wanneer dat moet. Hij wijst op weigeringen van export of doorvoer naar Chili, Mexico en Saoedi-Arabië. Het beeld dat in deze commissie en daarbuiten soms wordt geschetst van Vlaanderen dat zich niets zou aantrekken van mensenrechten en internationale wapenhandel, is volgens het lid dus volledig fout. Vlaanderen is op dat vlak een voorbeeld. Dat is goed, en die lijn moet worden doorgetrokken in de contacten op Europees niveau, en zeker ook met andere deelstaten in dit land.

Tot slot oppert het lid om – naast gedachtewisselingen met het Vlaams Vredesinstituut, middenveldorganisaties of de dCSG – de volledige puzzel te leggen, en dus ook vragen te laten beantwoorden door het bedrijfsleven. Deze bedrijven en hun sectororganisatie zouden kunnen aangeven wat belangrijke trends en bedreigingen zijn, want dit is toch ook een belangrijke industrie met heel wat werkgelegenheid.

1.4. Tussenkost van Bart Tommelein

Bart Tommelein stelt vast dat het aantal uitgereikte vergunningen voor doorvoer van defensiegerelateerde goederen in 2020 bijzonder laag bleef. Er werden slechts drie vergunningen afgeleverd, en de graduele afname zet zich door. Bij andere

Europese doorvoerstelsels is er een stijgende trend. Hoe verklaart de minister dit? Voeren de diensten daar onderzoek naar?

De meer beperkte informatiebasis over doorvoertransacties en de beperkte aandacht en expertise binnen de douanediensten voor doorvoer vormen belangrijke uitdagingen om de doorvoer van militaire goederen effectief en efficiënt te identificeren. Hoe zal de minister-president dit aanpakken?

Het Vlaams Vredesinstituut herhaalt opnieuw dat er een gebrek is aan coherentie. Tijdens de gedachtewisseling van 14 juli 2020 met het Vlaams Vredesinstituut (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 44/2) haalde het lid al de problematiek aan van de verkokering en de versnippering van de verantwoordelijkheden, die volgens hem een hypotheek leggen op de efficiëntie en de kwaliteit van de controle. De federale overheid is bevoegd, de gewesten zijn bevoegd, en ook de provincies hebben hun rol te spelen omtrent het verlenen van de blauwe kaart voor de invoer van vuurwapens en munitie vanuit Nederland en Luxemburg die expliciet zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht. Men moet vermijden dat die versnippering tot gaten in de informatie-uitwisseling leidt. Er moet voor worden gezorgd dat legale wapens en munitie niet op de illegale markt terechtkomen. Hoe ziet de minister-president dit? Is er een concreet plan om een oplossing te vinden voor de verkokering van de bevoegdheden?

Het is volgens het lid cruciaal dat er volledige transparantie is over de wapens die in Vlaanderen in omloop zijn. Vlaanderen scoort op dat vlak zeer goed. De andere gewesten in dit land doen het volgens hem – zacht uitgedrukt – wat minder goed. Volgens het rapport en het advies van het Vlaams Vredesinstituut is het noodzakelijk om een doorlichting te maken van de betrokken actoren in de transportketen. Deze actoren zouden zich immers vaak weinig bewust zijn van deze verplichtingen. Hoe kan de dCSG hiertoe bijdragen? Worden informatieve richtlijnen uitgewerkt?

Met het 'no-undercut principle' willen de EU en de lidstaten vermijden elkaars beleid inzake de controle van export te ondergraven, door minder strikt te zijn bij de beoordeling van bijna identieke aanvragen voor export van militaire goederen. Meent de minister-president dat dit principe door alle lidstaten en bevoegde regio's correct wordt toegepast? Wordt dit principe gevrijwaard of rijzen daarbij problemen?

Een van de grootste uitdagingen bij de controle van de doorvoer van militaire goederen is volgens het lid de beperkte informatiebasis over de precieze aard van de goederen en hun bestemming. Het advies stelt dat het best kan worden voorzien in een wettelijke verplichting voor actoren binnen de logistieke keten om informatie over het vergunningsplichtige karakter van de goederen te delen met de andere actoren binnen de logistieke sector. Dit is volgens het lid enkel mogelijk als dit op Europees of zelfs internationaal niveau wordt verankerd. Indien Vlaanderen dit zelf wettelijk zou veranderen, ondermijnt men volgens hem zelf het 'no-undercut principle' en zal de doorvoer via een andere regio of andere lidstaat plaatsvinden. Klopt dat, en hoe kijkt de minister-president hiernaar?

Tot slot verwijst het advies naar de noodzaak om voldoende garanties te hebben dat alle autoriteiten die bevoegd zijn voor de controle op de doorvoer van militaire goederen, effectief toegang hebben tot de COARM-informatie en uitwisselingskanalen. Hoe wordt die garantie geboden en hebben de Vlaamse diensten hier toegang toe?

1.5. Tussenkomen van Orry Van de Wauwer

Het advies bevat belangrijke vaststellingen over de doorvoerproblematiek. *Orry Van de Wauwer* gaat dieper in op enkele vaststellingen.

Een van de aanbevelingen is de kennis en expertise te versterken. Er is volgens het verslag behoefte aan een betere technische kennis bij de douane. Dat kan via een beter fysiek toezicht en een adequaat risicobeheer en handhaving. De opleiding daarrond door Vlaamse diensten zou gehandhaafd moeten blijven. Hoe verloopt die opleiding tot dusver? Hoe verloopt de samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid?

Een andere aanbeveling is te evolueren naar een omvattend controlestelsel. Er is behoefte aan een samenwerkingsakkoord omtrent douane, waarbij alle praktische afspraken en noodzakelijke acties worden vastgelegd – waaronder de informatie-uitwisseling met de politiediensten en het Openbaar Ministerie, bijvoorbeeld via de versterking van het interfederaal comité ter bestrijding van de illegale wapenhandel. Is er tot dusver informatie-uitwisseling tussen die verschillende diensten? Daaraan gekoppeld, vraagt het lid het standpunt van de minister-president over de integratie van de Vlaamse handavingsdatabank (met alle vonnissen en arresten) in een inter-federale handavingsdatabank, om zo shoppinggedrag tussen de gewesten te voorkomen.

Bij het eindgebruik van defensiegerelateerde producten moet volgens het lid een onderscheid worden gemaakt tussen de bestemming en de uiteindelijke eindgebruiker. Formeel gezien kan een industriële actor als eindgebruiker optreden wanneer de effectieve eindgebruiker nog niet bekend is, bijvoorbeeld bij de productie van militaire transportvoertuigen voor een nog niet bekende koper. In Vlaanderen heeft de aanvrager van een vergunning een actieve informatieplicht over het eindgebruik. Gaat deze informatieplicht verder dan in andere EU-lidstaten? Wordt dit in de praktijk toegepast en gecontroleerd? Het lid beseft dat dit niet altijd eenvoudig is. Onder meer de duurzaamheid van de relatie tussen de Vlaamse overheid en het buitenlandse bedrijf speelt daarin een rol. Ook worden bedrijven soms betrokken in de ontwikkelingsfase zonder het eindgebruik te kennen. Vlaamse bedrijven kunnen ook opdrachten uitvoeren voor een buitenlands moederbedrijf. Het is een moeilijke uitdaging om daar doordacht mee te werk te gaan, meent het lid.

Joris Nachtergaele wees er al op dat Vlaanderen als een van de weinige regio's of EU-lidstaten de criteria uit het gemeenschappelijk standpunt expliciet heeft overgenomen en bijkomende verstrengingen heeft ingevoerd. Het lid geeft het voorbeeld van bijkomende weigeringsgronden aan de vier eerste EU-criteria. Zijn er nog landen die dergelijke weigeringsgronden invoerden? Wordt dit niet beter – zoals Bart Tommelein opperde – op Europees niveau geregeld, om zo een gelijk speelveld te creëren? Indien de minister-president die mening deelt, wat houdt de EU dan tegen om dit te doen?

Ook inzake regionale conflicten gaat Vlaanderen al verder door te stellen dat een vergunning geweigerd moet worden voor goederen die een gewapend conflict of spanningen in een regio kunnen uitlokken. Het gemeenschappelijk standpunt beperkt zich tot de eindgebruiker die betrokken is bij een regionaal conflict. Het is volgens het lid lovenswaardig dat Vlaanderen daar zo ver in gaat. Wordt dit consequent toegepast? Hij geeft als voorbeeld de spanningen in Tigray in Ethiopië, die tot een regionaal conflict in de Hoorn van Afrika kunnen leiden. Kan men op grond van artikel 4 van het Wapenhandeldecreeet de export van militaire technologie naar Tanzania – een draaischijf van wapenhandel naar heel wat Afrikaanse landen – weigeren?

Annick Lambrecht verwees al naar de brief van diverse middenveld- en vredesorganisaties. Het lid citeert hun drie vragen. Een eerste vraag is "Zich grondig, regelmatig en accuraat op de hoogte te laten houden van alle eindbestemmingen van uitgevoerde militaire goederen, ook als het om onderdelen gaat die elders in wapensystemen geïntegreerd worden. Dit door het strikter laten naleven van de bestaande informatieverplichtingen en door aan alle effectieve gebruik van uitvoervergunningen

een meldingsplicht te koppelen.” Ten tweede vragen de organisaties “Een systematische toestemmingsvereiste in te voeren bij wederuitvoer buiten de EU. Op deze manier behoudt de overheid niet alleen het overzicht van waar de Vlaamse wapens naartoe gaan, maar kan ze ook ingrijpen wanneer deze wederuitvoer niet strookt met de Vlaamse uitvoercriteria.” Tot slot vragen zij “Op Europees niveau te pleiten voor een strenger en geharmoniseerd wapenhandelbeleid.” Wat is de reactie van de minister-president op die vragen?

2. Replieken

2.1. Repliek door minister-president Jan Jambon

Volgens minister-president *Jan Jambon* kwamen in de vraagstelling twee grote thema's aan bod: de doorvoerproblematiek en de problematiek van de ongekende eindgebruikers. Hij zal deze vragen thematisch beantwoorden. De minister-president stelt Annick Lambrecht voor de specifieke vragen over Koeweit en Eurofighter als schriftelijke vraag in te dienen, die informatie heeft hij nu niet bij de hand.

De doorvoer van defensiegerelateerde goederen is een complex systeem. Ook het rapport wijst daarop. De vraag is hoe die complexiteit kan worden verminderd. Bij de presentatie van het verslag Wapenhandel 2019 gaf de minister-president reeds aan dat dit niet enkel een kwestie is van regelgeving (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 53-A/3). Ook de diensten die betrokken zijn bij de doorvoer van deze goederen, moeten mee worden betrokken bij de afbouw van de complexiteit. De sensibilisering van alle actoren is primordiaal. In de eerste plaats is een verder doorgedreven samenwerking met de douane noodzakelijk – ook diverse vraagstellers wezen hierop. De diensten van de minister-president zetten sterk in op het onderhouden van contacten met de operationele handhavingdiensten van de douane. Dat leidt tot concrete en structurele afspraken. Er staat een memorandum in de steigers, maar een deel van het speelveld ligt op federaal niveau, waar de minister-president minder impact op heeft. Hij komt verder terug op die samenwerking.

Een ander gegeven is de informatie waarover de douane beschikt met betrekking tot doorvoer. Zij werkt met de gegevens die zij voorhanden heeft. Bij de doorvoer zonder overlading is die informatie summier. Het blijft volgens de minister-president de bedoeling meer transparantie te verkrijgen over de doorvoer. Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om op verschillende niveaus werk te maken van een transparante doorvoercontrole, door middel van informatie-uitwisseling en rapportering. Dat zijn mogelijke pistes, die voor een deel al worden bewandeld. Maar dit biedt volgens de minister-president niet steeds een toegevoegde waarde, afhankelijk van het niveau waarover men spreekt. Zo is een globale rapportering over de doorvergunningen op EU-niveau niet aan de orde, ook door de verschillen in de controle door de lidstaten. Een notificatie van geweigerde doorvoervergunningen op EU-niveau kan via de website van COARM worden geraadpleegd, wat door Vlaanderen ook wordt gedaan. Binnen de COARM-werkgroep van de EU – waar een personeelslid van de dienst Controle Strategische Goederen deel van uitmaakt – is doorvoercontrole een thema. Het gaat dan bijvoorbeeld om de uitwisseling van nationale praktijken inzake doorvoercontrole. De minister-president geeft ook aan dat een gemeenschappelijk begrip van doorvoer al werd vastgelegd in de gebruikersgids van het EU-gemeenschappelijk standpunt, dat doorvoer en overlading op een eenvoudige, eenduidige manier omschrijft.

Binnen het kader van het VN-wapenhandelsverdrag moeten de partijen in hun initieel rapport berichten over de implementatie van het verdrag, dus ook over de organisatie van de doorvoercontrole. De rapportering over toegekende vergunningen of feitelijke transacties is in het verdrag zelf beperkt tot de in- en uitvoer. Binnen de conferentie van partijstaten werd – op Vlaams aandrigen – een werkgroep opgestart die zich bezighoudt met doorvoer. Het is de bedoeling om bij de besprekingen in

die werkgroep relevante organisaties aan het woord te laten. Deze voorbeelden tonen volgens de minister-president aan dat informatiedeling met betrekking tot doorvoer in de verschillende gremia een actueel thema is.

Het voorstel van het Vlaams Vredesinstituut om, naar Nederlands model, een algemene meldingsplicht inzake doorvoer van militaire goederen in te stellen, strookt volgens de minister-president niet met de teneur in het verslag van het Vlaams Vredesinstituut dat de Vlaamse doorvoercontrole in het Wapenhandeldecreet adequaat en transparant is. Daarom zetten zijn diensten in hoofdzaak in op de toepassing van de huidige regels. Die zijn bedoeld om bepaalde transacties te controleren, en niet om handelsstromen in het algemeen in beeld te brengen. Dat is wat de huidige meldingsplicht doet, die op transacties focust die men effectief wil controleren. Op die manier is er een doelgerichte inzet van middelen, zowel door de overheid als door de betrokken bedrijven.

Staf Aerts vroeg hoe het bewustzijn bij private logistieke spelers kan worden vergroot. De minister-president beantwoordde hierover reeds een schriftelijke vraag van 2 juli 2020 van Joris Nachtergaele (*Schriftelijke Vragen* Vl.Parl. 2020-21, nr. 4923 aan minister-president Jan Jambon). In zijn antwoord wees hij op de lopende gesprekken van de dCSG met vertegenwoordigers van de logistieke sector, zoals expediteurs. Daarin werd reeds heel wat vooruitgang geboekt. Intussen is er een ontwerp van richtsnoer over de omgang met de transitierregels klaar. Ook hier beklemt de minister-president dat men van de actoren betrokken bij het transport enkel verwachtingen kan hebben in de mate dat zij over informatie beschikken, of redelijkerwijze kunnen beschikken. Zij hebben immers zelden of nooit een rol omtrent goederen die bij binnenkomst van het schip of vliegtuig in Vlaanderen al aan boord zijn en aan boord blijven. Dat heeft uiteraard een impact op hun toegang tot informatie en hun verantwoordelijkheden in het kader van het Wapenhandeldecreet. Daarom zal via systematische outreach worden gefocust op expediteurs, vervoerders, rederijen en exporteurs. Dat is niet altijd evident, omdat die niet altijd in Vlaanderen gevestigd zijn.

Er waren vragen over de verbetering van de informatie-uitwisseling en de inzet op een goede communicatie, in het kader van de doorvoer. Uitwisseling van kennis en expertise gebeurt volgens de minister-president op een efficiënte en effectieve wijze wanneer er een goede samenwerking is tussen de diensten die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de materie – van welk niveau ook. Informatiestromen zijn alleen maar nuttig wanneer die bijdragen tot de controles, en dat geldt niet voor alle diensten die bij het transport betrokken zijn.

Over de samenwerking met federale diensten meent de minister-president dat die afspraken in de eerste plaats inhoudelijk moeten zijn. Formalisering is voor hem geen doel op zich. Er moet een meerwaarde zijn. Informele samenwerking betekent vaak ook meer flexibiliteit. Zijn diensten hebben bijvoorbeeld een ontwerp memorandum met de douane klaar, met afspraken over samenwerking inzake doorvoercontrole en een focus op risicobeheer. In zijn advies noemt het Vlaams Vredesinstituut zelf het interfederaal overlegcomité ter bestrijding van de illegale wapenproductie en -handel, dat in 2015 werd opgericht. Dat is in principe een formeel kader om informatie uit te wisselen en onderlinge bijstand te geven. De dCSG is daar lid van, net als de vergunningsdiensten van de andere gewesten en alle andere relevante Belgische instanties. Dat comité mist onder het voorzitterschap van de federale wapendienst van de FOD Justitie wel wat dynamiek. Dat toont volgens de minister-president aan dat een formalisering van de samenwerking niet noodzakelijk tot betere resultaten leidt.

Specifiek over de transitproblematiek tracht de dienst Controle Strategische Goederen tot een samenwerking te komen met de vergunningsdiensten van andere EU-lidstaten. Volgend op de Bahri Yanbuzaak polste de dCSG al naar de bereidheid van andere

lidstaten om onderling en in realtime informatie over doorvoer, zoals vergunningsweigeringen en beslissingen van betrokken partijen om transport om te leiden, te delen via het onlinesysteem van COARM. Zo kan worden vermeden dat vergunnings- of meldingsplichten worden omzeild.

Meer algemeen wordt – mede op Vlaams aandringen – binnen de COARM-werkgroep werk gemaakt van een zogenaamde LEOM, een Licensing and Enforcement Officers Meeting, met de nadruk op enforcement. De bedoeling daarvan is om relevante handhavers uit de verschillende lidstaten samen te brengen om over specifieke vraagstukken over wapenexportcontrole te overleggen.

Op nationaal niveau is het voorstel van de verdere uitbouw van de expertise van de douane een element dat momenteel door de diensten van de minister-president wordt geïmplementeerd, onder meer door het verzorgen van opleiding aan douaniers. Dat is bovendien een aandachtspunt voor het af te sluiten memorandum voor samenwerking. Dat houdt niet noodzakelijk een formeel samenwerkingsakkoord in, wat een vrij complex gegeven is. Zoals de minister-president al aangaf, hebben zijn diensten op dit ogenblik een ontwerp memorandum met de douane klaar met afspraken over samenwerking inzake doorvoercontrole.

Wat de ongekeerde eindgebruikers betreft, geeft de minister-president een overzicht van de extra maatregelen om dat fenomeen verder in te dammen. Eerst en vooral worden geen vergunningen toegekend zonder te weten waarvoor defensiegerelateerde goederen effectief door de eindgebruiker zullen worden gebruikt. De criteria die hiervoor worden gehanteerd zijn zeer streng en worden ook streng beoordeeld. Voor afgewerkte goederen verloopt de controle naar de eindgebruiker vrij makkelijk. Dat is minder eenvoudig wanneer het gaat om componenten die in een geheel worden geïntegreerd. Zoals de minister-president al antwoordde op een vraag van Gwendolyn Rutten (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 2310), is deze export fundamenteel anders, wat een effect heeft op de kennis inzake operationeel eindgebruik en op de controle die hierop kan worden uitgeoefend, zeker wanneer het om niet-essentiële onderdelen gaat. Ook is het niet altijd duidelijk of in deze hypothese de eindgebruiker op zichzelf een toeleverancier is, en niet de systeemintegrator. De integrator is in principe de laatste bekende eindgebruiker. In ieder geval proberen de diensten van de minister-president te allen tijde te achterhalen wie de finale eindgebruiker is. Dat gebeurt op basis van documenten, zoals het eindgebruikerscertificaat, maar bijvoorbeeld ook op basis van informatie die wordt opgevraagd bij de leverancier of beschikbaar is op zijn website, of via communicatie van de FIT-kantoren en de diplomatieke posten in het land van de eindgebruiker. De diensten van de minister-president – en de dCSG in het bijzonder – doen al wat in hun mogelijkheden ligt om de eindgebruiker te kunnen identificeren. Dat is zeker het geval wanneer de eindgebruiker connecties heeft met een overheid die onderworpen is aan een speciaal sanctie- of waakzaamheidsregime, zoals Iran of Turkije.

De minister-president verwijst ook naar zijn tussenkomst van januari 2021 (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 1357) met betrekking tot de rapporteringsverplichtingen door bedrijven, in het bijzonder naar de informatie over het finale operationele eindgebruik waarvoor onderdelen worden getransporteerd en waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. De minister-president deinst er niet voor terug een negatieve beslissing te nemen wanneer het operationeel eindgebruik onvoldoende wordt aangetoond en gespecificeerd, zeker wanneer het gaat om onderdelen die als Vlaams kunnen worden bestempeld.

De verschuiving van 80 procent in 2019 naar 40 procent in 2020 in verband met het oefenmateriaal, ligt volgens de minister-president aan een contract van 50 miljoen euro in 2019. Een contract kan dus enorme verschuivingen in de cijfers teweegbrengen.

In Tanzania is er een duidelijk risico op verergering van een regionaal conflict, wat uiteraard een weigeringsgrond is, aldus de minister-president. Dat is ook zo wanneer er een duidelijk risico is op afwending naar mensenrechtenschenders.

2.2. Afsluitende repliek door Staf Aerts

Staf Aerts is teleurgesteld dat niet wordt gekozen voor een algemene meldingsplicht, waarop het Vlaams Vredesinstituut aandrong. Jaar na jaar daalt het aantal doorvoervergunningen, elk jaar stelt het Vlaams Parlement daar vragen over, aan het Vlaams Vredesinstituut werd de opdracht gegeven daar werk van te maken. Het lid vindt het een gemiste kans dat net die ene aanbeveling – die meer verplichte doorvoervergunningen boven water kan halen – niet wordt gevolgd. Het lid vindt dit bijzonder jammer, omdat er volgens hem nog steeds een heel deel onder de radar blijft. Liefst van al zou hij willen dat die problematische wapenhandelstromen stoppen. Dat kan men van hieruit niet voor de hele wereld bepalen, maar het zou fijn zijn mocht dit alvast voor Vlaanderen en België lukken, besluit het lid.

Cathy COUDYSER,
voorzitter

Annick LAMBRECHT
Joris NACHTERGAELE,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

COARM	Raadswerkgroep over conventionele wapens bij de EU
dCSG	dienst Controle Strategische Goederen
EU	Europese Unie
FIT	Flanders Investment & Trade (= Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen)
FOD	Federale Overheidsdienst
ICP	internal compliance programme
LEOM	Licensing and Enforcement Officers Meeting
ngo	niet-gouvernementele organisatie
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VN	Verenigde Naties