

ingediend op **1314** (2021-2022) – Nr. 2
25 april 2023 (2022-2023)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking
en Toerisme
uitgebracht door Annick Lambrecht en Orry Van de Wauwer

over het voorstel van resolutie

van Staf Aerts, Meyrem Almaci, Johan Danen, Stijn Bex,
Mieke Schauvliege en Jeremie Vaneeckhout

over een efficiëntere controle op dualusegoederen

Documenten in het dossier:
1314(2021-2022) – Nr. 1: Voorstel van resolutie

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 de experts	4
1.	Liesbet Servranckx.....	4
1.1.	Wettelijk kader en bevoegdheden	4
1.2.	Controle	5
2.	Hans Lammerant	7
3.	Filip De Craemer.....	10
4.	Kevin Verbelen	12
5.	Tine Cattoor	13
II.	Vragen van de leden	15
1.	Tussenkost van Staf Aerts	15
2.	Tussenkost van Johan Deckmyn.....	16
3.	Tussenkost van Annick Lambrecht.....	17
4.	Tussenkost van Joris Nachtergaele	17
III.	Antwoorden van de experts.....	18
1.	Antwoord van Filip De Craemer	18
2.	Antwoord van Kevin Verbelen.....	18
3.	Antwoord van Tine Cattoor.....	19
4.	Antwoord van Kevin Verbelen.....	20
5.	Antwoord van Hans Lammerant.....	20
6.	Antwoord van Liesbet Servranckx	20
IV.	Aanvullende vragenronde.....	21
	Gebruikte afkortingen.....	23
	Bijlagen: zie de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

Op 21 maart 2023 hield de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme een hoorzitting met experts naar aanleiding van het voorstel van resolutie over een efficiëntere controle op dualusegoederen (Parl.St. VI.Parl. 2021-22, 1314/1), dat op 17 januari 2023 werd toegelicht.

De volgende experts namen deel aan de hoorzitting:

- Liesbet Servranckx, teamverantwoordelijke dienst Controle Strategische Goederen van het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken;
- Hans Lammerant, beleidsmedewerker Vredesactie;
- Filip De Craemer, voormalig Belgisch veiligheidsadviseur bij de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens;
- Kevin Verbelen, senior expert International Trade bij Agoria;
- Tine Cattoor, Director Product Policy bij Essenscia.

De presentaties van de verschillende sprekers zijn beschikbaar op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be

I. Toelichting door de experts

1. Liesbet Servranckx

Liesbet Servranckx licht het huidige beleid en de bevoegdheden toe, en begint met een aantal basisprincipes. Daarna gaat ze in op de controle.

1.1. Wettelijk kader en bevoegdheden

Het gehanteerde wettelijke kader is de Europese Dualuseverordening¹ (verordening (EU) 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 tweëerlei gebruik (herschikking) (PB L 206 van 11 juni 2021, blz. 1)).

Dat kader bevat een aantal verschillen in vergunningsplicht met het Wapenhandeldecreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1371/8). Bij dual use wordt invoer immers niet gecontroleerd, en ook intra-Europese overbrengingen en doorvoer worden slechts heel beperkt aan de vergunningsplicht onderworpen. Het gros van de vergunningen spitst zich dus toe op uitvoer.

De Dualuseverordening bevat een zeer lange lijst met producten, zowel technologie als goederen, die jaarlijks wordt geüpdatet. De vier controleregimes vormen de basis voor de lijst. De lijst is een compilatie van alles wat er onder die controleregimes aangepast wordt. De producten op de lijst kunnen zowel civiele als militaire bestemmingen hebben, met inbegrip van de massavernietigingswapens, dus chemische, nucleaire en biologische wapens.

De verordening bevat ook een transactionele catch-allclausule. Dat betekent concreet dat goederen die niet op die lijst staan, onder controle geplaatst kunnen worden indien het gebruik gerelateerd is aan massavernietigingswapens, er militair gebruik zou zijn in een sanctieland, of bij cybersurveillance. Dat laatste is in de laatste versie van de verordening toegevoegd.

Er zijn drie types van vergunningen. De uniale vergunningen worden uitgereikt door de Europese Unie, omdat dat vergunningen zijn die geacht worden weinig gevoelig te zijn. De globale en individuele vergunningen worden door de minister-president uitgereikt. Men spreekt over globale vergunningen als er uitvoer wordt

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0821-20220505>.

toegelaten naar meerdere eindgebruikers in een bepaald land of naar meerdere landen. Daarbij is het belangrijk dat dat enkel over civiele klanten en civiel eindgebruik gaat. Anders spreekt men over individuele vergunningen.

Op intra-Belgisch niveau ligt de bevoegdheid hiervoor bij de verschillende gewesten, waarbij de minister-president de vergunningen aflevert. Er is één uitzondering: bij een aantal items is ook een machtiging van de federale minister voor Energie nodig, na advies van de CANVEK. Voor die uitvoer is er een parallelle bevoegdheid.

De gewesten zijn ook bevoegd voor de controle van en de vergunningsplicht voor strategische goederen als die onder de sancties, de beperkende maatregelen, vallen. De rest van die beperkende maatregelen is vooral federale bevoegdheid.

Ten slotte zitten ook de gewesten op Europees niveau aan tafel bij de Working Party on Dual-Use Goods en de subwerkgroepen.

De douane controleert de uitvoer van goederen aan de grenzen en is dus de eerste toezichtsautoriteit voor de effectieve uitvoer.

Het voorstel van resolutie roept op om een aantal juridische lacunes te identificeren. Met betrekking tot de verordening is er het probleem van de tussenhandel waar een lacune is voor het uitreiken van de vergunningen daarvoor. Volgens het departement is het een dubbele juridische lacune. Enerzijds is de wetgeving inconsequent omdat de tussenhandel in 2003 niet expliciet werd overgeheveld naar de gewesten, terwijl dat voor de andere transacties wel gebeurd is. Anderzijds bestaat er voor dual use bij tussenhandel geen federale regelgeving of federaal beleid.

Liesbet Servranckx gaat vervolgens in op een aantal cijfers van de laatste drie jaar. In 2022 is er een sterke daling geweest, zowel van het aantal dossiers als van de waarde van de vergunningen. Er zijn twee mogelijke verklaringen. Voor globale vergunningen is er sinds 2014 een cyclus van drie jaar waarvoor die vergunningen geldig zijn. 2022 is dus het laatste jaar van die cyclus. In die logica zou er dit jaar opnieuw een stijging van die globale vergunningen zijn.

Daarnaast ziet men bij de individuele vergunningen in 2022 ook een sterke daling die voor een groot deel te wijten is aan de sancties tegen Rusland. Voor 2021 waren er een veertigtal individuele vergunningen voor Rusland, en in 2020 waren het er zelfs nog een stuk meer. Ook dat is dus een belangrijke verklaring voor die daling. In die drie jaar gaat het om een honderdtal individuele bedrijven die dossiers hebben ingediend.

1.2. Controle

Het voorstel van resolutie roept op tot een efficiëntere controle. Op dit moment is de dienst Controle Strategische Goederen een belangrijke actor binnen de controleveroering. Men heeft de laatste jaren sterk ingezet op sensibilisering en responsabilisering. Men treedt preventief op, geeft opleidingen over dual use, en is ook vaak aanwezig bij externe events. De dienst zet ook in op bedrijven die interesse tonen in deelname aan het European Defence Fund. Op die manier probeert men via outreach nieuwe actoren te bereiken. Ten slotte investeert men bij de bekende klanten in blijvende bewustmaking, met name tijdens de bedrijfscontacten, door intensief te peilen naar 'internal compliance programmes'. Vanuit Vlaanderen was men daar sowieso al een voortrekker in, merkt de spreker op.

De dienst Controle Strategische Goederen treedt ook remediërend op. Een globale vergunning laat veel meer vrijheden toe en wordt veeleer als een gunst beschouwd dan een individuele vergunning. Een globale vergunning kan beperkt worden als

men daar redenen toe ziet. Bij een globale vergunning is ook het internal compliance programme verplicht.

Met een aantal bedrijven bestaan er ook afspraken om de transacties naar bepaalde landen te checken, ook als die niet vergunningsplichtig zijn. Als er bepaalde gevoeligheden zijn, spreekt men met bepaalde bedrijven af om bijvoorbeeld de uitvoer van specifieke goederen standaard voor te leggen aan de dienst. Dat kan in een catch-all resulteren, maar dat is niet noodzakelijk. Op die manier is er wel een extra controle.

Ook de internationale uitwisseling van informatie is heel belangrijk. Binnen de Europese context worden de weigeringen die een land uitvaardigt, gerapporteerd. Via een Europees systeem kan men nagaan wat een andere Europese partner heeft geweigerd, ook in het kader van de controleregimes. Op het moment dat een bedrijf beslist om af te zien van een transactie, na bezorgdheden die werden geuit, komt het niet tot een formele vergunningsaanvraag of een formele weigering, maar ook in zulke gevallen zal de dienst de partners informeren, net om te vermijden dat er alternatieve routes zouden worden gezocht om die goederen toch te exporteren.

Er is ten slotte ook occasioneel contact met andere, niet-Europese landen in het kader van concrete handhavingcases. Ook dat gebeurt een aantal keer per jaar als er bezorgdheden zijn of concrete vervolgingen.

Een tweede belangrijke actor op het vlak van controle is de douane. Liesbet Servranckx merkt op dat de douanecodes veel breder zijn dan de codes die in de Dualuseverordening staan. Een douanecode geeft vaak aan dat een product een mogelijke dual use kan hebben. In zulke gevallen heeft de dienst Controle Strategische Goederen de afspraak dat, als er twijfel is bij de douaneambtenaar, hij die cases voorlegt aan de dienst. Zo kan men nagaan of er effectief een probleem is. Dat gebeurt in het kader van de technische bijstand die aan de douane wordt geboden.

Daarnaast zet de dienst Controle Strategische Goederen in op een verhoogde kennis van dualusegoederen bij de douanediensdiensten. Daartoe worden ook intensieve opleidingen gegeven aan startende douaniers.

De douane is ook de sanctionerende overheid voor de dualusegoederen. Het laatste rapport van de Raad aan het Europees Parlement over de implementatie van de Dualuseverordening werd gepubliceerd in september 2022, en daarin werden 78 inbreuken tegen de 'export control regulation' gerapporteerd, acht administratieve sancties en zeven strafrechtelijke sancties. Dat zijn de Europese cijfers.

Voor dat jaar zouden er vanuit België een tiental gerapporteerde overtredingen zijn, en zouden er twee strafsancities zijn opgelegd. Volgens de douane gaat het hier om een informele check, die zeker niet exhaustief is. De douane gaf ook aan dat ze een aantal compliance audits doet, wat een vorm van remediërende controle is. Die cijfers geven aan dat het om zo'n 15 procent van de Europese overtredingen zou gaan die vanuit België gesignaleerd worden.

Ten slotte heeft het Openbaar Ministerie een controlefunctie. De douane treedt op bij dual use als het over de beperkende maatregelen gaat; als er sprake is van een overtreding van een exportverbod, is het Openbaar Ministerie bevoegd voor de vervolging. Bij een overtreding op de vergunningsplicht die wordt opgelegd in het kader van zo'n sanctie is de wetgeving minder duidelijk. Dat is ook de discussie in de isopropanolcase in Vlaanderen, waar een discussie is over twee federale wetgevingen.

Wat de samenwerking tussen de Vlaamse administratie en de federale actoren betreft, is het in de eerste plaats de douane die een belangrijke rol speelt. Liesbet Servranckx merkt op dat er dagelijks contact is tussen de dienst Controle Strategische

Goederen en verschillende lokale douanekantoren. In het kader van risicobeheer is er ook periodiek bilateraal overleg met het Vlaamse Gewest en de douane, om aan risicobepaling te doen en te kijken of er zaken moeten worden bijgesteld.

Verder is er ook een breder, regulier overleg met de douane, de verschillende gewesten, de FOD Economie, de FOD Justitie en de FOD Buitenlandse Zaken om structureel de stand van zaken van een aantal dossiers te bespreken.

Daarnaast is er ook een grote samenwerking met de douane op het vlak van handhaving. De dienst Controle Strategische Goederen informeert de douane wanneer men bepaalde zaken vaststelt, en de douane consulteert de dienst ook regelmatig voor technische onderbouwing en voor haar handavingsdossiers.

De andere partij die in het voorstel van resolutie verschillende malen aan bod komt, is de FOD Buitenlandse Zaken. Liesbet Servranckx wijst op het samenwerkingsakkoord van 2007 (samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik).

De dienst Controle Strategische Goederen is al langer vragende partij voor een actualisering van dat samenwerkingsakkoord. Wat de landenlijst in dat samenwerkingsakkoord betreft, geeft de spreker mee dat er ad hoc informatie wordt uitgewisseld over bepaalde landen. De informatie die door de FOD Buitenlandse Zaken aangeleverd wordt, vormt een van de componenten die de dienst gebruikt bij zijn analyses maar vaak is er behoefte aan heel specifieke informatie, en daarvoor gebruikt men heel verschillende bronnen. In die zin is de landenrapportage van de FOD Buitenlandse Zaken wel een gewaardeerde bron, maar zeker niet de enige in de werking van de dienst Controle Strategische Goederen.

2. Hans Lammerant

Hans Lammerant beschouwt het als zijn rol om kritische vragen te stellen en opmerkingen te geven. Volgens hem zijn de mazen in het net te groot voor een goede controle.

Waarom is een exportcontrole nodig? Het mensenrecht op leven vereist volgens Hans Lammerant een regulering en controle van levensbedreigende activiteiten. Exportcontrole is daarom een juridische verplichting. Als essentieel onderdeel van de wapenbeheersing creëert exportcontrole veiligheid. Het bestaan van de technologie voor kernwapens kan bijvoorbeeld niet ongedaan worden gemaakt. Goederenstromen en activiteiten die met de productie van kernwapens te maken hebben, moeten daarom worden gecontroleerd. Hetzelfde geldt voor chemische en biologische wapens, en ook voor conventionele wapens.

Ook al zijn er geen omvattende wapenbeheersingsakkoorden die het bezit van conventionele wapens beperken, het is wel belangrijk te beseffen dat dezelfde elementen van zichtbaarheid en controle op de goederenstromen een vergelijkbare rol spelen in het creëren van veiligheid. Landen zijn voor hun militaire capaciteit sterk afhankelijk van internationale handel. Daardoor kan hun gedrag gereguleerd worden met exportcontrole. Dat past ook nog in een andere juridische verplichting: artikel 1 van de Conventie van Genève stelt dat staten niet alleen de verplichting hebben om deze conventie te respecteren, maar ook om ze te doen respecteren.

Een brede controle is nodig, aldus Hans Lammerant. Het uitgangspunt voor de controle op wapenhandel en op dualusegoederen is het militaire eindgebruik. De controle moet problematisch militair eindgebruik stoppen. Het verschil tussen beide is

het verschillend risico op het militair eindgebruik, wat een verschillende controle rechtvaardigt, maar niet het ontbreken van elke controle of zelfs risicomonitoring.

Er wordt met controlelijsten gewerkt en ook met vangnetbepalingen. Van een aantal zaken kan men het risico standaardiseren en bepalen. In dat geval gebruikt men de controlelijsten. Vangnetbepalingen zijn nodig om te kunnen ingrijpen waar de controlelijsten niet alles afdekken en om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, of in gevallen waar er een technologische substitutie door civiele goederen plaatsvindt om de controle te omzeilen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Rusland en Iran.

De technische criteria, zoals ze beschikbaar zijn in de interpretatierichtlijnen, kunnen wel dienen om een risico in te schatten, maar ze mogen niet als excuus dienen om de controle te sterk in te perken en het militaire gebruik te ontkennen. Breed controleren is ook niet hetzelfde als alles verbieden. Controle houdt in dat de overheid een zicht heeft op de goederen waar er zich risico's voordoen op een problematisch eindgebruik.

In artikel 4 van de Dualuseverordening staat een definitie van militair eindgebruik die duidelijk maakt dat dat heel breed kan gaan. Het artikel bevat onder meer een clause over de massavernietigingswapens, maar ook een clause met een definitie van militair eindgebruik. Als er een wapenembargo is, moet alles worden gecontroleerd wat in militaire producten kan worden verwerkt. Ook de productie-, testen onderzoeksapparaten zijn dan potentieel vatbaar voor exportcontrole. Alles wat als onderdeel in een militair product kan belanden of in de productie ervan gebruikt worden, is dus potentieel vatbaar voor exportcontrole. Die is verplicht in geval van een wapenembargo, maar ook mogelijk in andere gevallen. In artikel 9 – en Hans Lammerant vond het vreemd dat minister-president Jambon dat in de discussie van 14 maart vergat (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2022-23, nr. 1697 en 1758) – staat dat de mogelijkheid bestaat omwille van mensenrechten of de openbare veiligheid om toch een vergunningsplicht in te stellen. Dit instrument is niet vrijblijvend, aldus Hans Lammerant. Het kan worden gebruikt om voor landen met een problematisch eindgebruik bepaalde onderdelen aan exportcontrole te onderwerpen.

Het belang van het verschil tussen de vangnetbepalingen en de controlelijst blijkt ook uit het sanctiebeleid. Voor Rusland bijvoorbeeld wordt al sinds 2014 veel meer gecontroleerd dan wat op de controlelijst staat. Alles wat voor militair eindgebruik diende, werd aan een sanctie onderworpen zoals de Barcoschermen. Die worden minstens door de Dualuseverordening gevat.

Ook de zorgplicht is belangrijk, meent Hans Lammerant, zowel voor de bedrijven als voor de overheid. Hij heeft de indruk dat de overheden de richtlijnen voor de bedrijven en de mensenrechten als een paraplu gebruiken en alles op de bedrijven afschuiven. De overheid moet zorgen voor een werkbaar systeem dat ook door de bedrijven kan worden toegepast.

In artikel 4 van de Dualuseverordening staat ook een duidelijke rolverdeling voor zowel exporteurs als overheden. Exporteurs moeten, als zij weet hebben van iets, dat melden maar ook de autoriteit moet melden aan de exporteur. Exporteurs en autoriteiten moeten beide hun zorgplicht uitoefenen en op die manier de risico's beheersen. Ook als het risico zich nog niet voordoet, moeten zij daarop letten.

Artikel 4 bevat ook de mogelijkheid voor de lidstaat om extra nationale wetgeving in te voeren om een vergunningsplicht op te leggen als een exporteur een gefundeerd vermoeden heeft. Dit kan als basis dienen om een due diligencekader bindend te maken en daar de nodige sanctionering aan verbinden. De Dualuseverordening biedt dus ruimte genoeg om een breder controlesysteem uit te werken dat meer is dan een louter uitvoerend vergunningensysteem dat af en toe gaten kan bevatten.

In artikel 4 staat ook dat er een uitwisseling van informatie is tussen de lidstaten over alle transacties die aan de vergunningsplicht zijn onderworpen. In het sanctiebeleid ten aanzien van Rusland kan men alle risico's bevattende potentiële goederenstromen in kaart brengen. Dat kan men dan in het oog houden op het moment dat er nog geen sprake is van sancties, maar wel van potentieel problematische bestemmingen. Hans Lammerant vraagt het dualusekader te bekijken als basis om aan risicomonitoring te doen. Zo kan men actief ingrijpen, en niet enkel wanneer de wetgeving vergunningen oplegt. De catch-all van artikel 9 van de verordening kan dan worden gebruikt als een instrument wanneer er zich problemen voordoen.

Een van die problemen werd aangekaart bij de Barcoschermen. Er is blijkbaar discussie over of dit een product is met veel militair eindgebruik. Volgens Hans Lammerant hoort dat onder de catch-all van het Wapenhandeldecreet. De schermen worden onder meer gebruikt bij heel wat dronesystemen: Amerikaanse systemen en bij Thales, maar ook in de Israëliische Hermes 450 en 900. Indien men het Wapenhandeldecreet zou toepassen, zouden daarvoor geen exportvergunningen kunnen worden gegeven. Die drones hebben bijvoorbeeld in de Gazastrook al tweeduizend doden gemaakt. Het gaat dan om militair gebruik, niet enkel om surveillance. Volgens de eigen beleidslijn van de Vlaamse overheid is dit een problematisch militair eindgebruik, waarvoor men niet zou mogen uitvoeren. Maar de realiteit is anders.

Barcoschermen worden ook gebruikt in de Cobra 1, in Turkije gebouwde pantserwagens die in Syrië worden ingezet. Dergelijke bestemmingen zijn er volgens Hans Lammerant als er niet voldoende aan risicomonitoring wordt gedaan.

Ten slotte zijn er de Barcoschermen in de Russische Pantsirs, wat al door het Vredesinstituut is aangekaart. Belangrijk voor de discussie van vorige week of daarop de Dualuseverordening toegepast kan worden, is het feit dat die al gebruikt is om in te grijpen op deze specifieke export. Dat had men ook voor de uitvoer naar Israël kunnen doen via artikel 9 van deze verordening volgens Hans Lammerant.

Zowel de drones als de pantserwagen werden uitgevoerd naar Azerbeidzjan, een bestemming waar een embargo op rust. Artikel 4 had volgens Hans Lammerant al kunnen worden toegepast. Hij heeft geen specifieke bewijzen van die exporten, maar hij vraagt zich toch af of het bedrijf daar de Dualuseverordening heeft overtreden. Te weinig controle levert dit soort problemen op.

Hans Lammerant komt tot zijn besluiten en aanbevelingen. De exportcontrole is onvoldoende breed en bevat te veel gaten. Het is te veel een te minimaal uitgevoerd vergunningenstelsel. Het zou meer een omvattend controlestelsel moeten zijn met een ordentelijke risicomonitoring, zodat op tijd kan worden ingegrepen.

Twee jaar geleden moest Vredesactie ook al een soortgelijk probleem rond de doorvoer vaststellen. Vredesactie observeerde, via het gebruik van openbaarheid van bestuur, dat er uitvoer naar Saoedi-Arabië via de haven van Antwerpen passeert, terwijl men daar als Vlaamse overheid geen vergunning voor zou geven.

De overheid heeft dus informatiestromen die op de een of andere manier niet doorkomen of waar geen gebruik van wordt gemaakt om aan risicomonitoring te doen. Dat is volgens Hans Lammerant nodig om de catch-all goed te kunnen gebruiken wanneer de problemen zich voordoen. De beleidslijnen op zich zijn oké, maar ze worden niet altijd toegepast. De catch-all uit mensenrechtenoverwegingen in artikel 9 van de Dualuseverordening moet dit corrigeren.

In het voorstel van resolutie zijn informatie-uitwisseling en samenwerking belangrijke elementen om goed te kunnen werken aan een controlestelsel en aan risicomonitoring. Het samenwerkingsakkoord bevat gaten omdat het vooral is opgesteld

om de informatie-uitwisseling met Buitenlandse Zaken te regelen met het oog op de vergunningsbeslissing maar de douane en de goederenstromen werden daar totaal in vergeten. Hans Lammerant wil wel geloven dat er een goede informele samenwerking is maar dat zou dan in een kader moeten passen, waardoor men zeker aan die informatie kan geraken.

Het werken aan een controlesysteem vereist de nodige middelen voor de controlediensten. Dat vergt beleidskeuzes. De opmaak van dat kader is te veel het resultaat van de wil om het de bedrijven niet al te lastig te maken, meent Hans Lammerant. Dat leidt echter tot een onzeker kader, dat op incidenten is gebouwd. Een striktere regulering zou de bedrijven juridische zekerheid bieden. Wie op incidenten reageert, plaatst de bedrijven voor verrassingen.

Hans Lammerant vindt ten slotte meer publieke transparantie belangrijk. Wanneer men meer 'due diligence' en ketenbeheerverplichtingen oplegt aan bedrijven en andere actoren, moet de informatie veel toegankelijker worden voor alle actoren. Bij de nucleaire ontwapening had men vroeger het begrip 'societal verification'. Dat wordt mogelijk met meer publieke transparantie. Het maakt het ook internationaal toegankelijker.

Hans Lammerant ziet toe op wat er in de haven van Antwerpen komt door te bekijken wat er uit de VS vertrekt en wat er in Frankrijk doorkomt. Daar is veel meer informatie beschikbaar via openbaarheid van bestuur dan in Vlaanderen of België. Dat soort informatie over goederenstromen zou standaard toegankelijk moeten zijn voor alle actoren. Dat wil niet zeggen dat elk detail van een wapensysteem of een contract moet worden gepubliceerd maar zicht krijgen op de goederenstromen is toch essentieel om aan risicomonitoring te doen en om dat mogelijk te maken voor alle actoren en stakeholders.

3. Filip De Craemer

Filip De Craemer was 33 jaar lang officier bij de Belgische Defensie. Hij werkte in operationele opdrachten en tijdens de laatste jaren van zijn carrière in twee NAVO-hoofdkwartieren. Hij heeft aan heel wat zendingen in conflictgebieden deelgenomen. Van 2012 tot medio 2018 werkte hij bij de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens, die in 2013 de Nobelprijs voor de Vrede kreeg. Hij spreekt vandaag in eigen naam en dus niet namens de OPCW. Als voormalig lid van de OPCW is hij echter gebonden door een geheimhoudingsclausule, waardoor hij niet alle vragen zal kunnen beantwoorden.

Bij de OPCW was Filip De Craemer Senior Security Advisor, vertrouwelijkheidsofficier. Zijn verantwoordelijkheden waren:

- het beschermen van vertrouwelijke informatie, ook van de lidstaten;
- de beveiliging van het gebouw;
- de fysieke veiligheid van het personeel, vooral op zending;
- de risicoanalyse;
- het begeleiden van inspectieteams in 'countries of interest'.

De OPCW-conventie bepaalt dat ervoor moet worden gezorgd dat chemische wapens definitief worden vernietigd en dat chemische stoffen enkel voor vreedzame doeleinden worden gebruikt. De OPCW moet toezien op het toepassen van die conventie. Momenteel zijn 193 landen erbij aangesloten. De OPCW is onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van inspecties bij bedrijven en faciliteiten die betrokken zijn bij de productie, de opslag en de vernietiging van chemische stoffen en van chemische wapens. De organisatie ondersteunt landen bij het opzetten van nationale systemen voor de controle hierop. Ondertussen is ongeveer 98 procent van alle chemische wapens de wereld uit.

Lidstaten die tot de OPCW toetreden, moeten een aangifte doen, een declaration, en bezorgen jaarlijks een update van alle activiteiten in dat domein over de productie, het verbruik en de transfers. De conventie bepaalt hoe deze nationale updates moeten worden geleverd.

De OPCW voert inspecties uit volgens een vast stramien. Hierbij wordt gewerkt vanuit een risicoanalyse. Filip De Craemer licht toe dat de OPCW interesse heeft voor drie soorten stoffen:

- schedule 1: zeer risicovol;
- schedule 2: gematigd risico;
- schedule 3: weinig risico.

Wereldwijd kunnen 4918 installaties een inspectie krijgen. Er vinden 150 tot 180 inspecties per jaar plaats. Er wordt een regionale, bijvoorbeeld West-Europa, en een nationale verdeelsleutel gehanteerd om te bekijken welke site welke inspectie mag verwachten. De inspecties zijn indringend en worden 24 tot 72 uur vooraf aangekondigd.

De kwaliteit van een aangifte door een land is belangrijk. Een goede aangifte zal minder belletjes doen rinkelen dan een slechte. De OPCW zal afhankelijk van de volledigheid van de aangifte bepalen of er een risico is en of een inspectie nodig is.

In het domein van de transfers bekijkt de OPCW niet alleen wanneer een product uit een land vertrekt, maar ook waar het aankomt.

Lottrekking maar vooral risicoanalyse bepaalt waar men gaat inspecteren. Op basis van bijna veertig jaar ervaring in de domeinen veiligheid en informatie gelooft Filip De Craemer niet dat men ernaar moet streven altijd alles te weten.

Wat het voorstel van resolutie voor een efficiëntere controle op dualusegoederen betreft, kan Filip De Craemer enkel spreken over die goederen die vallen onder de conventie op chemische wapens (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction). Ondanks de jaarlijkse aangifte is het voor de OPCW een kwestie van vertrouwen tussen de lidstaten om te bekijken waar iets moet worden gecontroleerd. Elk land is zelf verantwoordelijk voor zijn handelingen.

Naast de bewegingen van en de hoeveelheden chemische stoffen die worden verhandeld en getransporteerd, is het onmogelijk om alles te controleren, aldus Filip De Craemer. Stroomen kunnen worden gedetecteerd, men kan een idee hebben van de bestemming, en dat kan worden gecontroleerd, maar een garantie is er zeker niet.

Filip De Craemer heeft lang in Syrië gewerkt, tijdens de ontmanteling van het Syrische wapenprogramma en nog heel lang daarna. Syrië heeft voor 2012 hulp gekregen van andere landen. Daarbij hoorde ook de aankoop van producten uit alle richtingen. Belangrijk is de juiste producten te hebben, maar de knowhow en de juiste installaties om er chemische wapens mee te maken zijn nog belangrijker. Alle chemische wapens zijn uit Syrië verwijderd en vernietigd. Ook alle aangegeven installaties werden onklaar gemaakt, aldus Filip De Craemer, die aanstipt dat het woord aangegeven hier niet onbelangrijk is.

Tijdens inspecties in buurlanden heeft Filip De Craemer kunnen vaststellen dat de gegevens daar op andere manieren werden verwerkt. Zo speelt bijvoorbeeld in Nederland de douane een allesomvattende rol. Ze ontvangt er de inspectieploeg, tot die opnieuw vertrekt, en ze staat er ook in voor het bijstaan van de bedrijven. In andere buurlanden is ook de inlichtingendienst aanwezig bij dergelijke inspecties. Ook de bedrijven zelf worden nog extra gecontroleerd tijdens de OPCW-inspectie.

Filip De Craemer vindt het nauwere samenwerken van verschillende diensten en het gestructureerde uitwisselen van informatie, zoals bepaald in het voorstel van resolutie, stappen in de goede richting. Hij waarschuwt er wel voor dat men niet mag verwachten dat dat leidt tot een sluitend net. Het voorstel van resolutie is nobel, maar men mag niet verwachten dat daarmee alle problemen zullen zijn opgelost. Een nulrisico bestaat niet. Bewustwording, opleiding geven en betrokkenheid van alle partners nastreven zal voor de veiligheid maar ook voor de controle op de dual use evenveel resultaat opleveren als een heel strikte controle.

4. Kevin Verbelen

Kevin Verbelen is van oordeel dat de wetgeving op de controle op de dual use heel belangrijk is.

Een algemeen beleid kan volgens Kevin Verbelen altijd het best gebeuren op basis van algemene feiten. De vorige sprekers hebben algemene cijfers vermeld. Men moet vermijden om in anekdotiek te vervallen. Het is beter de algemeenheid van het beleid te bekijken dan te struikelen over één fout gelopen dossier. Alleen dan is volgens de spreker een feitelijke en genuanceerde analyse van het beleid mogelijk.

Kevin Verbelen waardeert de merites van het voorstel van resolutie, maar het komt hem voor dat het in het verkeerde parlement is ingediend. Controleproblemen zijn immers vooral een federale aangelegenheid. De federale overheid is de controlerende overheid. De regionale overheid verleent of weigert vergunningen. Een bijkomende handhaving zal op het Vlaamse niveau veeleer van administratieve aard zijn, bij een sanctionerende, controlerende federale handhaving. Deze verdubbeling van de controles lijkt het nog moeilijker te maken voor bedrijven omdat ze op hetzelfde moment met verschillende overheden rekening zullen moeten houden. Ze zullen tweemaal voor dezelfde fout kunnen worden berecht.

Volgens Kevin Verbelen loopt er op het federale niveau wel meer fout. Leden van Agoria wijzen hem op het feit dat dossiers tot 18 maanden moeten wachten op een vergunning na het uitvoeren van een controle. Dan is het niet meer nodig om de vergunning af te werken, want tegen die tijd is de klant weg, aldus Kevin Verbelen.

De CANVEK werkt met twee lijsten. De Europese lijst, die alle Europese lidstaten hanteren, wordt jaarlijks geüpdatet. Op de nationale lijst, die dateert van voor de Koude Oorlog, staan bijvoorbeeld onderdelen van weefmachines. De aanvraag die kmo's indienen bij de Vlaamse overheid, wordt doorverwezen naar de CANVEK omdat er, op basis van die lijst, een nucleaire component is. Het dossier is daar niet tijdig omdat de CANVEK maar een keer per maand samenkomt, de volgende keer wordt het quorum niet gehaald enzovoort. Dat frustriert de bedrijven.

Agoria wil dat men heel sterk inzet op sensibilisering, zodat bedrijven heel duidelijk begrijpen welke wetgeving op hen van toepassing is, en ook wegens de due diligence van die bedrijven. Binnenkort komt er nieuwe Europese wetgeving, met name de 'corporate sustainability due diligence directive'.

Agoria probeert via talrijke academies en lerende netwerken rond 'supply chain due diligence' te werken. Een daarvan wordt mede gesponsord door het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling. Agoria probeert daarmee zoveel mogelijk bedrijven compliant te laten zijn met de wetgeving en hun due diligence verder uit te werken.

De grafieken tonen aan dat er heel weinig bedrijven absoluut niets doen. Een heel klein aantal pioniert en probeert echt compliant te zijn en zelfs nog een stap verder te gaan. Het merendeel zit daartussenin.

Agoria wil dat er steeds meer bedrijven compliant zijn. Daar is wetgeving voor nodig die dat mogelijk maakt, en overheidsdiensten die de boer op gaan om bedrijven te sensibiliseren om te werken aan hun internal compliance. Slechte wetgeving daarentegen draagt weinig bij tot verdere compliance en due diligence en doet de curve afvlakken. Dat betekent dat bedrijven zich terugtrekken en hier weggaan. Dat helpt noch de compliance noch het respect voor mensenrechten en de arbeids-, milieu- en gezondheidsstandaarden vooruit.

Kevin Verbelen heeft de kwestie van de CANVEK aangehaald omdat ze heel specifiek is voor Agoria. Als een overheid meer taken krijgt, moet de administratie daarmee kunnen omgaan. Meer bevoegdheid en meer taken houden meer efficiëntie in. Niemand van de commissie wil evolueren van 18 maanden wachten op een vergunning naar 20 of 25 maanden.

Het belangrijkste element om te werken aan een efficiëntere overheid – Agoria bekijkt dat over de verschillende bevoegdheidsniveaus heen – is de digitalisering. De douane loopt op dat vlak wat achter, wat volgens de spreker niet verwonderlijk is. Bij het begin van de Brexit had de Belgische douane drieduizend ambtenaren. Vandaag zijn dat nog 2700 mensen, terwijl er steeds meer taken naar de douane gaan. Er liggen heel wat prioriteiten op basis van de drugsproblematiek in de haven van Antwerpen. Een vergelijking met de buurlanden leert dat de Nederlandse douane van een drieduizend à 3500 ambtenaren naar vijfduizend is gegaan in dezelfde periode. Dat geeft een indicatie van het belang en het functioneren van de Nederlandse douane.

Volgens Kevin Verbelen is het extra problematisch voor de controle dat als bedrijven constateren dat de administratie weinig efficiënt is, ze gaan werken met transit. Ze proberen bijvoorbeeld de haven van Antwerpen te vermijden en geven goederen aan in het hinterland, waar minder overbevraagde ambtenaren zijn.

Ten tweede stelt de spreker dat de CANVEK niet efficiënt werkt, wat leidt tot het wegtrekken van bedrijven. Volgens hem verkiezen Franse of Duitse moederconcerns met bedrijven in Vlaanderen of Wallonië een strengere administratie in eigen land boven het lange wachten op een vergunning die er misschien niet eens komt. De spreker stelt zich dan ook vragen bij de verdere economische ontwikkeling in België.

Verder wijst de spreker op de problematiek van de regionale verschillen inzake digitalisering in België. Vlaanderen was een aantal jaren geleden pionier met de digitale loketten en de doorgedreven digitalisering voor de aanvraag. Wallonië is recent ingestapt in een Europees digitaliseringsmechanisme en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zegt dat het geen geld, mensen of interesse heeft om in de digitalisering te stappen. Dat zorgt ervoor dat bedrijven aarzelen om zich digitaal in te schrijven.

Voor een goede controle is een vlot en geïntegreerd communicatiesysteem nodig. Een goed voorbeeld van zo'n systeem is de arbeidskaart die de Vlaamse overheid aflevert en waarop de federale overheid controle houdt. Daar lopen beide trajecten wel gelijktijdig. Agoria vestigt de aandacht op de nood aan een efficiënte communicatiestroom en aan samenwerkingsakkoorden.

5. Tine Cattoor

Tine Cattoor dankt de commissie dat ook haar organisatie haar visie op het voorstel van resolutie mag komen toelichten.

Haar insteek komt vooral vanuit de vele chemische producten die ze vertegenwoordigt. Zowel de basischemicaliën als afgewerkte producten kunnen op de lijsten

van de Dualuseverordening en van de sanctieregimes voorkomen. Dat zijn twee verschillende zaken die soms wel wat voor verwarring zorgen, aldus Tine Cattoor.

Ze heeft cijfers meegebracht om zowel het belang van de sector zelf als het belang van de uitvoer voor de sector aan te tonen. De chemische industrie is een heel exportgerichte industrie: er vertrekken heel wat chemicaliën vanuit de Antwerpse haven. Ongeveer 80 procent van de cijfers die ze toelicht, zijn trouwens relevant voor Vlaanderen. De industrie creëert ook nog altijd extra jobs. Er wordt bovendien sterk geïnvesteerd in R&D om de industrie futureproof te maken, zodat ook uitdagingen voor bijvoorbeeld energieneutraliteit waargemaakt kunnen worden.

De chemische industrie staat in voor meer dan een derde van de totale Belgische export. Dat aandeel is de voorbije jaren zelfs nog gegroeid. Tine Cattoor merkt op dat de export van de coronavaccins daarin zeker een rol heeft gespeeld, maar dat er over alle jaren heen altijd een stabiele input is geweest, wat resulteert in een positieve handelsbalans.

De uitvoer is vooral gericht op de buurlanden. Twee derde van de exportlanden ligt binnen Europa, wat minder onder de wetgeving van dual use en de vergunningen valt. De Verenigde Staten zijn dan weer de belangrijkste handelspartner buiten Europa. De uitvoer vanuit Vlaanderen bedraagt ongeveer 80 procent. Dat het Verenigd Koninkrijk sinds de Brexit geen deel meer uitmaakt van de Europese Unie, kan de exportcijfers overigens wel beïnvloeden.

België is, na Duitsland, de belangrijkste uitvoerder van chemische producten. Essenscia vindt een efficiënte controle dan ook zeker nodig en is van oordeel dat een vergunningenbeleid daaraan aangepast moet zijn, maar men moet er ook voor zorgen dat de uitvoer vlot kan blijven verlopen. De sectorfederatie zet zelf sterk in op het correct naleven van de zeer complexe wetgeving. Zeker wat sancties betreft, kan wetgeving razendsnel wijzigen. Essenscia investeert dan ook fors in opleiding.

Daarnaast stelt de federatie vast dat er al heel wat controle is. Bedrijven in België en Vlaanderen worden geregeld gecontroleerd door de OPCW. De bedrijven worden daarin ondersteund door de dienst Controle Strategische Goederen. Volgens Tine Cattoor werkt dit systeem goed: naast controle is er ook begeleiding. Opleidingen worden ook vaak samen georganiseerd. Essenscia geeft door welke opleidingen de dienst Controle Strategische Goederen organiseert, zodat ook nieuwe leden of leden die een nieuwe sanctie gekregen hebben, zich voldoende kunnen informeren. Daarnaast organiseert Essenscia ook eigen opleidingen zodat iedereen weet wat hij moet doen. Heel vaak merkt de organisatie echter op dat discussies het best rechtstreeks met de betrokken dienst gevoerd worden en zij met veel kennis van zaken die vergunningen kunnen afleveren.

Voor Essenscia is het dan ook heel belangrijk dat de huidige vlotte vergunningverlening met ondersteunend advies voortgezet kan worden. Daar een sanctiebevoegdheid aan koppelen, vindt de organisatie niet noodzakelijk een goed idee. De vertrouwelijkheid moet immers gegarandeerd kunnen blijven. Het is wel belangrijk om een duidelijk aanspreekpunt voor sancties te hebben. Er bestaat misschien wat twijfel over, maar voor Essenscia is het duidelijk dat de douane voor heel wat zaken sanctiebevoegdheid heeft, zeker ook als het gaat over inbreuken op de Dualuseverordening. Volgens de federatie is een specifiek Vlaams sanctiekader niet nodig. Hoe meer wetgeving er over hetzelfde domein bestaat, des te meer kans op tegenspraak en interpretatiemoeilijkheden, aldus de spreker. Het bemoeilijkt ook de handhaving ervan.

Tine Cattoor herhaalt dat vooral de samenwerking met de douane heel belangrijk is en geeft aan dat de samenwerking waar nodig natuurlijk altijd verbeterd mag worden. Essenscia stelt zelf vast dat de douane sowieso handhaaft, vaak zelfs bij

dezelfde bedrijven die vergunningen hebben. Daarover bestaan soms discussies, maar dat er controle is, staat absoluut buiten kijf. De samenwerking tussen de bedrijven en de dienst Controle Strategische Goederen verloopt volgens Tine Cattoor bovendien vlot.

Essenscia wenst dat er vooral ingezet wordt op een verdere vlotte samenwerking, en niet op het installeren van een extra wettelijke laag.

II. Vragen van de leden

1. Tussenkoms van Staf Aerts

Staf Aerts bedankt alle sprekers voor hun bevattelijke toelichting bij deze moeilijke materie. Hoewel er zeker enkele nuances werden aangebracht, hoorde hij toch ook positieve geluiden over het voorstel van resolutie, waarvoor hij hen eveneens dankt.

De aanleiding om het voorstel van resolutie in te dienen was een betoog van Filip De Craemer, enkele jaren geleden, tijdens een door het Vlaams Vredesinstituut georganiseerd debat op de Dag van de Vrede. Toen begon er bij Staf Aerts iets te borrelen. Voor hem zijn dualusegoederen nog altijd problematisch.

Staf Aerts identificeert verschillende soorten problemen. Ten eerste zijn er goederen waarvoor geen vergunning wordt aangevraagd omdat het niet nodig is, maar die toch in conflictgebieden terechtkomen. Daarnaast zijn er goederen waarvoor heel wat vergunningen geweigerd worden. Het Vlaams Vredesinstituut heeft in een heel recente studie over dualusegoederen (Dual-use: goederen en technologieën – Vlaamse buitenlandse handel & controle tussen 2013 en 2022)² vastgesteld dat er een 170-tal weigeringen waren, vooral van landen die er het meest gebruik van maken zoals Rusland, Israël en China. Volgens Staf Aerts moet men zich daarover ongerust maken als die landen op de radar verschijnen. Weigeringen zijn een goed teken, want dat betekent dat er controle is, maar het toont ook aan dat er meer aan de hand is en het complexer gaat worden.

Dat de dualusematerie moeilijker en moeilijker wordt, komt ook uit de studie duidelijk naar boven. Er zijn gewoon meer types producten die daarvoor in aanmerking komen: hoe langer hoe meer civiele producten worden in wapens gebruikt.

Ten slotte zijn er nog de bedrijven die worden veroordeeld, maar nadien door het Hof van Cassatie of het hof van beroep worden vrijgesproken, omdat België en Vlaanderen de wetgeving niet goed hebben omgezet. Staf Aerts wil niet dat dit nog langer gebeurt en vindt dat men bestaande sancties op een goede manier moet kunnen afdwingen.

Staf Aerts beseft dat het voorstel van resolutie niet op alles een antwoord biedt. Hij en de andere indieners hebben dan ook niet de pretentie gehad om er alle mogelijke oplossingen mee aan te reiken.

Zijn eerste concrete vraag is voor Liesbet Servranckx. Zij heeft het niet gehad over de discussie van 14 maart over de Barcoschermen en artikel 9 van de Dualuseverordening³. Hij wil weten waarom de vangnetbepaling daarvoor niet gebruikt is. Had die gebruikt kunnen worden of is dat op dit moment nog niet aan de orde? Is het

² Dual-use: goederen en technologieën – Vlaamse buitenlandse handel & controle tussen 2013 en 2022 <https://vlaamsvredesinstituut.eu/factsheet/dual-use-goederen-en-technologieen-vlaamse-buitenlandse-handel-controle-tussen-2013-en-2022/>.

³ <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1714862/verslag/1717469>.

niet belangrijk om daar strikter op toe te zien, aangezien het om zaken gaat die militaire toepassingen krijgen?

De tweede vraag van Staf Aerts gaat over de omvang van de geweigerde dualusevergunningen: 7 à 8 procent van de aangevraagde vergunningen wordt geweigerd. Dat is ruim meer dan bij gewone vergunningsaanvragen. De spreker wil weten hoe dat komt. Is de materie complexer? Zijn de bedrijven niet goed op de hoogte en moet daar dan meer op ingezet worden? Hij wil van de sectorfederatie weten hoe het komt dat daar meer problemen opduiken. Hij gaat ervan uit dat een weigering betekent dat iets wat ingegeven was als civiel, een militaire toepassing blijkt te zijn en ziet dit graag verduidelijkt.

In de zeer recente analyse van het Vlaams Vredesinstituut wordt ook verwezen naar de alternatieve routes die ontstaan, waarbij bijvoorbeeld Hongkong als draai-schijf wordt genoemd. Ook de buurlanden van Rusland spelen blijkbaar een rol. Hoe kunnen die alternatieve routes naar boven gehaald en drooggelegd worden?

De dienst Controle Strategische Goederen moet over meer technische kennis en meer tijd kunnen beschikken om controles op een goede manier uit te voeren. Immers, uit het advies van het Vlaams Vredesinstituut over het verslag Wapenhandel 2021 (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 53-A/2) blijkt dat de gewone wapenexport zowel qua omvang als qua budget heel sterk gestegen is. Daarnaast toont de analyse aan dat dual use complexer is geworden.

Van Hans Lammerant wil Staf Aerts weten of hij concreter kan ingaan op de due-diligenceverplichtingen waarover hij zei dat niet alleen bedrijven, maar ook overheden eraan moeten tegemoetkomen. Hij wil verder weten wat er gebeurt als vergunningen foutief zouden worden afgeleverd of als de catch-allbepalingen niet op een goede manier beoordeeld worden.

Filip De Craemer sprak over het aantal installaties in de wereld. Weet hij ook hoeveel installaties zich in Vlaanderen bevinden en hoe onze Vlaamse bedrijven het doen?

Tot slot is Staf Aerts benieuwd naar de mening van Liesbet Servranckx over de administratieve sanctiemogelijkheden. De bedrijfswereld staat er eerder weigerachtig tegenover, maar, zo licht Staf Aerts toe, het is niet de bedoeling om een dubbele controle uit te voeren. Beoogd wordt om Vlaanderen een administratieve voorcontrole te laten uitvoeren, omdat men op dat vlak nu eenmaal heel wat expertise in handen heeft, zodat de douane er het echte werk uit kan halen. Zo kan de douane zich focussen op de problematische dossiers, terwijl bij Vlaanderen eerder zaken terechtkomen waarin administratieve fouten zijn gemaakt.

2. Tussenkomst van Johan Deckmyn

Ook *Johan Deckmyn* dankt de sprekers voor alle extra informatie die ze verleend hebben over de toch wel complexe materie.

Hij haalt de casus van de isostatische pers aan, waarbij de deelstaten bevoegd waren voor de uitvoer, behalve voor de nucleaire zaken, wat voor problemen heeft gezorgd. De pers zou uitgevoerd worden door het bedrijf EPSI naar het VK, maar terwijl dit voor de Brexit een formaliteit was, vormde het erna plots wel een probleem.

Johan Deckmyn hoorde Liesbet Servranckx zeggen dat er op het vlak van dual use op het federale niveau minder tot geen regelgeving was. Heeft hij dat goed begrepen? Volgens hem zit die regelgeving duidelijk bij de deelstaten. Hij wil vooral weten wie waarvoor verantwoordelijk is en welke afspraken daarover gemaakt moeten worden.

Liesbet Servranckx vertelde dat het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken al lang vragende partij is om het samenwerkingsakkoord met de FOD Buitenlandse Zaken van juli 2007 te actualiseren. Hoewel hij zich best kan inbeelden dat de realiteit ten opzichte van 2007 gewijzigd is, wil Johan Deckmyn weten wat het probleem is.

Hans Lammerant stelde dat controle, vooral op potentieel militair eindgebruik, belangrijk is, maar dat enkel werken met controlelijsten te rigide is. Ook gaf hij aan dat de precieze definitie van militair eindgebruik in dit kader belangrijk is. Hoe ziet hij dit dan economisch? Sommige producten zijn initieel misschien geen dualusegoederen, maar worden het door doorverkoop eventueel wel: waar begint het en waar eindigt het? Wordt er in sommige gevallen geen te restrictief beleid aanbevolen? Johan Deckmyn vond de toelichting van Hans Lammerant soms klinken als een anti-Barcospotje, terwijl de Barcoschermen toch exportproducten zijn waarop men in Vlaanderen trots is. Moet Barco dan stoppen met produceren? Hij kan zich voorstellen dat er technisch heel goede producten ontwikkeld worden, die heel veel toepassingen hebben, waaronder nu eenmaal ook dualusegebruik. Hij vindt het dus een moeilijke discussie.

Volgens Kevin Verbelen hoort het voorstel van resolutie eerder thuis op het federale niveau. Johan Deckmyn vindt het goed dat dit aangekaart wordt, want hij hoorde bij de verschillende sprekers dat er op heel wat vlakken inderdaad op twee niveaus beslist moet worden. Kevin Verbelen gaf aan dat er federaal wel vaker iets misloopt en was behoorlijk kritisch voor de CANVEK. De dossiers blijven daar veel te lang onbehandeld, waardoor vooral bedrijven wegtrekken. Hoe moet men daar in de Belgische context op reageren? Hoe organiseert men zich het best? Met betrekking tot de isostatische pers dacht Johan Deckmyn dat met name de politiek het probleem was, maar Kevin Verbelen verwijst volgens hem duidelijk ook naar organisatorische obstakels. Hoe ziet Agoria de zaak het liefst evolueren?

Kevin Verbelen stelde daarnaast dat de douane de samenwerking rond geïntegreerde communicatie niet ziet als een prioriteit en dat de bal opnieuw wordt teruggekaatst naar de deelstaten. Welke initiatieven kan Vlaanderen nemen?

Tine Cattoor had het over complexe, soms snel wijzigende wetgeving. Heeft zij daar een concreet voorbeeld van? Over welke snelheid spreekt ze: een jaar, twee jaar, drie jaar of minder? Wat is volgens Essenscia de meest ideale manier van werken, voornamelijk met betrekking tot de complexiteit van het federale en het deelstaatsniveau?

3. Tussenkoms van Annick Lambrecht

Annick Lambrecht dankt de sprekers voor de heel bevattelijke uitleg. Van Liesbet Servranckx wil ze, net zoals Staf Aerts, weten hoe het kan dat bij de levering van de Barcoschermen met eindgebruik Israël artikel 9 in verband met de mensenrechten niet heeft kunnen spelen.

Daarnaast vraagt ze of het voor de aanwezige organisaties een voordeel is dat België zoveel verschillende niveaus heeft, dan wel of het veel gemakkelijker zou zijn mocht alles – controle, sancties, vergunningen – op Vlaams of federaal niveau geregeld worden. Annick Lambrecht schrok er immers erg van dat men soms achttien maanden op een vergunning moet wachten en vindt dit getuigen van een heel inefficiënt beleid.

4. Tussenkoms van Joris Nachtergaele

Joris Nachtergaele heeft vastgesteld dat er twee problemen zijn: bij de handhaving en bij de efficiëntie. Beide problemen doen zich bovendien op het federale niveau

voor. Hij vindt het belangrijk dat beide issues meegenomen worden als hierover binnen het parlement verder nog iets wordt gedaan met het voorstel van resolutie.

De basisvraag voor de N-VA-fractie is: kan men binnen het huidige regelgevend kader doen wat men wil doen, of is er een nieuw regelgevend kader nodig? Is er behoefte aan een decreet, zoals sommige partijen voorstaan? Volgens de N-VA is dat niet zo. De partij wil vooral dat er efficiënter gewerkt en gehandhaafd wordt, aldus Joris Nachtergaele.

Hij had van Liesbet Servranckx nog graag gehoord wat haar ervaring is met de samenwerking met de douane. Hoe verloopt die op het terrein?

Kan daarnaast worden toegelicht hoe de afwijking naar Rusland er in de praktijk uitziet? Zijn er op dat vlak meer innovatieve controle mogelijkheden?

Joris Nachtergaele zegt tot slot dat er tot voor kort geen boetes waren. Weet Liesbet Servranckx waar men op dat vlak staat en waarom men er tot nu toe geen heeft gehad?

III. Antwoorden van de experts

1. Antwoord van Filip De Craemer

Filip De Craemer antwoordt op de vraag van Staf Aerts. België is een loyale en gewaardeerde partner binnen de OPCW. Om deontologische redenen heeft hij echter nooit een inspectie in België bijgewoond. Over resultaten kan en mag hij dan ook niets zeggen, maar aan zijn glimlach valt, naar eigen zeggen, te zien dat die oké zijn.

2. Antwoord van Kevin Verbelen

Kevin Verbelen weet dat zowel militaire goederen als dualusegoederen heel complex zijn. Er worden echter veel meer dualusegoederen geproduceerd, wat tot veel meer interpretaties leidt. Hij herinnert zich voldoende dossiers uit het voorbije jaar waarbij telkens de hele oefening opnieuw moest worden gedaan, omdat men met tien sanctiepakketten ten aanzien van Rusland te maken kreeg. Er moet dan zowel gekeken worden naar de personen en de identiteiten die gesanctioneerd zijn als naar het product zelf en in welk van de tien sanctiepakketten het eventueel, aan de hand van de douanecode, vermeld staat.

Vaak wordt ook gevraagd naar extra aanpassingen die worden gedaan. Als bijvoorbeeld gevraagd wordt om een generator waar enkel conventionele stopcontacten op staan, ook van militaire stopcontacten te voorzien, dient dat toestel waarschijnlijk niet enkel civiele doelen. Er worden dus heel vaak specificaties gevraagd, wat impliceert dat er heel veel kennis nodig is over het product zelf.

Kevin Verbelen geeft aan dat zelfs juristen er heel vaak burgerlijk ingenieurs bij halen, om te begrijpen dat men inderdaad te maken heeft met een product dat potentieel militair gebruikt kan worden. Hij bevestigt dat dual use dus een heel complexe materie is.

De bijkomende administratieve controle waar het voorstel van resolutie op aanstuurt, gebeurt volgens Kevin Verbelen vandaag al door de douane. Een foute code ingeven op een uitvoerdocument volstaat om 250 euro boete te krijgen, illustreert hij. Dat wordt een minnelijke schikking genoemd en bestaat dus vandaag al.

Ingaand op de vraag hoe er beter samengewerkt kan worden met de federale overheid, de CANVEK en de douane herhaalt Kevin Verbelen dat hij heil ziet in een geïntegreerd communicatiesysteem, digitalisering en een beveiliging van de informatie.

Dan hoeft er niet gekeken te worden naar wie welke bevoegdheid heeft, omdat iedereen op hetzelfde moment over dezelfde informatie beschikt. De Vlaamse overheid heeft momenteel een bepaalde manier van werken met het bevoegde kabinet, waarbij men zich indicatieve deadlines oplegt.

Dat bestaat op federaal niveau niet, benadrukt Kevin Verbelen. Zo wordt een dossier er overgeheveld naar de volgende maand als het niet voor de vijftiende van de betreffende maand wordt ingediend. Als de ambtenaren in onvoldoende aantal komen opdagen en het quorum niet wordt gehaald, kan er geen beslissing worden genomen. Volgens Kevin Verbelen heeft men vanwege deze ambtelijke manier van werken weinig voeling met wat er op het terrein gebeurt. Hij hoort van bedrijven dat ze de indruk hebben een project in een 'black box' te gooien en dat ze aan hun klant alleen kunnen vertellen wanneer ze zullen weten of ze mogen leveren. Voor klanten is dit onaanvaardbaar. Een reorganisatie van de CANVEK is dan ook dringend noodzakelijk, meent Kevin Verbelen. Het secretariaat zit bij de FOD Economie, terwijl de bevoegde minister de minister van Energie is. Dat maakt het extra moeilijk. Hoewel de sectorfederatie wel enkele ideeën ter zake heeft, is de organisatie van de overheid vanzelfsprekend niet haar taak.

Volgens Kevin Verbelen maakt het voor een bedrijf weinig uit wie waarvoor bevoegd is, zolang alles maar efficiënt verloopt. Het is vooral belangrijk dat er teruggekoppeld wordt naar bedrijven en dat ze ook snel weten wanneer ze een antwoord mogen verwachten. Dat gebeurt vandaag grotendeels al in het digitale systeem van de Vlaamse overheid.

Wat het omzeilen betreft, geeft Kevin Verbelen nog mee dat het, ondanks het controleren van bepaalde handelsstromen, altijd moeilijk zal zijn om alles te dekken. Een nulrisico bestaat niet. Er zal altijd gezocht moeten worden naar de balans tussen handhaving en controle enerzijds en efficiëntie en faciliterend werken voor het bedrijfsleven anderzijds.

3. Antwoord van Tine Cattoor

Tine Cattoor komt terug op de vraag van de OPCW-bedrijven in België die het volgens haar goed doen. België wordt heel geregeld uitgekozen om opleidingen voor nieuwe inspecteurs in Den Haag te organiseren.

Ze geeft vervolgens twee voorbeelden van de complexe wetgeving. Het eerste gaat over het sanctieregime tegen Rusland, waarvoor nu al het tiende pakket maatregelen is gelanceerd. Zodra ze gepubliceerd zijn, zijn de maatregelen een dag later van toepassing. Dat vraagt van de bedrijven in de sector wat aanpassingen, zoals van de kmo's die smeermiddelen leveren. Zij moeten de contracten met hun Europese klanten aanpassen om ervoor te zorgen dat die niet doorverkopen aan landen die eventueel handel zouden kunnen drijven met Rusland.

Een tweede voorbeeld is de adviesverlening en de ondersteuning binnen de dienst Controle Strategische Goederen. Smeermiddelen bijvoorbeeld zijn heel belangrijk voor industriële installaties, maar kunnen ook worden gebruikt voor militair materieel. Daarom moeten de bedrijven met de dienst kunnen overleggen zonder bang te zijn om meteen gesanctioneerd te worden.

De sector is ervan overtuigd dat het kader er vandaag is. Het gaat nu vooral over samenwerking en duidelijkheid. Het zou niet mogen dat advies- en vergunningverlening enerzijds en controlebevoegdheid anderzijds samenvallen. Die laatste bevoegdheid is in handen van de douane waarmee de samenwerking soms moeilijk loopt omdat de douanecodes vaak veel ruimer zijn voor chemische producten dan voor de producten die onder de Dualuseverordening vallen. Daar is er nog veel nood aan opleiding en samenwerking.

4. Antwoord van Kevin Verbelen

Kevin Verbelen pikt op deze problematiek in met een anekdote. In volle pandemie besliste de Europese Commissie dat de beschermingsglazen voor dokters en verplegend personeel in de ziekenhuizen niet meer mochten worden uitgevoerd omdat er anders misschien een gebrek aan zou zijn. Onder diezelfde douanecode vielen ook tweeduizend auto-onderdelen. Dat geeft volgens de spreker een idee van de complexiteit van de douanecodes.

5. Antwoord van Hans Lammerant

In antwoord op de vraag over onjuist afgeleverde vergunningen of nalatigheden zoals in het geval van de isopropanolzaak, zegt *Hans Lammerant* dat hier staats-aansprakelijkheid speelt. Zo heeft de Waalse overheid al een symbolische veroordeling van de burgerlijke rechtbank gekregen na een rechtszaak die ingespannen werd door ngo's. In het geval van een lading isopropanol waarbij aangetoond zou kunnen worden dat het gebruikt wordt voor gifgas, is er potentieel een claim mogelijk tegen de federale overheid die de lading toeliet en de Vlaamse overheid die de vergunningsbevoegdheid heeft en daar zicht op zou moeten houden.

Verder gebruikt de overheid volgens Hans Lammerant de 'Guiding Principles on Business and Human Rights' te gemakkelijk als paraplu om de verantwoordelijkheid voor het risicobeheer bij de bedrijven te leggen, terwijl net de eerste negen van die principes gaan over de plicht van staten om ervoor te zorgen dat mensenrechten beschermd worden. Specifiek over conflictgerelateerde gebieden staat erin dat wetgeving en handavingsmaatregelen daarvoor effectief moeten zijn. Risicobeheer is een gedeelde verantwoordelijkheid, aldus de spreker.

Wat het probleem van de handhaving en de dualusecontrolelijsten versus vangnetbepalingen betreft, is voor Vredesactie het eerste probleem niet de handhaving maar de risicomonitoring. Dat is de basis van de toepassing van de wetgeving. Daar ligt volgens Hans Lammerant een deel van het probleem. Hij wijst nogmaals op het verschil tussen de controlelijsten en de vangnetbepalingen. Niet dat hij het nodig vindt om de controlelijsten ruimer te maken, maar de vangnetbepalingen moeten op zo'n manier gebruikt worden dat ze actief samengaan met de risicomonitoring. De actuele beleidslijnen rond wapenhandel en dual use worden enkel gebruikt voor producten die nu op de controlelijsten staan. De vangnetbepalingen zouden in dezelfde lijn gebruikt moeten worden.

Op de opmerking over de eventuele economische impact van de verordeningen repliceert Hans Lammerant dat controle niet per definitie wil zeggen dat alles geblokkeerd wordt. Het wil zeggen dat men niet alleen trots kan zijn op wat men produceert, maar ook over de plaats waar het terecht komt. Over dat laatste moeten duidelijke lijnen worden getrokken. De overheid moet in die zin de verplichtingen voor mensenrechten mee handhaven, en niet louter vergunningen afleveren. Vanuit een breder kader voor mensenrechten is ze verplicht om met risico's om te gaan, en moet ze naast het afleveren van vergunningen, ook de risico's monitoren. Een effectieve regulering en de effectieve toepassing ervan zijn hiervoor onontbeerlijk, aldus de spreker.

6. Antwoord van Liesbet Servranckx

Liesbet Servranckx antwoordt eerst op de vraag over ScioTeq, waarvan de schermen in grote mate generiek zijn en dus niet op de dualusegoederenlijsten, ook niet op de militaire goederenlijsten, staan. Om ze onder controle te plaatsen, kan daarom enkel naar de catch-all in het kader van de Dualuseverordening worden gekeken. Momenteel biedt die echter geen juridische basis volgens artikel 4 en 5 omdat de schermen geen cybersurveillance-items zijn, en omdat Israël en Kazachstan geen

landen onder formeel Europees of internationaal wapenembargo zijn. Is het wenselijk om de catch-all in de Dualuseverordening uit te breiden? De spreker stipt aan dat al herhaaldelijk bij Europese onderhandelingen is aangegeven dat militair eindgebruik ook buiten embargolanden zorgwekkend is en dat zo'n uitbreiding nuttig zou kunnen zijn.

Verder verduidelijkt ze dat artikel 9 geen catch-all is, maar een bijkomende mogelijkheid om een lijst van nationale goederen die onder vergunning zijn, te creëren. Het biedt dus geen mogelijkheid om die goederen onder controle te plaatsen.

In antwoord op de vraag waarom er zo veel weigeringen zijn voor dual use en dan specifiek voor die landen, zegt Liesbet Servranckx dat het de meest gevoelige landen zijn waarop ook de meeste weigeringen van toepassing zijn. Overigens zijn de redenen voor die weigeringen heel divers. Soms vragen bedrijven om een weigering om onder contractuele verplichtingen uit te komen, soms is er te weinig informatie over de eindgebruiker of zijn er precedentes van andere Europese landen die transacties geweigerd hebben.

Wat met alternatieve routes om Rusland af te wenden? De controle van goederenstromen valt onder de bevoegdheid van de douane. Zoals eerder aangeven, werkt het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken samen met de douane aan risicobeheer- en analyse om mogelijke goederenstromen en risico's in kaart te brengen. Daarnaast zijn ook de internationale contacten een heel belangrijk kanaal om vertrouwelijke informatie uit te wisselen.

Wat de personeelsbezetting betreft, merkt de spreker op dat het departement, net als de andere diensten van de Vlaamse overheid, al een aantal jaren onderwerp van besparingen is. De personeelsbezetting is ongeveer constant gebleven, maar het blijft een uitdaging vanwege de complexe technische materie en de tijd die nodig is om de nodige expertise te verwerven.

Administratieve sanctiemogelijkheden zijn er momenteel alleen voor het Wapenhandeldecreet, niet voor dual use. In de toekomst zijn er ook niet meteen plannen om daar werk van te maken.

Vervolgens gaat de spreker in op de vraag over de CANVEK. Voor export zijn er twee toelatingen nodig: een federale machtiging, die gaat over de uitvoer en het risico op nucleaire proliferatie en een Vlaamse vergunning, die een bredere check inhoudt op de hele gevoeligheid rond dual use. De twee procedures leunen tegen elkaar aan, maar er zit een duidelijk verschil in op het vlak van de regelgeving en het doel. Om eventuele verwarring te voorkomen, benadrukt Liesbet Servranckx dat wat ze eerder zei over juridische lacunes, sloeg op tussenhandel, en niet specifiek over de CANVEK.

Tot slot gaat ze in op de noodzaak om het samenwerkingsakkoord van 2007 te actualiseren. De elementen die volgens haar moeten worden geactualiseerd, zijn onder andere internationale vertegenwoordiging, de aanwezigheid in het kader van de Nuclear Suppliers Group, het ATT en het VN-wapenverdrag, die momenteel nog niet zijn opgenomen.

IV. Aanvullende vragenronde

Staf Aerts vraagt nog twee verduidelijkingen aan Liesbet Servranckx. Ten eerste vraagt hij zich af of artikel 9 toch een mogelijkheid biedt om schermen die gebruikt worden voor militaire doeleinden en bijvoorbeeld in Israël terecht komen, op die nationale lijst te zetten. Ten tweede verwijst hij er in verband met de handhavingsmaatregelen voor dual use op dat minister-president Jan Jambon volgens zijn

beleidsnota Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 122/1) de ambitie had om het opstarten van dergelijke maatregelen ten minste te onderzoeken. Hij wil graag weten waarom de spreker het niet nodig vindt om dat te doen en of dat te maken heeft met het feit dat het niet urgent is dan wel met de personeelskrapte.

Joris Nachtergaele pleit in zijn laatste tussenkomst voor het nemen van een aantal conclusies over welke acties moeten worden ondernomen op welk beleidsniveau, zoals de bijkomende controle op Europees niveau op de niet-gecontroleerde dualusegoederen, waarvan Vlaanderen al pleitbezorger is. Hij vraagt ook een betere handhaving op federaal niveau. Deze elementen zouden volgens hem in het voorstel van resolutie geïntroduceerd kunnen worden om te komen tot een gedragen voorstel in de commissie. Hij bedankt de sprekers voor de interessante uiteenzetting en kijkt uit naar de verdere samenwerking.

In antwoord op de bijkomende vraag over artikel 9 van Staf Aerts bevestigt *Liesbet Servranckx* dat het theoretisch mogelijk is om computerschermen onder vergunning te plaatsen, op voorwaarde dat het uniform gebeurt. In het geval van ScioTeq gaat het over generieke schermen, die men dan allemaal op zo'n lijst moet plaatsen.

Wat de vraag over handhaving betreft, zegt ze dat er op dit moment prioriteit gegeven wordt aan het Wapenhandeldecreet en dat er geen concrete plannen zijn om met de handhaving van de Dualuseverordening aan de slag te gaan.

Kevin Verbelen merkt op dat op een nationale lijst zoals de CANVEK gebruikt, die dateert van voor het einde van de Koude Oorlog, zaken staan die niets meer met het nucleaire te maken hebben en die ook al uit Europese lijsten zijn verdwenen. Toch moeten bedrijven in Vlaanderen nog altijd via de CANVEK passeren voor diezelfde goederen, omdat die nationale lijst niet geüpdatet is. Die update zou een aandachtspunt moeten zijn.

Hans Lammerant wijst er nog op dat artikel 9 de mogelijkheid biedt om onder vergunningsplicht te plaatsen en een verbod in te stellen. De schermen van ScioTeq zijn dan wel generiek en niet speciaal gemaakt voor een heel specifiek militair product, ze dienen wel voor allerlei militaire toepassingen. Volgens hem kunnen ze toch geïmporteerd worden als er een probleem zou rijzen, al dan niet via een catch-allbepaling. Hij herhaalt zijn pleidooi om die bepaling te gebruiken om de beleidslijn van de Vlaamse overheid over militaire en dualusegoederen coherent te maken.

Staf Aerts eindigt met een oproep om verder samen te werken. Hij is van mening dat op deze interessante hoorzitting moet worden verder gebouwd. Tot slot benadrukt hij nog eens dat wanneer, zoals in het geval van ScioTeq, schermen worden gebruikt om een openluchtgevangenis te creëren en te viseren met als gevolg tweeduizend doden, er naar oplossingen moet worden gezocht.

Het dualusebeleid moet strikter, beter en efficiënter worden gemaakt, besluit de spreker.

Cathy COUDYSER,
voorzitter

Annick LAMBRECHT
Orry VAN DE WAUWER,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ATT	Arms Trade Treaty
CANVEK	Commissie van Advies voor de niet-verspreiding van kernwapens
FOD	federale overheidsdienst
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
R&D	Research and Development
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten