

DUAL-USE: GOEDEREN & TECHNOLOGIEËN

Vlaamse buitenlandse handel & controle tussen 2013 en 2022

Diederik Cops

SAMENVATTING

Goederen voor tweërlei gebruik, zogeheten *dual-use*-goederen, zijn goederen of technologieën die zowel voor civiel als militair gebruik kunnen worden ingezet.

Deze analyse bespreekt de aard en omvang van de Vlaamse vergunde en geweigerde *dual-use*-uitvoer (en evoluties daarin) in de periode tussen 2013 en 2022. Op basis van deze gegevens kunnen drie grote vaststellingen worden gedaan over deze vergunde uitvoer van *dual-use*-goederen en technologieën vanuit Vlaanderen:

- Het grootste gedeelte van de vergunde uitvoer is bestemd voor een beperkte groep van elf landen, met China en Rusland als belangrijkste bestemmingslanden.
- de Vlaamse vergunde *dual-use*-uitvoer omvat een brede verscheidenheid aan goederen en technologieën, elk met een eigen afzetmarkt
- De voorbije tien jaar hebben er zich verschuivingen voorgedaan in de aard van de Vlaamse vergunde *dual-use*-uitvoer. Daarbij nam het relatieve belang van bepaalde productcategorieën (zoals nucleaire goederen) af en lijkt dat van anderen (zoals elektronica, telecomunicatie en sensoren en lasers) toegenomen.

Opvallend is bovendien dat de Vlaamse overheid tussen 2013 en 2022 169 vergunningen weigerde. De helft van deze geweigerde vergunningen had Rusland of China als land van eindgebruik. Andere veelvoorkomende landen van eindgebruik waarvoor vergunningen werden geweigerd zijn Israël, Turkije, Pakistan, India en Iran.

Dit substantieel aantal geweigerde vergunningen is illustratief voor het reële risico dat Vlaamse *dual-use*-goederen en -technologieën worden afgewend naar militaire toepassingen. Er rust dus een belangrijke verantwoordelijkheid op de Vlaamse overheid om met behulp van een performant controlestelsel en bijhorende sanctiemechanismen te voorkomen dat deze Vlaamse goederen en technologieën in de verkeerde handen terechtkomen.

Dual-use-handel in de huidige geopolitieke context

Dual-use-goederen zijn goederen die zowel civiel als militair gebruikt kunnen worden. In tegenstelling tot militaire goederen, die specifiek ontwikkeld of aangepast zijn voor militaire toepassingen, hebben *dual-use*-goederen in eerste instantie een civiele oriëntatie. Omdat ze echter ook nuttig kunnen zijn in de ontwikkeling, productie of aflevering van massavernietigingswapens en conventioneel militair materieel, is de controle op de handel in dergelijke goederen nodig.

Hoewel zulke controles al verschillende decennia worden uitgevoerd, hebben recente gebeurtenissen en evoluties ertoe geleid dat de context van exportcontroles momenteel zeer tumultueus is. Na de Russische invasie van Oekraïne werden zeer snel sanctiemaatregelen genomen die in belangrijke mate de handel in *dual-use*-goederen betrof. Daarnaast heeft de veranderende geostrategische relatie met China vooral in de Verenigde Staten geleid tot veel sterkere controles op de handel in bepaalde strategische *dual-use*-goederen.¹ Bovendien zijn recent bewijzen opgedoken dat landen als Rusland, Iran en China een breed scala aan westerse goederen, software en technologie konden verwerven voor gebruik in diverse militaire systemen. Analyses van Russische en Iraanse militaire systemen in Oekraïne tonen aan dat quasi alle onderzochte systemen – drones, raketten en missielen – een groot aantal kritische componenten bevatten die in de Verenigde Staten en diverse Europese lidstaten, veelal door civiele bedrijven, geproduceerd werden.² Het merendeel van deze componenten bleek bovendien nog maar zeer recent, in 2020 en 2021, geproduceerd te zijn.

De identificatie van Nederlandse *dual-use*-miniatuurstraalmotoren die door de Amerikaanse marine werden onderschept voor de kust van Jemen, is een sprekend voorbeeld van hoe civiele goederen afgewend en gebruikt worden in conventionele militaire toepassingen.³ De motoren waren namelijk bestemd voor Taiwan maar kwamen via Hongkong terecht in Iran, waar ze in luchtdoelraketten werden geïntegreerd. Ander recent onderzoek wijst bovendien op bredere uitdagingen bij het vermijden dat civiele goederen gebruikt worden in militaire toepassingen. Zo identificeerde het Britse Conflict Armament Research (niet gecontroleerde) elektromagnetische remmen van een Nederlands bedrijf in Turkse missielen die waren ingezet in Noordoost-Syrië in 2021. Nochtans was aan de producent diverse malen bevestigd dat de goederen zouden worden ingebouwd in ambulances.⁴ Deze casus toont aan hoe in de EU vervaardigde commerciële producten worden afgewend naar militaire toepassingen. De steeds nauwere verwevenheid van de civiele en militaire sector brengt dus belangrijke uitdagingen met zich mee om het effectieve eindgebruik van de betreffende goederen in beeld te houden en het civiele karakter ervan blijvend te garanderen.

Mede doordat de grens tussen civiele en militaire technologieën vervaagt, is de handel in *dual-use*-producten door de jaren heen toegenomen.⁵ In 2020 schatte de Europese Commissie dat 2,7% van de totale Europese (intra- en extra-EU) export *dual-use*-goederen en -technologieën betreft. Die schatting van de omvang van de *dual-use*-handel binnen en vanuit de EU komt neer op een waarde van 128 miljard euro.⁶ In 2020 bereikte de totale waarde van de aanvragen^a voor extra-EU export van *dual-use*-goederen 38,4 miljard euro, wat 2,3% van de totale EU-export vertegenwoordigt.⁷

a Dit cijfer omvat de waarde van de aangevraagde individuele en globale vergunningen en van de meldingen van transacties binnen de geldige nationale en EU algemene vergunningen.

De controle op *dual-use*-goederen

Aandacht voor de controle op goederen die zowel civiel als militair gebruikt kunnen worden, is geen nieuw fenomeen. De controle op de handel in goederen voor tweërlei gebruik (zogenoemde *dual-use*-goederen) hangt in essentie samen met het gebruik van verschillende types massavernietigingswapens tijdens de twintigste eeuw. Bij de eerste inzet van chemische wapens tijdens de Eerste Wereldoorlog bleek dat ze in belangrijke mate chemische stoffen bevatten die voor civiel gebruik geproduceerd werden.⁸ Ook de ontwikkeling van de kernbom droeg bij aan het debat om de handel te controleren in goederen die dienden voor civiele nucleaire toepassingen maar die ook konden gebruikt worden om nucleaire wapens te vervaardigen. In de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw werden daarom multilaterale regimes opgezet die dergelijke goederen – civiel van aard maar potentieel nuttig voor de ontwikkeling van massavernietigingswapens – zouden gaan controleren.^a

De insteek van deze controleregimes was anders omdat *dual-use*-goederen, in tegenstelling tot militaire goederen, veelal bedoeld zijn voor civiele bestemmingen en toepassingen. Het controleren van het civiele gebruik van zulke goederen is daarom traditioneel het centrale uitgangspunt van de *dual-use*-controle. Tegelijkertijd is de insteek van de controles op *dual-use*-goederen de voorbije jaren ook geleidelijk verruimd. Het oorspronkelijke doel van betreffende regelgeving was om de transfers van goederen en technologieën naar illegale programma's voor massavernietigingswapens (vaak opgezet door nationale overheden) te voorkomen. Nucleaire splijtstoffen, chemicaliën, virussen en productieapparatuur worden daarom al decennialang gecontroleerd. Daarnaast

worden ook producten die gebruikt kunnen worden voor conventionele militaire toepassingen – bepaalde types civiele drones, radarzenders, ruimtevaarttechnologie, infraroodcamera's – gecontroleerd.⁹ Meer recent komen ook opkomende technologieën (zogenoemde *emerging technologies*) zoals cyber surveillance technologieën, semiconductoren, additive manufacturing/3D-printing en artificiële intelligentie, steeds meer binnen het *dual-use*-toepassingsgebied.

Concreet worden de gecontroleerde goederen en technologieën opgenomen in een bijlage bij de Europese *dual-use*-verordening 2021/821.¹⁰ Deze lijst integreert de controlelijsten van de diverse thematische, informele controleregimes (Nuclear Suppliers Group of NSG), Australia Group, Missile Technology Control Regime of MCTR, en het Wassenaar Arrangement). Het is via deze Europese verordening dat de controle op de handel in *dual-use*-goederen effectief vorm krijgt. De Europese lidstaten – in België de gewestelijke overheden – staan wel in voor de effectieve implementatie van de verordening en ook voor de controle, handhaving en sanctionering van eventuele inbreuken op dit controleregime.

De verbreding van het toepassingsgebied gaat gepaard met een verbreding van de overwegingen in de beoordeling van *dual-use*-uitvoer. Zo is er sprake van een groeiende relevantie van geopolitieke en strategische elementen in de beoordeling en geeft de EU (en haar lidstaten) via dergelijke controles ook vorm aan gedeelde posities in haar veiligheidsbeleid, zoals het reguleren van export van technologieën relevant voor militair gebruik naar landen als China.¹¹ Ingeval van vastgesteld conventioneel militair eindgebruik, gebeurt daarnaast de beoordeling op basis van de gemeenschappelijke exportcriteria in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 inzake wapen-

a In navolging van het Non-Proliferatieverdrag werden het Zangger-comité (°1971) en de Nuclear Suppliers Group (°1974) opgericht. De Australia Group (°1985) richt zich op chemische en biologische goederen, het Missile Technology Control Regime (°1987) op goederen voor de afleversystemen van massavernietigingswapens, en het Wassenaar Arrangement (°1996) tot slot focust op conventionele *dual-use*-goederen. Al deze organen zijn informele regimes die de meeste exporterende landen omvatten en hebben als belangrijkste taak het opstellen van lijsten met goederen en technologieën waarvan de export gecontroleerd moet worden om de proliferatie van nucleaire, chemische, biologische of conventionele wapens te voorkomen.

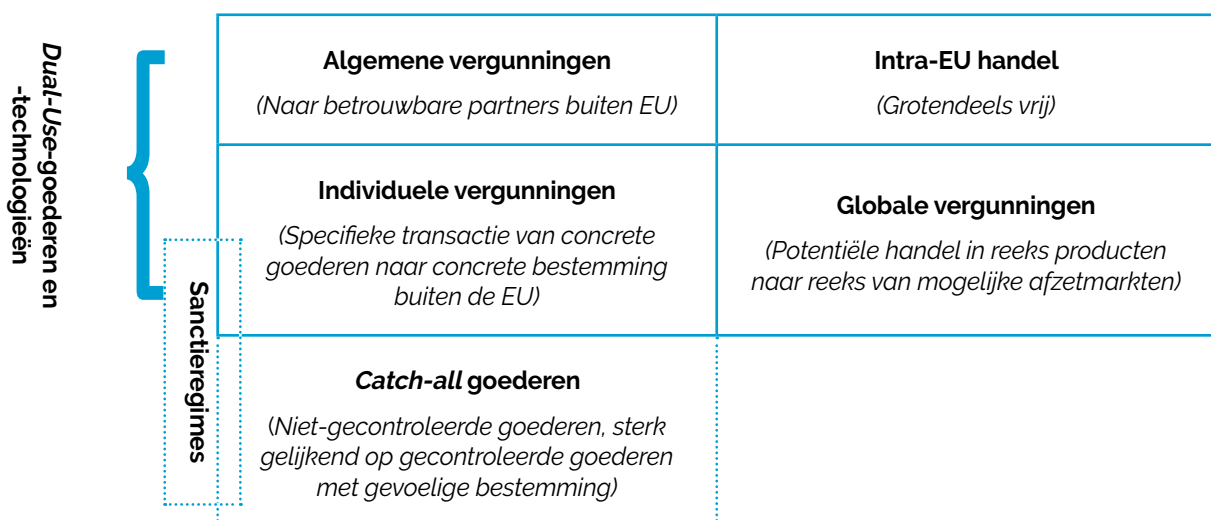
export.¹² Hierdoor krijgen ook overwegingen inzake conflictpreventie, internationaal humanitair recht en mensenrechten een plaats:¹³ “*The export controls enacted by the EU and its member states serve as an important means of preventing proliferation while also reflecting and applying the EU’s values, particularly with regard to human rights.*”¹⁴ Desondanks blijft het nog steeds vrij onduidelijk hoe de Europese lidstaten in de praktijk deze bijkomende overwegingen opnemen in hun controlebeleid.

Naast de genoemde controlelijst, hebben nog twee andere elementen een invloed op dit controle-regime. Een eerste element zijn de zogenaamde *catch-all*-controles, die in bepaalde omstandigheden toelaten vrij verhandelbare goederen of technologieën onder controle te plaatsen.^a Ten tweede hebben ook Europese sanctieregimes een zekere relevantie. Deze regimes kunnen tot op zekere hoogte hetzelfde toepassingsgebied hebben als de *dual-use*-verordening (waarbij de handel in dergelijke goederen dan verboden wordt), zoals drones en encryptietoestellen onder het sanctieregime voor Rusland¹⁵. Vaak stellen deze regimes

bijkomende vrije goederen onder controle voor uitvoer naar de gesanctioneerde landen. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoer van bepaalde chemische producten via het sanctieregime voor Syrië¹⁶, producten voor nucleaire toepassingen of raketssystemen voor Iran, of radiocommunicatietechnologie, semiconductoren en onderdelen voor lucht- en ruimtevaart bestemd voor Rusland.

Figuur 1 geeft het algemene toepassingsgebied van *dual-use*-controles visueel weer. Bovendien toont deze figuur hoe deze controles concreet vorm krijgen. Zo bestaat er voor de controle op de buitenlandse handel in *dual-use*-goederen een getrappt systeem, afhankelijk van de gevoeligheid van de bestemming en van de goederen. Zo is de handel in *dual-use*-goederen binnen de EU quasi volledig vrij (uitgezonderd nucleaire goederen en enkele chemische stoffen). Daarnaast bestaan er meerdere Europese algemene vergunningen voor diverse types van goederen bestemd voor bevriende/betrouwbare landen, zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië, Nieuw-Zeeland en Zwitserland. Deze uitvoer moet enkel jaarlijks worden gerapporteerd, in Vlaanderen aan

Figuur 1: Toepassingsgebied van het *dual-use*-controleregime



a Concreet bepaalt artikel 4 van de *dual-use*-verordening dat lidstaten in drie gevallen niet-gecontroleerde goederen onder controle kunnen plaatsen, namelijk wanneer de goederen (1) bestemd kunnen zijn voor de ontwikkeling of productie van massavernietigingswapens, (2) een conventioneel militair eindgebruik kunnen hebben in een land waarop een wapenembargo rust, en (3) gebruikt kunnen worden als onderdelen in militaire goederen die eerder vanuit het land zijn uitgevoerd zonder vergunning.

de Vlaamse Dienst Controle Strategische Goederen, maar kan dus gebeuren zonder dat telkens een afzonderlijke vergunning moet worden aangevraagd.

Deze analysesnota wil een overzicht geven van de belangrijkste kenmerken van de Vlaamse vergunde uitvoer van *dual-use*-goederen en technologieën in de voorbije tien jaar (2013–2022). De Vlaamse overheid publiceert, als een van weinig overheden, informatie over uitgereikte en geweigerde vergunningen voor de uitvoer van *dual-use*-goederen. Die informatie in maandelijkse verslagen laat toe een beeld te scheppen van (evoluties in) de aard en omvang van de handel in *dual-use*-goederen vanuit het Vlaams Gewest via individuele en globale vergunningen.^a Ook rapporteert de Vlaamse overheid over transacties die via de *catch-all*-procedure vergunningsplichtig worden gemaakt, net zoals over vergunningen met betrekking tot goederen die via Europese sanctieregimes worden geïmporteerd. Over het gebruik van algemene vergunningen door Vlaamse bedrijven rapporteert de Vlaamse overheid niet.

Deze analyse behandelt achtereenvolgens de omvang van de Vlaamse vergunde *dual-use*-uitvoer en de aard en bestemmingen ervan. Tot slot bekijken we in deze analyse de door de Vlaamse overheid geweigerde uitvoer van *dual-use*-goederen en technologieën.

De Vlaamse vergunde uitvoer van *dual-use*-goederen tussen 2013 en 2022

De Vlaamse rapportagepraktijk laat toe een beeld te schetsen van de Vlaamse *dual-use*-uitvoer die via individuele en globale vergunningen verloopt. De waarden van beide types vergunningen kunnen niet zomaar worden samengenomen. Individuele vergunningen vertegenwoordigen een concrete transactie tussen een bedrijf en een concrete afnemer van een welbepaalde hoeveelheid en type goederen. Globale vergunningen vertegenwoordigen een eerder theoretische waarde en zijn een inschatting van de potentiële afzetmarkt en de maximaal verwachte uitvoer van een bedrijf. Een globale vergunning geeft bedrijven een grotere flexibiliteit en verplicht hen niet om voor elke afzonderlijke transactie een individuele vergunning aan te vragen. Om zo'n globale vergunning te kunnen krijgen, moet een bedrijf aantonen over een effectief intern beheerssysteem te beschikken (ICP) en dienen er garanties te zijn dat de goederen enkel uitgevoerd worden naar civiele eindgebruikers voor een civiel eindgebruik.

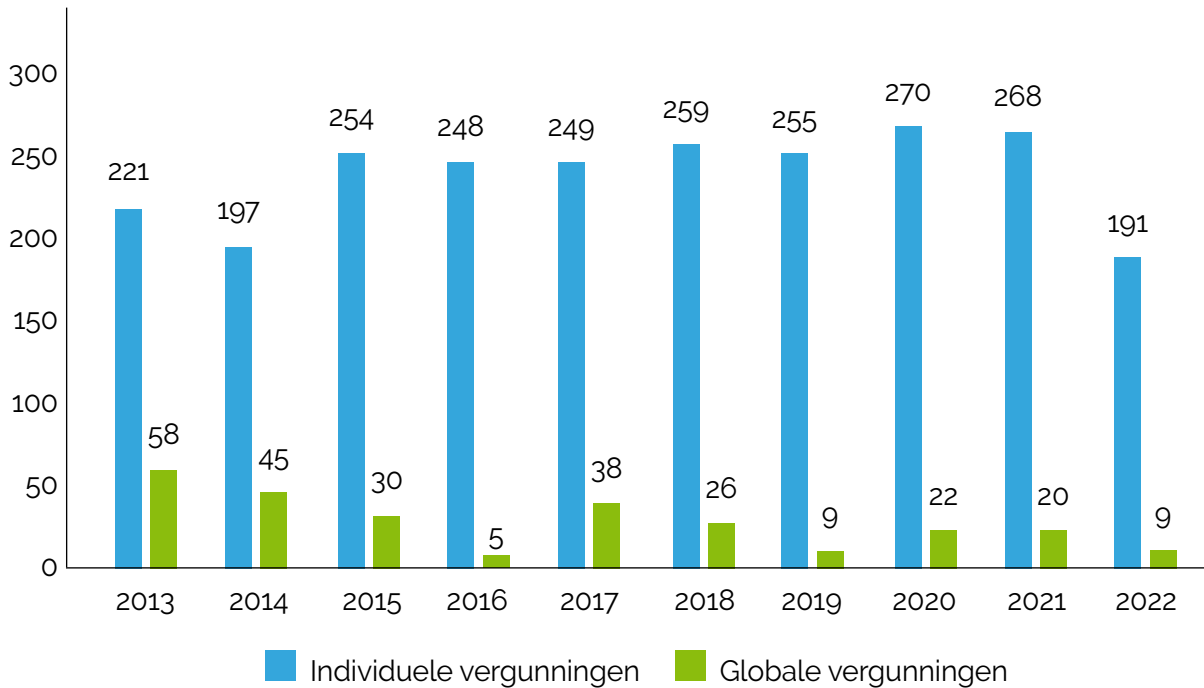
Met uitzondering van 2014 en 2022 reikte de Vlaamse overheid jaarlijks ongeveer 250 individuele vergunningen uit voor de uitvoer van *dual-use*-goederen en technologieën. In deze twee vermelde jaren ging het telkens om iets minder dan 200 vergunningen (figuur 2). Het aantal globale vergunningen ligt een stuk lager. Bovendien valt op dat het aantal uitgereikte globale vergunningen de voorbije jaren stelselmatig is afgenomen. Een bewuste verstrenging door de Vlaamse overheid van de voorwaarden om een globale vergunning te krijgen, is een belangrijke verklaring hiervoor.¹⁷

^a Belangrijke nuance is dat niet voor elke transactie vanop Vlaams grondgebied een Vlaamse vergunning nodig is. Vergunningen voor *dual-use*-uitvoer worden enkel bij de Vlaamse overheid aangevraagd indien de aanvrager zijn maatschappelijke zetel heeft in het Vlaams Gewest. Bedrijven met maatschappelijke zetel in een andere deelstaat of lidstaat doen hun aanvraag bij de bevoegde overheidsinstanties daar. Zo zal het Franse bedrijf TotalEnergies Group, als het vanuit zijn vestiging in Antwerpen *dual-use*-goederen wil uitvoeren, een uitvoervergunning aanvragen bij de Franse controleautoriteit.

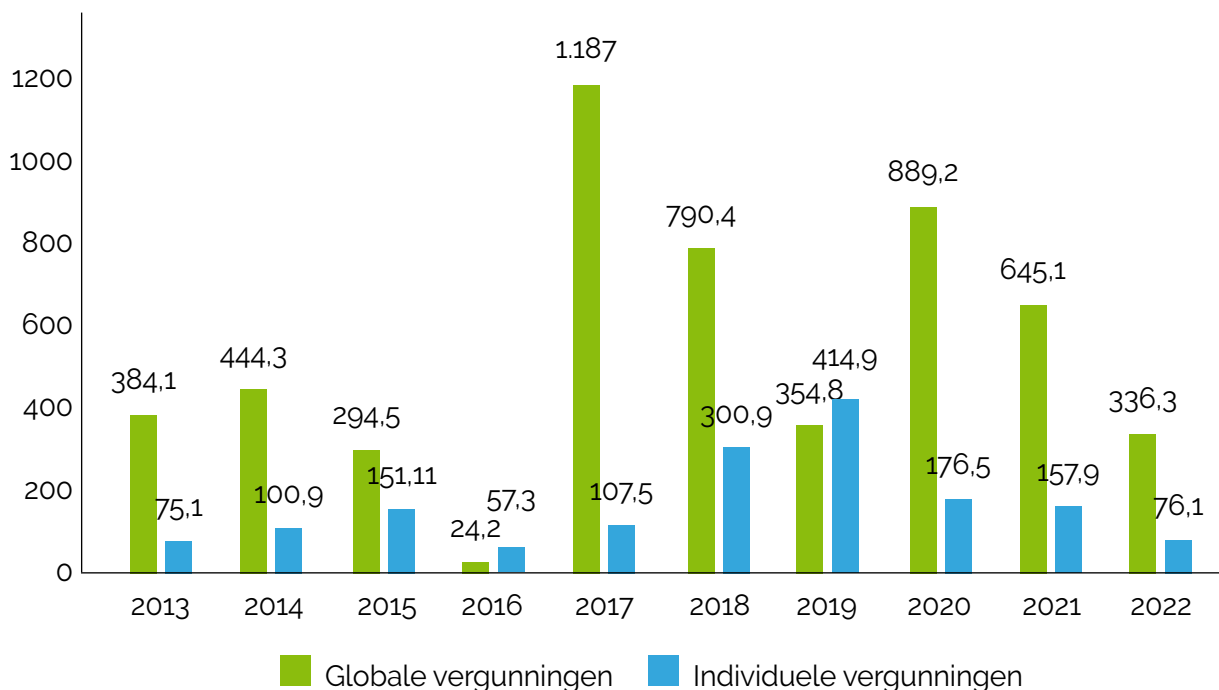
Het grootste gedeelte van de vergunde waarde van *dual-use*-goederen wordt echter gerealiseerd via globale vergunningen. Zoals figuur 3 laat zien, schommelen deze waarden weliswaar van jaar tot

jaar maar gaat het zowat elk jaar wel om substantiële waarden. De waarde van de uitgereikte globale vergunningen is aanzienlijk hoger en ligt, vooral sinds 2017, in bepaalde jaren boven 500 miljoen

Figuur 2: Aantal uitgereikte individuele en globale vergunningen voor *dual-use*-uitvoer vanuit Vlaanderen, 2013-2022.



Figuur 3: Vergunde uitvoer van *dual-use*-goederen vanuit Vlaanderen via individuele en globale vergunningen 2013-2022 (in miljoen euro)



euro, met uitschieters tot 1,2 miljard euro in 2017 en 889 miljoen euro in 2020. Omdat voor de globale vergunningen enkel de vergunde waardes gerapporteerd worden en niet de effectief gerealiseerde uitvoer, zoals wel het geval is bij de conventionele wapenhandel¹⁸, is het onduidelijk hoeveel bijkomende export van *dual-use*-goederen plaatsvindt.

De waardes van de individuele vergunningen geven daarom een accurater beeld van de vergunde uitvoer van *dual-use*-goederen vanuit Vlaanderen. Terwijl deze vergunde waardes tussen 2013 en 2017 tussen 55 en 150 miljoen euro schommelen, lagen ze in 2018 en 2019 een aanzienlijk stuk hoger (respectievelijk 301 miljoen euro en 415 miljoen euro). In 2020-2022 wordt deze toename echter niet verdergezet. De COVID-19-crisis en de wereldwijde impact op de handelsstromen ervan kan hiervoor een verklaring zijn. In tegenstelling tot de handel in conventioneel militair materieel is de *dual-use*-handel, die in essentie georiënteerd is op de civiele markt, veel sterker beïnvloed door economische schokken. Opvallend is dat de aantrekkende economie in 2022 nog niet gereflecteerd wordt in de *dual-use*-uitvoer. De abrupte veranderingen in de geopolitieke relaties, veroorzaakt door de Russische inval in Oekraïne, hebben echter ook een substantiële impact op de internationale stromen van *dual-use*-goederen en technologieën (zie verder). Mogelijk is dit effect ook zichtbaar in de Vlaamse vergunde *dual-use*-uitvoer.

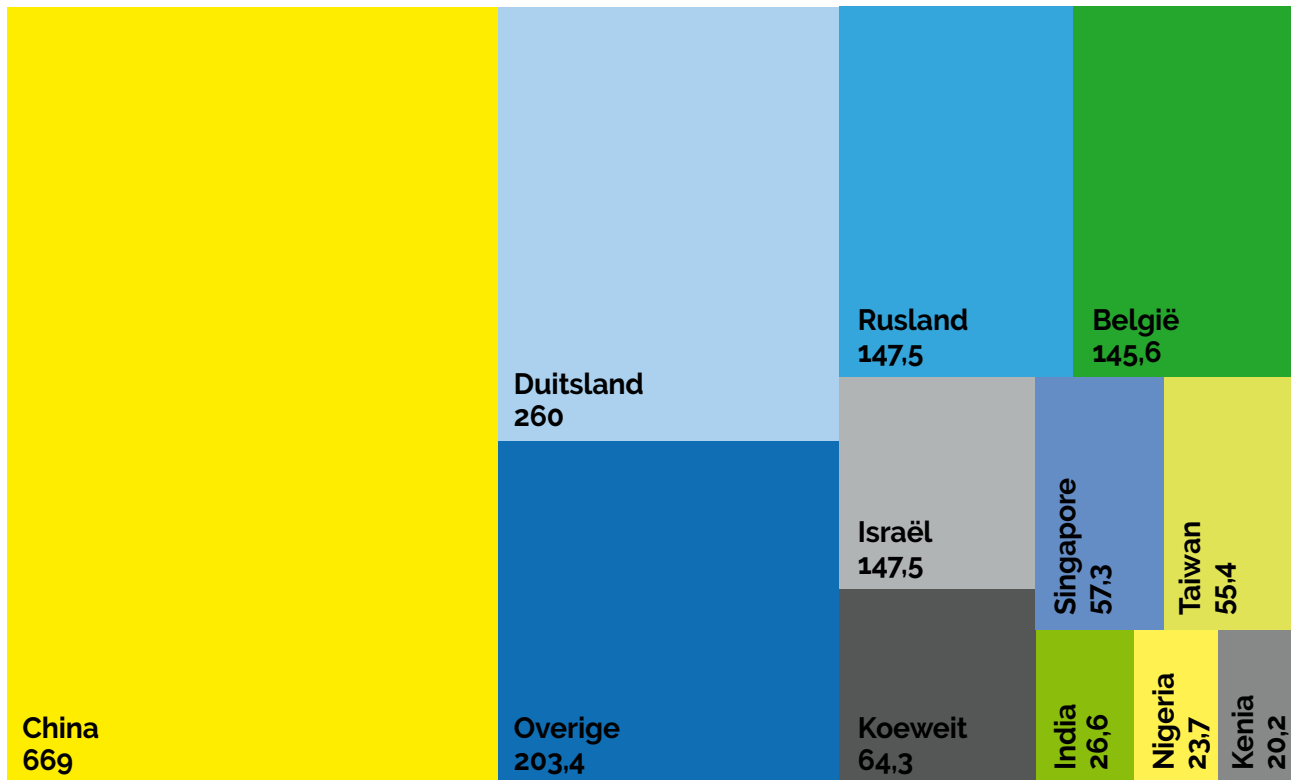
Aard en bestemming van de Vlaamse *dual-use*-uitvoer

Met uitzondering van de *catch-all*-vergunningen laat de maandelijkse rapportage van de Vlaamse overheid toe een beeld te krijgen van de aard en de bestemmingslanden van de Vlaamse *dual-use*-uitvoer. Op basis van deze gegevens kunnen drie grote vaststellingen gedaan worden over (de evoluties in) de aard en de omvang van de Vlaamse vergunde uitvoer van goederen en technologieën die zowel een civiel als militair gebruik kunnen hebben.

Vaststelling 1: Hoewel Vlaamse *dual-use*-goederen naar de hele wereld worden geëxporteerd, is het grootste gedeelte van de vergunde uitvoer bestemd voor een beperkte groep van elf landen

In totaal werden via individuele vergunningen tussen 2013 en 2022 Vlaamse *dual-use*-goederen en -technologieën naar 130 landen, verspreid over alle continenten, uitgevoerd. Omdat de handel met andere Europese lidstaten en met enkele belangrijke bevriende landen (zoals de VS, Australië, Zwitserland en Nieuw-Zeeland) niet vergunningsplichtig is of verloopt via algemene vergunningen, betekent dit dat Vlaamse *dual-use*-producten een quasi globale afzetmarkt kennen en uitgevoerd worden naar zowat elk land ter wereld. Tegelijkertijd blijkt dat het grootste gedeelte van de vergunde uitvoer bestemd was voor een beperkt aantal landen: bijna 90% is in de betreffende periode naar elf landen gegaan. Figuur 4 bevat een overzicht van de belangrijkste bestemmings-

Figuur 4: Belangrijkste landen van eindgebruik van Vlaamse *dual-use*-goederen en technologieën via individuele vergunningen, 2013-2022 (in miljoen euro)



landen van de Vlaamse, individueel vergunde *dual-use*-uitvoer.^a

Bij de globale vergunningen is het minder evident een verdeling naar land van eindgebruik te maken omdat ze meestal meerdere mogelijke landen van eindgebruik vermelden. Van de 261 uitgereikte globale vergunningen zijn er 81 met slechts één land van eindgebruik. Ook deze laatste vergunningen zijn vooral bestemd voor Rusland (226,3 miljoen), China (111,7 miljoen euro), Brazilië (49 miljoen euro), Turkije (41,7 miljoen euro), Taiwan

(35,2 miljoen euro) en India (26,2 miljoen euro). In bijna alle gevallen gaat het over de export van infraroodcamera's. Uitzondering hierop is China, waarvoor globale vergunningen werden uitgereikt voor de export van technologie voor elektronica, fluorkoolstoffen voor elektrische koeling en biologische kweekkamers. Van de overblijvende globale vergunningen vermelden er 49 twee tot vijf mogelijke landen van eindgebruik; 131 vergunningen hebben er meer dan vijf – 36 daarvan vermelden meer dan 50 mogelijke landen van eindgebruik.

^a Een belangrijk deel van deze overige vergunde uitvoer had de exclusieve economische zone van België als locatie van eindgebruik. Hij betrof (in 2018) de levering van telecommunicatiemateriaal met informatiebeveiliging en software voor 123 miljoen euro voor gebruik in één van de windmolenparken die in die zone worden gebouwd. Omdat deze locatie juridisch gezien buiten het territorium van het Koninkrijk België valt, was een vergunning noodzakelijk. België werd gekozen als bestemmingsland als meest nauw verwante soevereine territorium (Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 355 van 10 september 2018 van T. Soens aan minister-president G. Bourgeois, Vlaams Parlement, zitting 2017-2018).

Vaststelling 2: de Vlaamse vergunde dual-use-uitvoer omvat een brede verscheidenheid aan goederen en technologieën, elk met een eigen afzetmarkt

Een eerste categorie van uitgevoerde *dual-use*-producten vanuit Vlaanderen zijn **nucleaire goederen**. Vooral in 2013 (128 miljoen euro), 2014 (47 miljoen euro) en 2015 (99,8 miljoen euro) vonden substantiële transacties van dergelijke producten plaats. Sinds 2016 bedraagt de uitvoer van nucleaire goederen jaarlijks minder dan vijf miljoen euro. Het grootste gedeelte van deze uitvoer was bestemd voor **Duitsland**, wat dit land tot een van de belangrijke handelspartners maakt inzake de Vlaamse vergunde *dual-use*-uitvoer. Dit lijkt op het eerste gezicht opvallend, aangezien deze handel binnen de EU in principe vrij is. Deze transacties betreffen echter in de praktijk de export van nucleaire splijtstoffen, waarvan de handel ook binnen de EU vergunningsplichtig is.¹⁹ De globale vergunningen voor de uitvoer van deze producten werden allemaal uitgereikt in 2017 en 2018. Concreet ging het om twee globale vergunningen van telkens 480 miljoen euro voor de

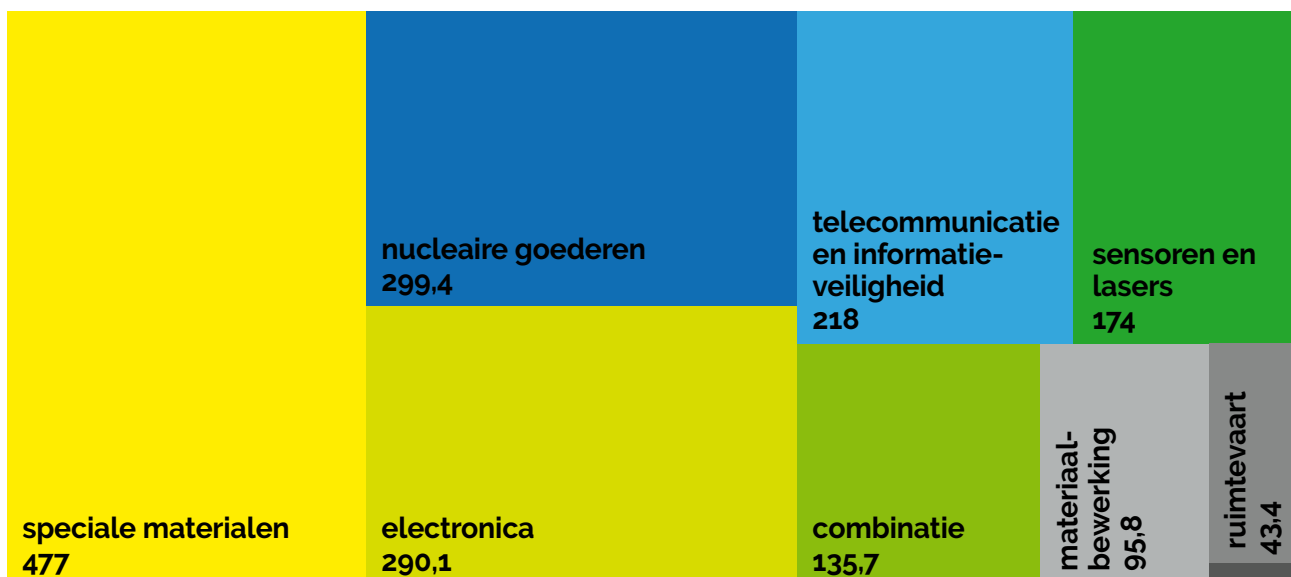
intra-Europese handel in grafiet, een stof die dienst kan doen als moderator in een kernreactor.²⁰

De categorie van ‘**speciale materialen**’ is een tweede belangrijke categorie in de Vlaamse vergunde *dual-use*-uitvoer. De reden hiervoor is dat deze categorie (giftige) chemische stoffen bevat en de chemische sector, die vooral gesitueerd is rond de haven van Antwerpen, een van de grootste industriële sectoren in België is. Zowel individuele als globale vergunningen voor deze product-categorie bevatten vooral fluorkoolstoffen en (giftige) chemische stoffen, zoals natriumcyanide, dimethylamine, triethanolamine en methyldiethanolamine.²¹

Omdat de maatschappelijke zetel van verschillende belangrijke chemische bedrijven in het Vlaams Gewest in een andere Europese lidstaat, zoals Frankrijk of Duitsland, ligt en omdat de meeste chemische stoffen naar heel wat niet-EU landen kunnen worden uitgevoerd via algemene vergunningen, vertegenwoordigt deze vergunde uitvoer wellicht maar een beperkt deel van de effectieve uitvoer van chemische *dual-use*-goederen vanuit het Vlaams Gewest.²²

Deze chemische stoffen zijn vanuit Vlaanderen uitgevoerd voor gebruik in de productie van motor-

Figuur 5: Aard van de *dual-use*-uitvoer via individuele vergunningen 2013-2022, in miljoen euro



olie, lubricatieproducten, cosmetica en tandpasta, en voor het testen van verpakkingsmateriaal voor farmaceutische producten. Andere voorbeelden van industrieën waar chemicaliën verder verwerkt worden tot eindproduct, zijn de textielsector, de farmaceutische sector, de agrochemicaliënsector, de automobiele sector, de bouwsector en de consumentensector.²³ Landen als Kenia en Nigeria zijn belangrijke eindgebruikers vanwege de aanwezige aardgas-, aardolie- en mijnindustrie, waarvoor bepaalde van de vermelde chemische stoffen belangrijk zijn.

Fluorkoolstoffen voor elektronische koeling vormen het belangrijkste product in deze productcategorie. Vooral naar China, en dit voor een waarde van 324,6 miljoen euro, is dit product via individuele vergunningen uitgevoerd. Een laatste belangrijk product binnen deze categorie zijn beschermingspakken en

-apparatuur tegen biologische, chemische en nucleaire dreigingen (65,2 miljoen euro), al is dit vooral toe te schrijven aan een grote vergunning voor de uitvoer ter waarde van 63,4 miljoen euro van deze goederen naar Koeweit in 2022.

De productcategorie van '**materiaalverwerking**' wordt quasi enkel uitgevoerd via individuele vergunningen. De voorbije tien jaar gaat het meer bepaald om een uitvoer ter waarde van bijna 100 miljoen euro (zie figuur 5). Meer concreet nemen (koud- en heet-) **isostatische persen** ongeveer de helft van de vergunde uitvoer (41,3 miljoen euro) voor hun rekening. Dergelijke persen worden onder andere gebruikt in de keramische nijverheid, de auto-industrie, de staalindustrie, de vliegtuigbouw of bij de productie van pijpleidingen, maar ze zijn ook essentieel voor de productie van bepaalde onderdelen van raket-

Isostatische persen: een gevoelig product in het Vlaamse exportcontrolebeleid

De export van isostatische persen heeft al enkele keren voor controverses gezorgd. Zo bleek in het voorjaar van 2005, kort dus na de regionalisering van de controle op de handel in strategische goederen in 2003, dat een Vlaamse firma isostatische persen had uitgevoerd naar Iran. De staatsveiligheid werd hiervan door de Amerikaanse CIA op de hoogte gebracht, omdat de Amerikaanse regering vreesde dat deze pers zou worden gebruikt bij de ontwikkeling of productie van ballistische raketten door het Iraanse regime. Uit het gedeclassificeerde verslag van het onderzoek dat het Comité I in juni 2005 uitvoerde, bleek dat in november 2004 een heet-isostatische pers met een doorsnede van 152 mm was uitgevoerd naar Iran, bestemd voor Iran Aircraft Industries. Omdat de NSG-controlijst enkel isostatische persen met een diameter van meer dan 152 mm onder controle plaatst, had het Vlaamse bedrijf hiervoor geen vergunning aangevraagd. Het bedrijf maakte bovendien gebruik van een vrijstellingsattest afgeleverd door de Vlaamse overheid om de pers via het douanekantoor in Eynatten te laten passeren. Na verder onderzoek door het Comité I bleek het inderdaad om een niet-vergunningsplichtige pers te gaan (de uitvoer van een grotere pers naar Iran werd wel verboden) en bleek dat het ombouwen van zo'n pers via het vergroten van de diameter zeer onwaarschijnlijk was.

Eind 2022 kwam dit type product opnieuw onder de maatschappelijke/politieke aandacht nadat de federale regering het niet eens kon worden over de export naar het Verenigd Koninkrijk van isostatische persen bedoeld voor het onderhoud van het Britse nucleaire arsenaal. Sinds Brexit was deze transactie vergunningsplichtig geworden en is zowel een federale machtiging als een gewestelijke vergunning vereist. Al sinds begin 2021 werd deze aanvraag besproken door de federale overheid, in maart 2023 nog steeds zonder inhoudelijke beslissing.

systemen of voor het compacteren van splijtbaar materiaal.²⁴ Ze zijn vanuit Vlaanderen uitgevoerd naar China (12,7 miljoen euro), Rusland (9,1 miljoen euro), India (7,1 miljoeneuro) en Taiwan (5 miljoen euro). **Chemische productieapparatuur** vormt een tweede belangrijke subcategorie van apparatuur die vanuit Vlaanderen wordt uitgevoerd en is goed voor ongeveer 30 miljoen euro. Gezien de sterke aanwezigheid van de chemische sector in het Vlaams gewest is dit op zich niet zo verwonderlijk. Rusland (9,2 miljoen) en Saoedi-Arabië (5,5 miljoen euro) zijn de twee belangrijkste bestemmingslanden van deze producten. Andere apparatuur die vanuit Vlaanderen wordt uitgevoerd zijn uitrustingen voor biologische vervaardiging zoals fermentoren (voor 11 miljoen euro), inspectieapparatuur (4,5 miljoen euro, vooral met bestemming China) en CNC-machines voor het snijden van diverse materialen.

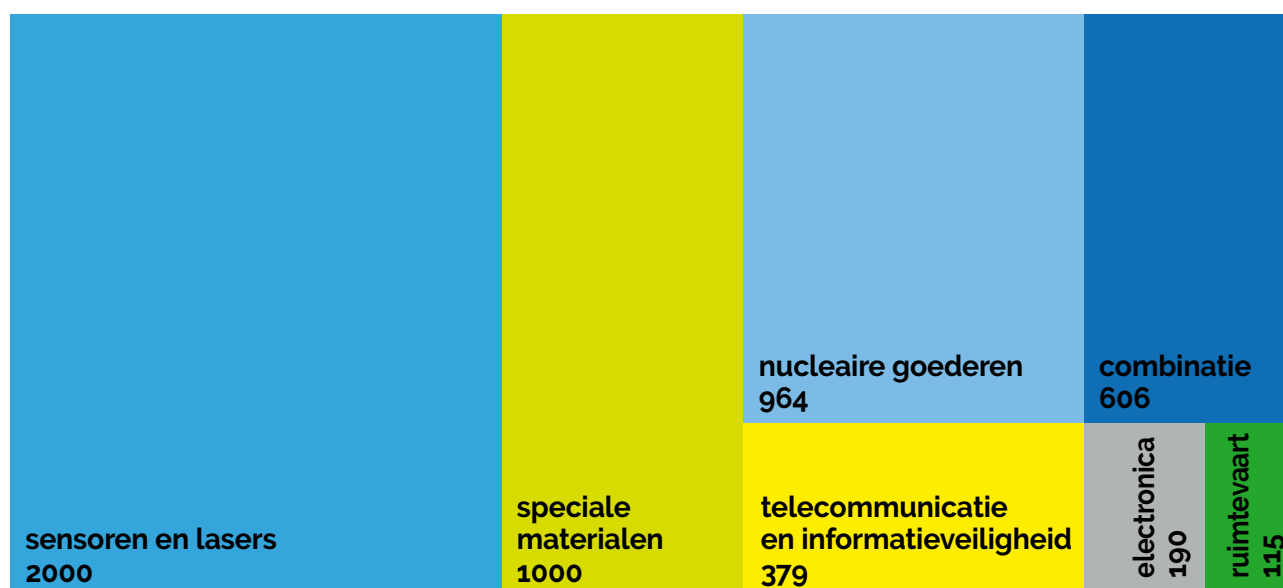
De uitvoer van **elektronica** betreft in de praktijk vaak een combinatie van elektronische producten, zoals geïntegreerde schakelingen, microprocessoren, halfgeleiders en resists, en de bijhorende technologie noodzakelijk voor de ontwikkeling of productie van deze producten en materialen. Belangrijk om op te merken is dat niet alle commercieel geproduceerde elektronica onder dit controlegebied valt: enkel die elektronische

producten en materialen die beantwoorden aan specifieke technische vereisten, hebben een vergunning nodig. Bovendien voorziet de *dual-use*-verordening een uitzonderingsgrond voor toepassingen in civiele automobielen of treinen. Niet elke elektronische component of halfgeleider valt dus binnen het toepassingsgebied van de *dual-use*-controle.

De uitvoer van Vlaamse elektronica is bestemd voor een relatief beperkt aantal landen. Slechts vijftien landen fungeerden de voorbije tien jaar als ontvangers van Vlaamse *dual-use*-elektronica. Het overgrote gedeelte hiervan was bestemd voor **China** (180 miljoen euro), Israël (44 miljoen euro), Rusland (40 miljoen euro) en Singapore (15 miljoen euro). Bovendien is ook een substantieel gedeelte van de uitvoer via globale vergunningen enkel bestemd voor China (44,5 miljoen euro); de overige vergunningen hebben telkens meerdere mogelijke landen van eindgebruik (tussen drie en 26 landen).

De uitvoer van **telecommunicatieapparatuur** via individuele vergunningen is tussen 2013 en 2022 goed voor 218 miljoen euro, al gaat het vaak om individuele vergunningen met een beperkte waarde. Een belangrijke uitzondering hierop betrof de levering ter waarde van 139 miljoen euro in 2018 van telecommunicatieapparatuur voor het

Figuur 6: Aard dual-use-uitvoer vanuit Vlaanderen via globale vergunningen 2013-2022, in miljoen euro



monitoren, bedienen en onderhouden van de windmolenparken in de Belgische Exclusieve Economische Zone.²⁵ Daarnaast waren Kenia (20 miljoen euro), Israël (12,5 miljoen euro) en Taiwan (19,5 miljoen euro) de belangrijkste landen van eindgebruik van Vlaamse telecommunicatie-apparatuur. De 42 uitgereikte globale vergunningen voor de uitvoer van apparatuur voor telecommunicatie en informatieveiligheid vertegenwoordigen een waarde van 378,6 miljoen euro. Deze vergunningen hebben vaak meer dan vijftig verschillende mogelijke landen van eindgebruik. Zinnige uitspraken doen over waar deze producten terechtkomen is niet mogelijk.

Opvallend is bovendien dat beide productcategorieën – elektronica en telecommunicatie en informatieveiligheid – vaak samen worden uitgevoerd. Deze producten (en bijhorende technologie) zijn de voorbije jaren samen vooral uitgevoerd naar China (114 miljoen euro), Rusland (15 miljoen euro) en Maleisië (6 miljoen euro). Bij de globale vergunningen geldt opnieuw dat de meeste ervan (zestien in totaal) meerdere landen van eindgebruik kennen, met uitzondering van een vergunning voor Rusland voor 60 miljoen euro en een voor China (negen miljoen euro). Opvallend is dat deze gecombineerde globale vergunningen pas sinds 2017 substantiële waardes vertegenwoordigen: 162 miljoen euro in 2019 en 229 miljoen euro in 2022.

De categorie van **sensoren en lasers** vertegenwoordigt zowel bij de individuele als bij de globale vergunningen een belangrijk deel van de Vlaamse *dual-use*-uitvoer. In de praktijk worden vanuit Vlaanderen vooral **infraroodcamera's** uitgevoerd. Voor de uitvoer van deze producten worden ook vaak globale vergunningen uitgereikt. Tussen 2013 en 2022 ging het om een totale waarde van twee miljard euro. Jaarlijks worden voor de betreffende producten verschillende globale vergunningen uitgereikt, terwijl in 2020 en 2021 een piek vast te stellen is met een totale waarde van 1,2 miljard euro. Meer dan de helft van de waarde van globale vergunningen voor dit type goederen is dus sinds 2020 gerealiseerd.

De infraroodcamera's kunnen een zeer breed en uiteenlopend toepassingsgebied hebben in de civiele sector.²⁶ Maar daarnaast kunnen dergelijke camera's en sensoren ook gebruikt worden in diverse militaire toepassingen zoals gevechtsvliegtuigen, drones, gepantserde voertuigen, luchtafweersystemen, enzovoort.

Een laatste categorie vanuit Vlaanderen uitgevoerde producten zijn goederen en technologieën gerelateerd aan **ruimtevaart en voortstuwing**. De waarde van de individuele vergunningen werd vooral in 2013 gerealiseerd en betrof wellicht de Proba-V satelliet die in Vlaanderen werd geproduceerd en op de ESA-basis in Guyana werd gelanceerd. Ook bij de globale vergunningen is een gelijkaardig beeld te zien, met een grote vergunning van 78 miljoen euro in 2013. Enkel in 2017 (30,6 miljoen euro) en 2018 (6,1 miljoen euro) werden nog globale vergunningen voor ruimtevaartgoederen en -technologieën uitgereikt.

Vaststelling 3: De voorbije tien jaar hebben er zich verschuivingen voorgedaan in de aard van de Vlaamse vergunde dual-use-uitvoer

Het feit dat er de voorbije tien jaar verschuivingen hebben plaatsgevonden aangaande het relatieve belang van bepaalde productcategorieën en bestemmingen in de vergunde Vlaamse *dual-use*-uitvoer, is een derde vaststelling op basis van onze analyses. Diverse elementen kunnen aan de basis van deze evoluties liggen.

Een eerste verklaring is van **industriële aard**: een of enkele bedrijven, gespecialiseerd in de productie van specifieke types goederen, die hun activiteiten afbouwen, stopzetten of verplaatsen. Zo is de sterke afname van de vergunde uitvoer van nucleaire splijtstoffen, van enkele honderden miljoenen euro per jaar in de periode 2013–2015

naar slechts enkele miljoenen in de jaren nadien, het resultaat van de afbouw en geleidelijke ontmanteling van de productiefaciliteiten van het in Dessel gevestigde *Franco-Belge de Fabrication du Combustible* (FBFC) vanaf 2012. Dit bedrijf produceerde voornamelijk splijtstofelementen (uranium en plutonium), maar zette zijn activiteiten in 2015 volledig stop.²⁷

Daarnaast, en in tegenstelling tot het wegvallen van de nucleaire *dual-use*-uitvoer, lijkt de vergunde uitvoer van elektronica, apparatuur voor telecommunicatie en informatieveiligheid en sensoren en camera's (in de praktijk vooral infraroodcamera's) vanuit Vlaanderen in deze periode geleidelijk toe te nemen. Vooral China en in mindere mate Rusland waren de voorbije tien jaar de belangrijkste afzetmarkten voor in Vlaanderen geproduceerde elektronica, infraroodcamera's en telecommunicatieapparatuur, voor zover voor die transacties een (individuele of globale) *dual-use*-vergunning nodig is.

Een derde evolutie, die weliswaar nog niet direct vast te stellen is in de vergunde uitvoer, is het **toenemende belang van de ruimtevaartsector** binnen de *dual-use* en militaire sector. Het toenemende belang van ruimtevaart voor militaire toepassingen blijkt onder meer uit de belangrijke plaats van het thema in het Europees Defensiefonds (EDF) maar ook uit meer algemene beleidsinstrumenten van de EU, waarin gestreefd wordt naar synergieën tussen de civiele en militaire ruimtevaartsector.²⁸ Dit betekent dat deze technologieën in de nabije toekomst ook steeds relevanter zullen worden in functie van het voorkomen van ongewenst militair eindgebruik. De Vlaamse overheid zet sterk in op het versterken en uitbouwen van de ruimtevaartsector. De investeringen in de Vlaamse ruimtevaartindustrie en de opkomst van zogenaamde NewSpace bedrijven – start-ups en commerciële bedrijven die ruimtevaarttoepassingen ontwikkelen – betekenen wellicht dat deze sector de komende jaren verder zal groeien.²⁹ De groeiende erkenning van de militaire relevantie van deze sector, die lange tijd een zuiver civiele oriëntatie had, betekent bovendien wellicht dat

steeds meer goederen en technologieën onder de heersende controleregimes – militair en *dual-use* – zullen vallen.

Een ander aspect dat de aard en omvang van de Vlaamse vergunde *dual-use*-uitvoer beïnvloedt, zijn **brede geopolitieke gebeurtenissen**. De voorbije paar decennia werd de handel in *dual-use*-goederen steeds vaker mee opgenomen in internationale sanctieregimes ten aanzien van specifieke landen. De Europese sanctieregimes ten aanzien van landen als Iran, Noord-Korea en Syrië zijn hiervan een goed voorbeeld, maar met name het sanctieregime ten aanzien van Rusland heeft een sterke impact op de Vlaamse *dual-use*-uitvoer. Na de Russische invasie in Oekraïne in februari 2022 stelde de EU onmiddellijk een embargo in op de uitvoer van *dual-use*-goederen en technologieën voor Rusland. Bijgevolg werd in 2022 geen enkele vergunning meer uitgereikt voor de uitvoer van *dual-use*-producten naar Rusland.³⁰ Ook een vergunning die in februari 2022 nog werd uitgereikt voor de uitvoer van diethylchlorofosfiet naar Rusland, werd op 24 februari 2022 door de Vlaamse overheid geschorst.³¹

Geweigerde uitvoer van *dual-use*-goederen

Jaarlijks weigert de Vlaamse overheid verschillende (individuele) vergunningen voor de uitvoer van *dual-use*-goederen (tabel 1); in de meeste jaren gaat het om 5 tot 8% van alle aangevraagde individuele vergunningen. Dit relatief hoge percentage weigeringen wordt beïnvloed door het feit dat voor de uitvoer naar Europese lidstaten, en een hele reeks andere westerse en bevriende landen, geen individuele of globale vergunning moet worden aangevraagd. Tegelijkertijd wijst dit hoge percentage weigeringen op het belang van de controles en op het blijvende risico dat in Vlaanderen geproduceerde *dual-use*-goederen afgewend worden naar een ongewenst conventio-

Tabel 1: Aantal en waarde geweigerde vergunningen voor de uitvoer van *dual-use*-goederen vanuit Vlaanderen 2013-2022

	Aantal geweigerde vergunningen	% geweigerde vergunningen	Waarde geweigerde vergunningen (in miljoen euro)
2013	17	7,1	0,60
2014	11	5,3	0,66
2015	11	4,2	0,95
2016	17	6,4	25,4
2017	24	8,8	23,6
2018	19	6,8	46,1
2019	9	3,4	11,6
2020	19	6,6	138,4
2021	24	8,2	12,3
2022	18	8,6	32,4

neel militair eindgebruik of naar programma's voor de ontwikkeling en productie van massavernietigingswapens. Sinds 2022 geeft de Vlaamse overheid in maandelijkse verslagen inhoudelijke toelichting bij de geweigerde vergunningen, zoals inzake het type goederen en de redenen voor weigering. Ook via schriftelijke vragen en antwoorden is voor bepaalde weigeringen meer toelichting beschikbaar.

In totaal weigerde de Vlaamse overheid tussen 2013 en 2022 169 vergunningen voor de uitvoer van *dual-use*-goederen en technologieën. Opvallend is dat vooral vergunningen bestemd voor Rusland en China de voorbije tien jaar geweigerd zijn door de Vlaamse overheid: samen zijn beide landen goed voor ongeveer de helft van alle geweigerde vergunningen.

In de referentieperiode blijken de meeste vergunningen geweigerd te zijn voor uitvoer naar **Rusland**. In totaal weigerde de Vlaamse overheid tussen 2013 en 2022 47 vergunningen voor uitvoer naar het land, en dit voor een totale waarde van 205,3 miljoen euro. Die hoge waarde is evenwel in

belangrijke mate het gevolg van een geweigerde vergunning van 138 miljoen euro voor de uitvoer van infraroodcamera's in 2020. Deze weigering verklaart ook het grote aandeel van deze productcategorie in de aard van de geweigerde uitvoer (figuur 7). Ook werden drie transacties van isostatistische personen naar Rusland geweigerd (samen voor ongeveer 400.000 euro).

Daarnaast vertegenwoordigt de geweigerde uitvoer naar Rusland een belangrijk deel van de geweigerde *catch-all*-uitvoer. Ongeveer de helft van de geweigerde vergunningen (23 in totaal) inzake Rusland betreffen transacties die via de *catch-all*-bepaling onder controle waren geplaatst. Met name een geweigerde vergunning in 2022 voor de uitvoer van niet-gecontroleerde, semiconductorgerelateerde technologie, met een waarde van 28 miljoen euro, vertegenwoordigt een belangrijk deel van de totale geweigerde *catch-all*-uitvoer. In de gevallen waar meer informatie beschikbaar is over de redenen voor weigering, wordt verwezen naar het (potentiële) conventionele militaire eindgebruik van deze goederen.³² Meer algemeen valt op dat in 2022, het jaar van de Russische invasie in

Oekraïne, alle geweigerde uitvoer naar Rusland *catch-all*-vergunningen betreft, dus goederen die niet op de *dual-use*-controlelijst staan, maar gecontroleerd worden omdat ze een mogelijk militair eindgebruik hebben in een land onder embargo.³³

Ook naar **China** werden de voorbije jaren verschillende vergunningen geweigerd, met name 35 in totaal. De Vlaamse toepassing van de Europese 'Declaration on China' van 1989 ligt hier aan de basis van: naast een principieel verbod op de uitvoer van defensiegerelateerde producten, weigert de Vlaamse overheid *dual-use*-uitvoer met een risico op militair eindgebruik, en past ze een vermoeden van weigering toe wanneer de eindgebruiker in de Chinese civiel-militaire integratie-strategie is ingebed. De voorbije tien jaar

werd daarom de uitvoer van diverse types goederen naar China geweigerd. Infraroodcamera's, met een totale waarde van 27 miljoen euro, en technologie voor sensoren en lasers ter waarde van 10 miljoen euro, vormen de belangrijkste categorie. Ook isostatische persen (vijf weigeringen ter waarde van 16,6 miljoen euro), elektronica voor 10,1 miljoen euro, zeven vergunningen voor speciale splijtstoffen (ongeveer 40.000 euro) en vijf *catch-all*-vergunningen voor ongeveer 1 miljoen euro komen terug in de weigeringen richting China.

Opvallend is dat het in een aantal gevallen gaat om uitvoer die in eerste instantie voor **Hongkong** bestemd is. Dit sluit aan bij de vaststelling dat Hongkong een draaischijf is voor de afwijking van *dual-use*-goederen naar ongewenste toepas-

Tabel 2: Overzicht van de tien meest omvangrijke geweigerde vergunningen voor de uitvoer van *dual-use*-goederen tussen 2013 en 2022.

	Jaar weigering	Type goederen en technologieën	Waarde geweigerde vergunning (in €)	Land eindgebruik
1	2020	Infraroodcamera's	135.000.000	Rusland
2	2022	Semiconductor-gerelateerde technologie (<i>catch-all</i>)	28.000.000	Rusland
3	2018	Infraroodcamera's	26.585.545	China (via Hongkong)
4	2021	Isostatische persen	11.080.000	China
5	2016	Technologie voor beeldversterkerbuizen	10.000.000	China
6	2019	(Apparatuur voor de productie van) geïntegreerde schakelingen en bijhorende software en technologie	10.000.000	China
7	2018	Combinatie van elektronica en <i>catch-all</i> goederen	8.623.900	Rusland
8	2016	Infraroodcamera's	7.935.000	Rusland
9	2017	Infraroodcamera's	6.500.000	Rusland
10	2017	<i>Catch-all</i> (geen inhoudelijke informatie)	5.757.564	Rusland

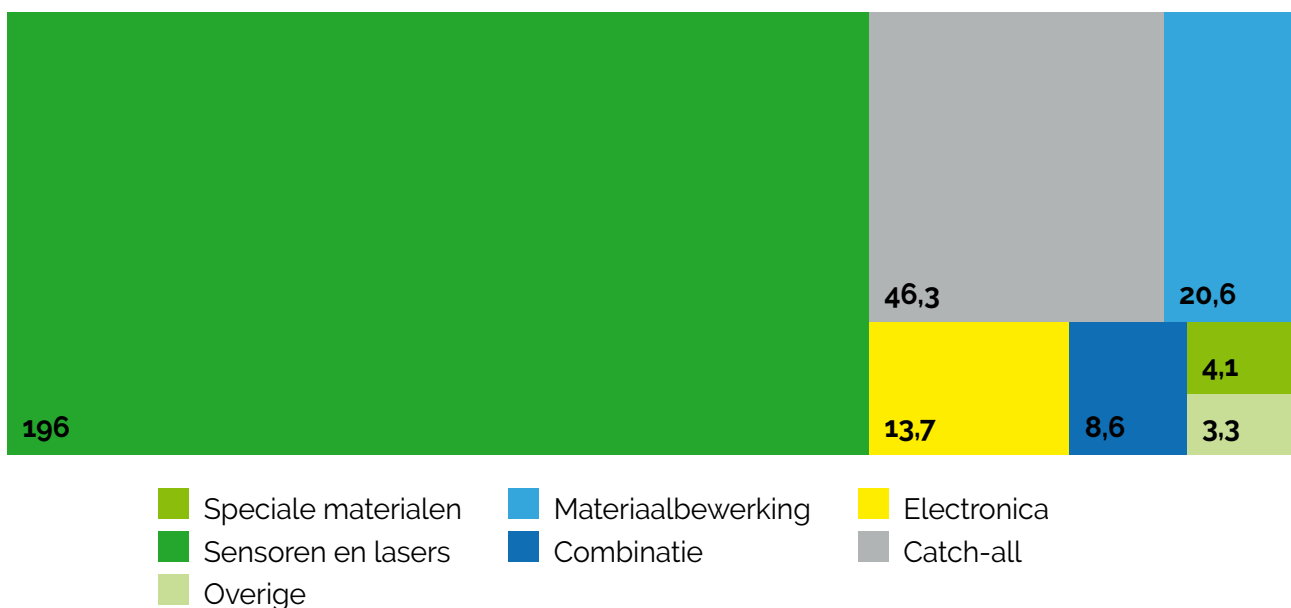
singen of naar andere landen van eindgebruik.³⁴ De weigering door de Vlaamse overheid in september 2022 van de uitvoer van elektrische componenten naar Hongkong (ter waarde van 1,6 miljoen euro), mede omwille van het risico op mogelijke afwijking naar Rusland, illustreert dat dit risico ook in de Vlaamse context een realiteit is.³⁵

De prominente plek van Rusland en China op de ranglijst van landen waarheen de uitvoer van *dual-use*-goederen geweigerd is, wordt ook duidelijk als we kijken naar de meest omvangrijke geweigerde vergunningen: de tien geweigerde vergunningen met de hoogste waarde hebben Rusland of China als land van eindgebruik (tabel 2). Het gaat hierbij om een diversiteit aan goederen: isostatische persen, elektronica en infraroodcamera's. In de meeste gevallen gaat het om goederen met een risico op afwijking naar een conventioneel militair gebruik. In totaal vertegenwoordigen de tien vergunningen een waarde van 250 miljoen euro en maken zo ongeveer 85% van de totale geweigerde uitvoer uit. Bovendien valt op dat de weigeringen alle in de voorbije vijf jaar (sinds 2017) plaatsvonden.

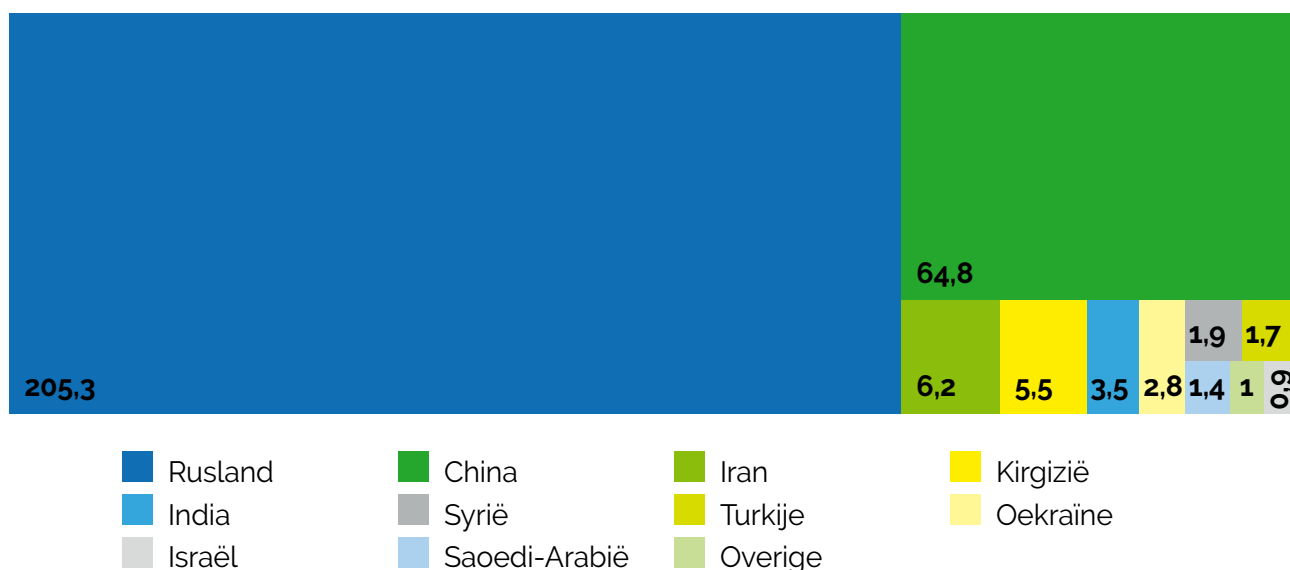
Ook de andere landen waarnaar verschillende uitvoervergunningen werden geweigerd – **Israël**, **Turkije** en **Pakistan** – zijn het voorwerp van een concrete Vlaamse beleidslijn.³⁶ Zo werden de voorbije tien jaar zeventien uitvoervergunningen naar **Israël** geweigerd. Sinds 2006 is het niet meer toegestaan naar Israël strategische goederen uit te voeren die de versterking van de militaire capaciteit van de Israëlische krijgsmacht inhouden. De belangrijkste goederencategorieën zijn infraroodcamera's (zeven weigeringen voor in totaal 200.000 euro), resists voor halfgeleiderlithografie (een weigering voor 360.000 euro) en vijf *catch-all*-transacties (in totaal 274.000 euro).

Ten aanzien van **Turkije** staat de Vlaamse overheid sinds de Turkse interventie en bezetting in Noord-Syrië in 2019 geen vergunningen meer toe voor de uitvoer van *dual-use*-producten met een risico op militair gebruik. Tussen 2013 en 2022 werden in totaal negen vergunningen geweigerd, met weliswaar telkens een relatief kleine waarde. De belangrijkste geweigerde transacties betroffen infraroodcamera's voor 900.000 euro en composietmaterialen voor 720.000 euro. Naar **Pakistan** weigerde de Vlaamse overheid in totaal vijf vergunningen, waarvan drie in 2022. De plaats

Figuur 7: Aard geweigerde uitvoer van *dual-use*-goederen (individuele vergunningen) vanuit Vlaanderen, 2013-2022 (in miljoen euro).



Figuur 8: Belangrijkste landen van eindgebruik van geweigerde *dual-use*-uitvoer vanuit Vlaanderen, 2013-2022 (in miljoen euro).



van Pakistan in deze lijst is het gevolg van ernstige bezorgdheden over het actieve militair-nucleaire en ballistische raketprogramma van dit land. Sinds 2019 hanteert de Vlaamse overheid daarom een vermoeden van weigering voor de uitvoer van *dual-use*-goederen. Van Vlaamse bedrijven wordt daarnaast een verhoogde waakzaamheid vereist bij *dual-use*-producten die niet op de Europese controlelijst staan. Dit laatste aspect wordt duidelijk door het feit dat twee van de drie geweigerde vergunningen in 2022 *catch-all*-transacties waren.

De twaalf geweigerde vergunningen voor uitvoer naar **Iran** betroffen in eerste instantie vijf transacties die via het Europese sanctieregime onder controle werden geplaatst. Deze weigeringen vonden vooral in de periode 2013-2016 plaats. De overige zeven weigeringen betroffen *catch-all*-transacties. Bij gebrek aan meer inhoudelijke duiding is het type goederen niet zeker, maar wellicht gaat het om goederen die gebruikt kunnen worden in het nucleaire programma van het Iraanse regime.

De elf geweigerde vergunningen met bestemming **India** betreffen ook verschillende goederen die wellicht te maken hebben met het militaire nucleaire programma van het land, dat bovendien

niet langer deel uitmaakt van het Non-Proliferatieverdrag. Vijf van de geweigerde vergunningen zijn *catch-all*-dossiers en betreffen dus goederen die niet op de controlelijst staan, maar die mogelijk wel gebruikt kunnen worden in een programma van massavernietigingswapens. Ook werden twee vergunningen voor aluminiumlegeringen en drie vergunningen voor de uitvoer van isostatische persen geweigerd. Deze laatste exporten werden ook geweigerd door de federale Commissie van Advies voor de Niet-Verspreiding van Kernwapens (CANVEK).³⁷ Dat illustreert de specificiteit van deze controle aangezien in diezelfde periode verschillende vergunningen voor de uitvoer van isostatische persen naar India wel werden goedgekeurd.

Naast de zeven vermelde landen weigerde de Vlaamse overheid vergunningen voor *dual-use*-uitvoer naar nog twintig andere landen. In totaal gaat het om 33 weigeringen voor transacties bestemd voor Oekraïne, Koeweit, Egypte, Saoedi-Arabië, Maleisië, Kirgizië, Taiwan, Verenigde Staten, Syrië, Oezbekistan, Irak, Thailand, Wit-Rusland, de Verenigde Arabische Emiraten, Zimbabwe, Vietnam, Oman, Moldavië, Macao en Armenië. Enkele van de mogelijke redenen die de Vlaamse overheid vermeldt om een vergunning te

weigeren, zijn: twijfels over de authenticiteit van het eindgebruikerscertificaat (weigering naar Irak)³⁸, de vaststelling dat de opgegeven eindgebruiker al enkele jaren niet meer bestaat (weigering naar Thailand)³⁹, de onmogelijkheid om in contact te komen met de eindgebruiker (weigering naar Koeweit)⁴⁰, het ontbreken van een garantie op civiel eindgebruik (weigering naar de Verenigde Staten)⁴¹, of de aanwezigheid van een duidelijk risico dat de goederen het begaan van ernstige mensenrechtenschendingen kunnen faciliteren (weigering naar Vietnam).⁴²

Veelal gaat het om vergunningen van beperkte waarde, met uiteenlopende redenen voor de weigering. Een uitzondering was de weigering in 2016 voor de uitvoer van chemische stoffen, meer bepaald isopropanol, naar Syrië ter waarde van 1,9 miljoen euro. De uitvoer van dit chemische product is verboden via het Europese sanctieregime ten aanzien van dit land, omdat het kan fungeren als precursor voor de aanmaak van chemische wapens. Opvallend is dat in 2017 drie Vlaamse bedrijven veroordeeld werden voor de illegale uitvoer naar Syrië van gelijkaardige producten tussen 2014 en 2016.⁴³ Vanwege de gebrekkige omzetting van het Europese sanctieregime in Belgische wetgeving verbrak het Hof van Cassatie die veroordeling echter. In september 2022 oordeelde het Hof van Beroep van Antwerpen in een nieuw inhoudelijk arrest dat betreffende bedrijven geen straf konden krijgen omdat de douane niet bevoegd was deze zaak te vervolgen.⁴⁴

Afrondende bemerkingen

De Vlaamse *dual-use*-sector is een omvangrijke, diverse en globaal georiënteerde sector: een brede waaier aan goederen en technologieën wordt naar landen en eindgebruikers over de hele wereld uitgevoerd. Uit de analyse van de vergunde *dual-use*-uitvoer tussen 2013 en 2022 blijkt dat (1)

hoewel Vlaamse *dual-use*-goederen over de hele wereld terecht komen, het grootste gedeelte van de vergunde uitvoer bestemd is voor elf landen; (2) de *dual-use*-sector in Vlaanderen een grote verscheidenheid kent aan geproduceerde goederen en technologieën, elk met een enigszins eigen afzetmarkt; en (3) er zich in deze periode enkele verschuivingen hebben voorgedaan in de aard van de Vlaamse *dual-use*-uitvoer, zoals het quasi verdwijnen van de nucleaire uitvoer en de toenemende rol van elektronica, telecommunicatie en informatieveiligheid.

Belangrijk is wel op te merken dat de gegevens uit de individuele en globale vergunningen, die de basis vormden voor de analyses in deze nota, geen volledig beeld verstrekken van de totale *dual-use*-uitvoer vanuit het Vlaams Gewest. Gezien het feit dat andere Europese lidstaten en bevriende landen zoals de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland algemeen genomen de belangrijkste afzetmarkten voor Vlaamse export zijn, zal dit wellicht ook gelden voor *dual-use*-uitvoer. Omdat *dual-use*-uitvoer naar deze bestemmingen ofwel niet vergunningsplichtig is (binnen de EU) of via algemene vergunningen verloopt (naar niet-EU bevriende landen) waar de Vlaamse overheid niet over rapporteert, is het niet mogelijk het aandeel van deze *dual-use*-handelsstromen vanuit Vlaanderen in beeld te brengen.

Dual-use-exportcontroles raken steeds meer beïnvloed door geopolitieke en geostrategische overwegingen. Lag bij aanvang de focus vooral op het voorkomen dat voor civiel gebruik geproduceerde goederen en technologieën hun weg vonden naar illegale massavernietigingswapenprogramma's, dan is de aandacht steeds meer verruimd naar de mogelijke aanwending van dergelijke civiele goederen voor conventionele militaire toepassingen. Deze vaststelling komt ook duidelijk tot uiting in de beschikbare toelichting aangaande de redenen waarom vergunningen geweigerd zijn. Het mogelijke risico op conventioneel militair eindgebruik – in tegenstelling tot het voorziene civiele eindgebruik – van de betrokken goederen

en technologieën komt hierbij vaak terug. De steeds nauwere verwevenheid van de civiele en de militaire sector brengt de belangrijke uitdaging met zich mee een eventueel militair eindgebruik blijvend te kunnen identificeren, ook in gevallen wanneer op het eerste gezicht enkel sprake is van een civiel eindgebruik. Dat geldt zowel voor gevallen waarbij er sprake is van een sterke verwevenheid van civiele en militaire toepassingen binnen bedrijven en onderzoeksinstellingen, als voor gevallen waarbij dekmantelbedrijven worden gebruikt om toevoerketens complex te maken en om de eindbestemming van de goederen te maskeren. Deze uitdaging blijkt duidelijk uit de beschreven casussen van Russische en Iraanse militaire systemen die in belangrijke mate waren samengesteld uit Westerse onderdelen. Een groot deel van deze onderdelen waren bovendien commerciële goederen en technologieën die buiten het toepassingsgebied van de Europese *dual-use*-verordening bleken te vallen.

Ook Europese sanctieregimes worden in dit kader steeds belangrijker en brengen eigen uitdagingen met zich mee. Dergelijke sanctieregimes richten zich niet enkel op de export van gecontroleerde *dual-use*-items, maar plaatsen ook bijkomende, niet-gecontroleerde goederen en technologieën onder controle, wanneer ze bestemd zijn voor de geïndiceerde landen. De voorbije jaren zijn Europese sancties afgekondigd tegen landen als Iran, Noord-Korea en Syrië omwille van de illegale programma's en effectieve inzet van massavernietigingswapens. Maar met name de reeks sancties die de EU sinds 2014, en vooral sinds februari 2022, in snel tempo ten aanzien van Rusland heeft geïmplementeerd, brengen belangrijke uitdagingen met zich mee. Deze uitdagingen bestaan zowel voor de betrokken bedrijven en onderzoeksinstellingen, die in overeenstemming met de snel veranderende regels moeten blijven handelen, als voor de overheidsdiensten (exportcontrole, douane en veiligheids- en inlichtingendiensten), die de handhaving, monitoring en sanctionering van eventuele inbreuken op de heersende regels zoveel mogelijk moeten garan-

deren. Bovendien blijkt dat proliferatienetwerken en -kanalen zich snel kunnen verleggen. Proliferatieroutes die traditioneel rechtstreeks via Rusland gingen, of via Hongkong en China, zijn de voorbije maanden in snel tempo verlegd en lopen nu via buurlanden van Rusland.⁴⁵

Deze vaststellingen illustreren de noodzaak van een slagkrachtige en flexibele controle, maar wijzen eveneens op de grote uitdagingen verbonden aan de implementatie ervan. Bovendien wijzen ze ook op de nood aan, en de complexiteit van, een commerciële due diligence bij bedrijven die goederen produceren die als *dual-use* gedefinieerd worden, of bedrijven die niet-gecontroleerde goederen en technologieën maken die interessant voor militair gebruik kunnen zijn.⁴⁶ Een grotere gevoeligheid en bewustwording inzake illegale proliferatiemechanismen is nodig om te voorkomen dat commerciële producten terecht komen in militaire toepassingen. Maar tevens vormt dat een zeer grote uitdaging. De bevindingen in recente analyses van westerse componenten in Russische en Iraanse raketten en drones, wijzen er op dat dit geen theoretische maar net een zeer pragmatische overweging is. Er rust dus een belangrijke verantwoordelijkheid op de Vlaamse overheid om te voorkomen dat Vlaamse goederen en technologieën in de verkeerde handen terecht komen. Het risico op misbruik van Vlaamse *dual-use*-goederen zo klein mogelijk houden, zonder de legitieme civiele economie te schaden, is een moeilijke evenwichtsoefening. Ze is echter wel noodzakelijk wil men voorkomen dat Vlaamse goederen en technologieën worden gebruikt in militaire toepassingen en ingezet worden tegen bondgenoten of bevriende landen, of voor het plegen van ernstige schendingen van de mensenrechten of het internationaal humanitair recht.

Eindnoten

- 1 Stewart, I. (2023). Export controls in an era of strategic competition: implications for the existing landscape and the need for a new multi-lateral trade review regime. *Strategic Trade Review*, 9 (10), 37-50.
- 2 Byrne, J., Somerville, G., Byrne, J., Watling, J., Reynolds, N. & Baker, J. (2022). *Silicon lifeline. Western electronics at the heart of Russia's war machine*. Londen: RUSI, https://static.rusi.org/RUSI-Silicon-Lifeline-final-updated-web_1.pdf; Conflict Armament Research (2022), *Documenting Russia's advanced weapon systems in Ukraine*, Ukraine Field Dispatch, May 2022, <https://storymaps.arcgis.com/collections/dd699cbf262947559a18e1a356f527b5?item=8>
- 3 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20202021-2128.html>
- 4 Conflict Armament Research (2022), *Missile components used in drone attacks in Northeast Syria*. Londen: Conflict Armament Research, p. 18- 19, <https://www.conflictarm.com/perspectives/missile-components-used-in-drone-attacks-in-northeast-syria/>
- 5 Depauw, S. & Baum, T. (2016). *Spelregels van wapenhandel*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 152.
- 6 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12045-2022-INIT/en/pdf>
- 7 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12045-2022-INIT/en/pdf.p.11>
- 8 Depauw, S. & Baum, T. (2016). *Spelregels van wapenhandel*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 152.
- 9 Depauw, S. & Baum, T. (2016). *Spelregels van wapenhandel*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 151.
- 10 Verordening 2021/821 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweeeërlei gebruik, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L206, 11 juni 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0821&from=EN>
- 11 Bromley, M. & Brockmann, K. (2021), *Implementing the 2021 recast of the EU Dual-use regulation: challenges and opportunities*, Non-Proliferation and Disarmament Papers, nr. 77, https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/eunpdc_no_77.pdf.p.2
- 12 Artikel 15 1° c) dual-use-verordening 2021/821.
- 13 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *Publicatieblad van de EU*, L335, 13 december 2008.
- 14 Bromley, M. & Brockmann, K. (2021), *Implementing the 2021 recast of the EU Dual-use regulation: challenges and opportunities*, Non-Proliferation and Disarmament Papers, nr. 77, p. 12.
- 15 Verordening (EU) 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, *Publicatieblad van de EU*, L229, 31 juli 2014.
- 16 Verordening (EU) 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van Verordening 441/2011, *Publicatieblad van de EU*, L16, 19 juli 2012.
- 17 Gijssels, G., Sneij, F. & Cops, D. (2022), *Chemische en biologische dual-use-handel en -industrie in Vlaanderen: aard, omvang en uitdagingen*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 41, https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2022/02/20220124_biolgische-chemische-dual-use-weblinks.pdf
- 18 Zie de jaarlijkse verslagen van de Vlaamse regering aan het Vlaams parlement over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel via www.fdfa.be
- 19 Zie bijlage 4 bij Verordening 2021/821 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweeeërlei gebruik, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L206, 11 juni 2021
- 20 Cops, D. & Gourdin, G. (2019), *Vlaanderen en nucleaire proliferatie. Uitdagingen voor nucleaire dual-use exportcontrole*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 45.
- 21 Gijssels, G., Sneij, F. & Cops, D. (2022), *Chemische en biologische dual-use-handel en -industrie in Vlaanderen: aard, omvang en uitdagingen*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 43-44.
- 22 Gijssels, G., Sneij, F. & Cops, D. (2022), *ibid*, p. 43-44.
- 23 Gijssels, G., Sneij, F. & Cops, D. (2022), *ibid*, p. 84.
- 24 Vraag 3-2761 van mevr. Anseeuw van 26 mei 2005 aan minister van economie, energie, buitenlandse handel en wetenschapsbeleid, Nucleair materiaal – leveringen aan Iran – adviezen en besluitvorming – exportvergunningen, *Schriftelijke vragen en antwoorden*, 3-49, *Senaat, 2004-2005*, <https://www.senate.be/www/?Mlval=consulteren/publicatie2&BLOKNR=103&COLL=B&LEG=3&NR=49&SUF=&VOLGNR=&LANG=nl>
- 25 Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 355 van 10 september 2018 van T. Soens aan minister-president G. Bourgeois, *Vlaams Parlement, zitting 2017-2018*, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1421936>
- 26 Jambon, J., antwoord op schriftelijke vraag 156 d.d. 20 januari 2022 van S. Aerts tot minister-president J. Jambon, schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2021-2022, Vlaams Parlement; Jambon, J., antwoord op schriftelijke vraag 2 d.d. 27 september 2021 van S. Aerts tot minister-president J. Jambon, schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2021-2022, Vlaams Parlement.
- 27 Cops, D. & Gourdin, G. (2019), *Vlaanderen en nucleaire proliferatie. Uitdagingen voor nucleaire dual-use exportcontrole*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 41.
- 28 Europese Commissie (2021), *Actieplan voor synergiën tussen de civiele, de defensie- en de ruimtevaartindustrie*, COM (2021) 70, 22 februari 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/action_plan_on_synergies_nl.pdf
- 29 Brockmann, K. & Raju, N. (2022), *Newspace and the commercialization of the space industry. Challenges for the Missile Technology Control Regime*. Stockholm: SIPRI,
- 30 European Council conclusions on Russia's unprovoked and unjustified military aggression against Ukraine, 24 February 2022, *EUCO 18/22*, <https://www.consilium.europa.eu/media/54495/st00018-en22.pdf>
- 31 Dienst Controle Strategische Goederen, *maandverslag dual-use februari 2022*, <https://www.fdfa.be/nl/maand-en-jaarverslagen>
- 32 Zie o.a. ook Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 110 d.d. 7 januari 2019 van T. Soens tot minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden, zitting 2021-2022, Vlaams Parlement*, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1458433>
- 33 Artikel 4 1° b) dual-use-verordening 2021/821.
- 34 Zie o.a. Byrne, J., Somerville, G., Byrne, J., Watling, J., Reynolds, N. & Baker, J. (2022), *Silicon lifeline. Western electronics at the heart of Russia's war machine*. Londen: RUSI, en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20202021-2128.html> als concrete voorbeelden.

- 35 Dienst Controle Strategische Goederen, *maandverslag dual-use september 2022*, <https://www.fdfa.be/nl/maand-en-jaarverslagen>.
- 36 18^{de} jaarverslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen voor de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, Vlaams Parlement, stuk 53-A/1 (2021-2022), p. 16-21, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1865249>
- 37 Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens (2019), *Jaarverslag 2018*. Brussel: FOD Economie; Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens (2018), *Jaarverslag 2017*. Brussel: FOD Economie.
- 38 Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 350 d.d. 15 juni 2017 van T. Soens tot minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden*, zitting 2016-2017, Vlaams Parlement, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1286911>
- 39 Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 352 d.d. 15 juni 2017 van T. Soens tot minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden*, zitting 2016-2017, Vlaams Parlement, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1286913>
- 40 Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 120 d.d. 10 januari 2019 van T. Soens tot minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden*, zitting 2018-2019, Vlaams Parlement, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1458440>
- 41 Bourgeois, G., antwoord op de schriftelijke vraag nr. 420 d.d. 12 september 2016 door T. Soens tot minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden*, zitting 2016-2017, Vlaams Parlement, 9 november 2016.
- 42 Bourgeois, G., antwoord op schriftelijke vraag 120 d.d. 10 januari 2019 van T. Soens tot minister-president G. Bourgeois, *Schriftelijke vragen en antwoorden*, zitting 2018-2019, Vlaams Parlement,
- 43 Gijsels, G., Sneij, F. & Cops, D. (2022). *Chemische en biologische dual-use-handel en -industrie in Vlaanderen: aard, omvang en uitdagingen*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 57.
- 44 [Hof van beroep: 'Douane mocht Syrië-export niet vervolgen'](https://www.knack.be) (knack.be)
- 45 <https://www.ft.com/content/4961a96c-16ac-496b-8aba-16d6025e4dfe>
- 46 Conflict Armament Research (2022), *Missile components used in drone attacks in Northeast Syria*. Londen: Conflict Armament Research, p. 19,

Vlaams Vredesinstituut

Het Vlaams Vredesinstituut werd in 2004 opgericht als paraparlementaire instelling bij het Vlaams Parlement. Het Vredesinstituut staat garant voor het aanleveren van grondige analyses, het informeren en organiseren van het debat, en het aansturen op maatregelen voor het bevorderen van vrede en geweldpreventie.

Auteur

Diederik Cops werkt sinds januari 2016 als senior onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut. Binnen het onderzoeksdomein "wapens-vrede-geweld" richt hij zich vooral op het aspect van exportcontrole.

Email: diederik.cops@vlaamsparlement.be