

ingediend op **1708** (2022-2023) – Nr. 1
22 mei 2023 (2022-2023)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking
en Toerisme
uitgebracht door Johan Deckmyn en Emmily Talpe

over de analyse van de uitvoer van dualusegoederen

*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

1. Inleiding door Nils Duquet.....	4
2. Toelichting door Diederik Cops.....	4
3. Vragen van de leden	7
4. Antwoorden van Diederik Cops en Nils Duquet.....	7

Bijlagen: zie de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be

Op 2 mei 2023 wisselde de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme met Nils Duquet, directeur van het Vlaams Vredesinstituut, en Diederik Cops, senior onderzoeker van het Vlaams Vredesinstituut, van gedachten over de analyse van de uitvoer van dualusegoederen.

Aanleiding voor de gedachtewisseling was de publicatie van het rapport van het Vlaams Vredesinstituut 'Dual-use: goederen en technologieën – Vlaamse buitenlandse handel & controle tussen 2013 en 2022'.

De sprekers maakten gebruik van een presentatie. Die gaat samen met het rapport als bijlage bij dit verslag en de documenten zijn beschikbaar op de [dossierpagina](https://www.vlaamsparlement.be) op www.vlaamsparlement.be.

1. Inleiding door Nils Duquet

Het Vlaams Vredesinstituut doet al jaren onderzoek naar dualusegoederen en -technologie, omdat dual use almaar belangrijker wordt als het gaat om vrede en oorlog, zegt de directeur van het Vlaams Vredesinstituut, *Nils Duquet*. Dual use werd vroeger vooral geassocieerd met massavernietigingswapens, maar ook bij de ontwikkeling van conventionele wapensystemen spelen dualusegoederen een rol. Dat betekent dat er een goed controlesysteem moet zijn, met minstens twee onderdelen: sluitende wetgeving en de handhaving ervan. In deze commissie is de problematiek ook aan bod gekomen in de hoorzitting (*Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1314/2*) die werd georganiseerd naar aanleiding van de bespreking van het voorstel van resolutie over dualusegoederen (*Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1314/1*).

Volgens Nils Duquet is er nog werk aan de winkel omdat de productie van dualusegoederen in Vlaanderen omvangrijker is dan die van de zuiver defensiegerelateerde goederen.

2. Toelichting door Diederik Cops

Volgens *Diederik Cops* is de discussie over dualusegoederen sinds de oorlog in Oekraïne verveld van eerder technisch tot heel reëel.

Uit een analyse van vooral Russische wapens die in Oekraïne zijn teruggevonden, blijkt namelijk dat zo'n vierhonderd componenten die in het Westen waren ontwikkeld en uitgevoerd voor civiele toepassingen, structureel hun weg gevonden hebben naar de Russische oorlogsmachine. Het gaat zowel om oude als nieuwe producten en technologieën, alsook om producten die niet onder het dualuse-exportcontroleregime vallen. Vaak is er sprake van illegale verwerving of frauduleuze afwending naar defensietoepassingen.

Bovenstaande analyse geldt trouwens niet alleen voor Russische wapens: ook de Iraanse drones die Rusland in Oekraïne inzet, blijken bijna volledig te zijn opgebouwd uit moderne westerse componenten, voornamelijk afkomstig uit de Verenigde Staten, en dat ondanks de internationale sancties tegen Iran. Het blijkt bovendien om een systematische aanpak te gaan om westerse componenten te verwerven, waarbij blijkt dat meer dan de helft van de gevonden componenten de laatste twee jaar geproduceerd zijn en dus hypermodern.

Deze twee cases tonen aan dat het belangrijk is de controle op de dualusehandel zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De spreker geeft ook aan dat de dualusetechnologie en -goederen in Vlaanderen belangrijker zijn dan de conventionele defensie-industrie.

Voor hij dieper ingaat op het rapport, situeert Diederik Cops eerst nog het complexe toepassingsgebied van dualusecontrole. In eerste instantie is er de Europese Dualuseverordening, waar een brede lijst van goederen onder valt die zowel een civiel als militair eindgebruik kunnen hebben.

Binnen de Europese Unie is de handel in die goederen grotendeels vrij, met uitzondering van hooggevoelige goederen als nucleaire splijtstof. Voor handel met betrouwbare partners buiten de Europese Unie – onder andere de Verenigde Staten, Noorwegen en Zwitserland – hoeft er vaak geen vergunning te worden aangevraagd vooraf, maar volstaat het om via algemene vergunningen te werken en jaarlijks te rapporteren aan de dienst Controle Strategische Goederen over de uitgevoerde hoeveelheden.

Voor export naar andere afzetmarkten moet er wel telkens een individuele of globale vergunning worden aangevraagd.

Voor andere afzetmarkten is er bovendien de mogelijkheid om zogenaamde catch-allgoederen – goederen die niet onder de verordening vallen maar er wel sterk op lijken of naar gevoelige bestemmingen gaan – ad hoc onder controle te plaatsen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren bij export naar landen waar een wapenembargo op rust. De handel is niet per se verboden, maar er is wel een extra controle op ongewenste militaire toepassingen.

Ten slotte zijn er sanctieregimes, waar het Russische sanctieregime een concreet voorbeeld van is. Onder zo'n sanctieregime wordt de export van gecontroleerde dualusegoederen veelal verboden en worden catch-allgoederen of andere goederen hetzij aan een bijkomende vergunningsplicht onderworpen hetzij onder het algemene exportverbod geplaatst.

De cijfers in het voorliggende rapport slaan op de dualusegoederen waarvoor de producent een individuele of globale exportvergunning moet aanvragen. Daaronder vallen ook catch-allgoederen die aan een bijkomende vergunningsplicht worden onderworpen en goederen die door middel van een sanctieregime onder controle zijn geplaatst. Diederik Cops geeft ter duiding wel mee dat het overgrote deel van de handel in dualusegoederen onder de intra-EU-handel of de handel via algemene vergunningen valt. Daarover zijn geen cijfers in dit rapport beschikbaar maar dat is belangrijk om de cijfers die wel in het rapport staan, te kunnen plaatsen. Ook de exportcijfers van bedrijven die wel in Vlaanderen produceren, maar hun hoofdzetel hebben in een andere EU-lidstaat, zijn niet in het rapport opgenomen, omdat vergunningen worden aangevraagd in het land waar de hoofdzetel is gevestigd.

Globale vergunningen geven aan wat een bedrijf verwacht te realiseren terwijl individuele vergunningen verwijzen naar een concrete transactie of contract.

Voor de individuele vergunningen is er sinds 2016 een stijging waar te nemen van de vergunde waarde tot 2019 en een sterke afname daarna. Die afname valt deels te verklaren door de impact van de coronapandemie op de civiele sector en deels door het sterke embargo op Rusland – een substantieel deel van de export in dualusegoederen was bestemd voor Rusland.

Ook bij de globale vergunningen – die volgens een driejaarlijkse cyclus verlopen – is er een waarneembare daling. Daar is de verklaring dat de dienst Controle Strategische Goederen bewust strenger omgaat met globale vergunningen en liever werkt met individuele vergunningen.

Vlaamse dualusegoederen hebben een mondiaal bereik – er zijn 130 bestemmingslanden – maar het grootste deel van de vergunde uitvoer gaat naar een elftal landen. China is de grootste afzetmarkt, opvallend gevolgd door Duitsland. Bij

Duitsland gaat het bijna uitsluitend om nucleaire splijtstof, dat ook binnen de EU vergunningsplichtig is. Andere belangrijke afzetmarkten van Vlaamse vergunde dualusegoederen zijn Rusland, Israël, Koeweit, Singapore, Taiwan en India.

De dualusegoederen die Vlaanderen exporteert, geven de eigenheid en kenmerken van de Vlaamse industrie goed weer. De grootste groep zijn de zogenaamde speciale materialen, met als voornaamste subcategorie chemische stoffen. Ook nucleaire splijtstoffen vormen een grote groep, maar de uitvoer daarvan is na 2015 nagenoeg stilgevallen. De nucleaire industrie is in Vlaanderen sterk afgebouwd.

De export van elektronica en telecommunicatie en informatieveiligheid is dan weer gestegen, met vooral China en Rusland als afnemer. China is een belangrijke afzetmarkt voor semiconductoren – chips – en de technologie die nodig is voor de productie en ontwikkeling ervan. Ook sensoren en lasers die vooral via globale vergunningen werden uitgevoerd, zijn een belangrijk dualuse-exportgoed, met opnieuw Rusland als voornaamste bestemming. Een volgende categorie van exportgoederen is materiaalbewerking, met meer bepaald de isostatische persen die ongeveer de helft van de vergunde waarde realiseren.

In 2013 en 2014 kwam ook ruimtevaart voor als productgroep. De verwachting is dat die categorie de komende jaren belangrijk zal worden, omdat de EU de synergie tussen militaire en civiele ruimtevaart promoot en omdat de Vlaamse overheid de Vlaamse ruimtevaartsector sterk propageert.

Dezelfde landen waarnaar veel wordt uitgevoerd, komen ook voor op de lijst van landen waarvoor het vaakst een vergunning wordt geweigerd: Rusland, China, Iran, India en zo verder. Het laatste decennium is van 3,4 tot bijna 9 procent van de vergunningen geweigerd omdat het risico op militaire afwending reëel was. De totale waarde van de geweigerde uitvoer ligt sinds 2016 ook opvallend hoger dan de jaren daarvoor. De uitvoer van isostatische persen wordt over het algemeen vaak geweigerd, specifiek in het geval van China gaat het vaak om elektronica.

Redenen voor weigering van dualuse-export kunnen heel divers zijn, maar hebben meestal te maken met een bezorgdheid over het eindgebruik.

Diederik Cops vat samen. De Vlaamse dualusesector is omvangrijk, divers en mondiaal georiënteerd. De bredere context waarin de sector opereert, met de geopolitieke evoluties van de voorbije jaren, stelt het controleregime voor grote uitdagingen. Er is ook een groeiende verwevenheid van de civiele en militaire sector wereldwijd, waardoor het risico op militaire afwending moeilijker in te schatten is. Tegelijkertijd worden de Europese sanctieregimes belangrijker en uitgebreider, waardoor meer en meer goederen onder controle worden geplaatst.

De bevoegdheid van Vlaanderen in het hele verhaal is een omvattende controlebevoegdheid, meer dan een loutere vergunningsbevoegdheid. Dat betekent dat Vlaanderen in de eerste plaats moet werken aan 'outreach' en bewustwording, zodat bedrijven en sectoren zich bewust zijn van de realiteit en risico's die handel in strategische producten met zich meebrengt. Daarvoor is er nood aan een sterke samenwerking en kennisdeling tussen bedrijven en de overheid, zodat de risico's en de manieren om ermee om te gaan, duidelijk zijn.

Een tweede aspect gaat over het eigenlijke vergunningsbeleid en de controle op eindgebruik.

Een derde aspect is de opvolging van de vergunningsvoorwaarden.

Het sluitstuk van de controlebevoegdheid is handhaving en sanctionering – wat in België een gedeelde verantwoordelijkheid is – zodat het hele beleid ook meer afdwingbaar wordt.

3. Vragen van de leden

Voor *Johan Deckmyn* toont de uiteenzetting de complexiteit aan van de materie. Het verrast hem ook enigszins dat de klemtoon zo sterk op het geopolitieke aspect ligt, terwijl hij er altijd van uitgegaan was dat de dualuseproblematiek eerder een morele zaak was.

De spreker begrijpt niet goed waarom de export van bedrijven die wel in Vlaanderen produceren maar hun hoofdzetel elders hebben, zoals BASF, niet door de Vlaamse instanties gecontroleerd wordt. Zelfs als de aanvraag in een ander land gebeurt, zou Vlaanderen de export moeten controleren. Hoe kan de overheid op die manier eenduidig beleid voeren?

Wat de bestemmingslanden betreft, vraagt hij zich af hoe Vlaanderen kan controleren of garanderen dat bepaalde producten of technologieën niet doorverkocht worden.

Daarbij aansluitend, hoe wordt de eigenlijke controlebevoegdheid gecontroleerd? De uitvoer van isostatische persen naar het Verenigd Koninkrijk werd bijvoorbeeld tegengehouden door de federale overheid, vanwege het nucleaire aspect, ondanks een vergunning vanuit Vlaanderen. Hij verwijst naar zijn vraag om uitleg hierover (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2022-23, nr. 715). Was het Verenigd Koninkrijk nog een EU-lidstaat geweest, dan had de federale overheid de uitvoer niet kunnen tegenhouden. Volgens de spreker speelden in die casus ook andere – politieke – overwegingen, wat de transparantie van de controlebevoegdheid niet ten goede komt.

Inzake de geweigerde vergunningen wil hij weten waarom India in het rijtje voorkomt. Worden vergunningen geweigerd door het conflict met Pakistan? Johan Deckmyn ging ervan uit dat India, in tegenstelling tot China of Rusland, als een vrij betrouwbare partner werd gezien.

4. Antwoorden van Diederik Cops en Nils Duquet

Diederik Cops beantwoordt eerst de laatste vraag. Weigeringen van dualuse-uitvoer in het geval van India gaan meestal over isostatische persen, vanwege het risico op militair-nucleair eindgebruik. Dat India als kernmacht nooit het non-proliferatieverdrag heeft getekend, speelt daar ook in mee.

Als de productielocatie en de hoofdzetel van een bedrijf zich niet in eenzelfde EU-lidstaat of EU-deellidstaat bevinden, kan de lidstaat waar de hoofdzetel is gevestigd inderdaad een vergunning afleveren. Die vergunning is dan geldig in de hele EU. De lidstaat waar de goederen zich bevinden, heeft evenwel de mogelijkheid om zich tegen de export ervan te verzetten. Er is dus wel nog een stuk controlebevoegdheid in het land van herkomst, enkel de vergunningsaanvraag gebeurt dan elders.

Het klopt dat de eindbestemming van goederen, en ook het eindgebruik, soms moeilijk in kaart te brengen zijn. De spreker stelt zelf vast dat er soms hele carousels worden opgezet, met meerdere tussenpersonen in verschillende landen, om het eindgebruik te gaan verdoezelen. Het is dus zeer complex, en militaire afwending zal niet altijd voorkomen kunnen worden.

Er zijn echter ook eenvoudige indicatoren op basis waarvan bedrijven zelf kunnen nagaan of iets wel koosjer is: nieuwe klanten of opvallend grote bestellingen zijn

bijvoorbeeld al mogelijke 'red flags'. Ook analyses zoals die waar de spreker bij het begin van zijn uiteenzetting naar verwees, geven nuttige informatie die controleinstanties, maar ook bedrijven zelf, kunnen gebruiken. Sinds de directe export naar Rusland verboden is, valt het bijvoorbeeld op dat er meer bestellingen komen vanuit buurlanden zoals Armenië, Kirgizië of Kazachstan. Die informatie breed delen kan al een groot verschil maken.

Wat het geopolitieke aspect betreft: de discussie was in het verleden inderdaad eerder technisch en met een focus op massavernietigingswapens, terwijl het recent meer over het conventioneel-militaire eindgebruik gaat en exportcontrole een instrument is geworden in bredere geopolitieke conflicten. De Verenigde Staten gebruiken die controle bijvoorbeeld heel sterk om handel in kritische technologieën naar China stop te zetten. Veiligheid speelt een steeds belangrijkere rol, terwijl vroeger de economische overwegingen de doorslag gaven. Daar speelt de oorlog in Oekraïne een grote rol in, want het gevaar dat producten gebruikt worden tegen een bondgenoot, is reëel, en dat geeft de hele problematiek een andere dimensie.

Nils Duquet voegt daar nog aan toe dat controle op dualuse-export inderdaad zeer complex is, maar daarom niet minder noodzakelijk, want als producten in de verkeerde handen terechtkomen, kunnen de gevolgen enorm zijn.

Cathy COUDYSER,
voorzitter

Johan DECKMYN
Emmily TALPE,
verslaggevers