

## Politieke nota – aanbevelingen voor het Vlaams wapenhandelbeleid

Jemen, Libië, Syrië, Nagorno-Karabakh. De gewapende conflicten die aan de buitengrenzen van Europa plaatsvinden zijn niet op één hand te tellen. Wapens zijn steeds de zuurstof die deze oorlogen in stand houden. Ook vanuit Vlaanderen vertrekken wapens die terecht komen in 'foute' handen of gebruikt worden voor het plegen van mensenrechtenschendingen. De controle op de export van wapens is een belangrijk beleidsinstrument voor conflictpreventie en veiligheid.

*“Op het eerste zicht lijken de Vlaamse wapens soms neutraal of onschuldig. Maar zonder radar of beeldscherm kan een gevechtsvliegtuig geen bommen werpen.”*

De Vlaamse defensie-industrie produceert voornamelijk hoogtechnologische onderdelen voor grotere wapensystemen: beeldschermen, radarsystemen, vizieren, vuurgeleidingssystemen,... Op het eerste zicht lijken die producten soms neutraal of onschuldig. Maar zonder radar of beeldscherm kan een gevechtsvliegtuig geen bommen werpen. Ook al ogen de brochures van de Vlaamse defensiebedrijven clean, hun producten maken net zo goed dodelijke slachtoffers.

In deze nota doen we aanbevelingen voor het versterken van de controle op het eindgebruik, een betere transparantie, een meer effectieve controle op doorvoer en bieden we een kader voor de Europeanisering van het wapenexportbeleid.

## Het ongekend eindgebruik: de achilleshiel van het Vlaams wapenexportbeleid

De controle op het eindgebruik is de hoeksteen van elk effectief exportcontrolesysteem. Zonder kennis van het eindgebruik is een sluitend controlebeleid onmogelijk. Toch is dit dé achilleshiel van het Vlaams exportbeleid. Volgens onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut schommelt het ongekend eindgebruik tussen de 60-78 procent. In het merendeel van de gevallen weet de Vlaamse overheid dus niet wat er met de Vlaamse wapens gebeurt.

Regelmatig duikt er bewijs op dat Vlaamse wapens wel degelijk worden ingezet in conflictzones wereldwijd:

- De Saudische Eurofighter Typhoon gevechtsvliegtuigen zijn voorzien van Vlaamse radartechnologie geproduceerd door Advionics. Deze vliegtuigen bombarderen op grote schaal Jemen en maken zich daarbij schuldig aan schendingen van het internationaal humanitair

recht. Ook ziekenhuizen, scholen, vluchtelingenkampen en andere burgerinfrastructuur behoren tot hun doelwitten. De Vlaamse onderdelen werden in eerste instantie geëxporteerd naar een productiesite van Airbus in Duitsland, waar ze werden geïntegreerd in de Eurofighter gevechtsvliegtuigen.

- De maritieme blokkade van Jemen, die verantwoordelijk is voor een groot deel van de humanitaire crisis in het land, wordt ondersteund met Vlaamse technologie: corvettes van de Verenigde Arabische Emiraten en Saudische fregatten zijn uitgerust met beeldschermen van ScioTeq (vroeger Barco).
- De Turkse A400M militaire transportvliegtuigen bevatten onderdelen van Sabca Limburg, Asco Industries en het vroegere Barco (nu ScioTeq). Die vliegtuigen worden gebruikt voor het transporteren van troepen en militair materiaal naar Syrië, Libië en Nagorno-Karabakh. De assemblage van de A400M gebeurt in Spanje, maar leveringen van Vlaamse onderdelen gaan eerst via Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Officieel staat de Spaanse defensie-industrie aangeduid als eindgebruiker, maar uit een parlementaire vraag blijkt dat het gaat om een tussenhalte en dat Turkse luchtmacht de werkelijke eindgebruiker is.
- Ook de Airbus A330MRTT, geleverd aan Saudi-Arabië en gebruikt in de Jemen-oorlog, bevat schermen van ScioTeq.

De aard van de Vlaamse wapenindustrie maakt de controle op het eindgebruik niet evident, maar het wapenhandeldecreet van 2012 heeft de controle op het eindgebruik verder bemoeilijkt. Voor intra-Europese overbrengingen werd er gekozen voor een systeem van drie soorten vergunningen, namelijk algemeen, globale en individuele vergunningen.

***“Volgens onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut schommelt het ongekend eindgebruik tussen de 60-78 procent. In het merendeel van de gevallen weet de Vlaamse overheid dus niet wat er met de Vlaamse wapens gebeurt.”***

Sinds 2012 kunnen defensiebedrijven een algemene vergunning aanvragen, daarmee mogen ze bepaalde goederen leveren aan de industrie van Europese lidstaten. Ze hoeven dan niet meer voor elke levering vooraf een vergunning aan te vragen, maar kunnen vrij exporteren. Dus zonder voorafgaande toetsing van het eindgebruik aan de uitvoercriteria.

Dit heeft tot gevolg dat waar het controlebeleid voordien a priori plaatsvond, dit in grote mate is verschoven naar een a posteriori controle. Het is zeer moeilijk voor Vlaanderen om nog in te grijpen in wat er qua Vlaams militair materiaal haar grondgebied verlaat. Het Vlaams Vredesinstituut zegt hierover in haar jaarrapport 2014 het volgende:

*“Transacties onder algemene vergunningen worden nog wel gereguleerd, maar de controlemodaliteiten verschuiven van een controle voorafgaand aan een specifieke levering, naar controle nadien. De overheid maakt voor deze transacties binnen de EU bijgevolg geen voorafgaande afwegingen meer inzake het eindgebruik. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid nu meer bij de betrokken bedrijven zelf gelegd.”<sup>1</sup>*

Deze tendens heeft er dus toe geleid dat 1) we amper weten waar het Vlaams militair materiaal precies naartoe gaat en 2) Vlaanderen een deel van haar controlebeleid de facto uit handen heeft gegeven.



De Saudische gevechtsvliegtuigen bevatten Vlaamse onderdelen

### **Vredesactie raadt aan:**

De Vlaamse overheid moet systematisch het eindgebruik van de Vlaamse wapenexport nagaan. Nu al doet de Vlaamse overheid dat voor alle wapenexport die via Israël verloopt. Ook andere Europese landen gaan systematisch het eindgebruik van onderdelen van grotere wapensystemen na. Het Verenigd Koninkrijk lijst bijvoorbeeld de mogelijke eindgebruikers van Britse onderdelen op.<sup>2</sup>

Er bestaan verschillende manieren om het eindgebruik consequent na te gaan:

- Zich grondig, regelmatig en accuraat op de hoogte te laten houden van alle eindbestemmingen van uitgevoerde militaire goederen, ook als het om onderdelen gaat die elders in wapensystemen geïntegreerd wordt. Dit door het strikter laten naleven van de bestaande

<sup>1</sup> Sara Depauw en Nils Duquet, “Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2014”, Vlaams Vredesinstituut, 2015, p. 13

<sup>2</sup> <https://caat.org.uk/data/exports-uk/licence-list?region=Saudi+Arabia&supply=ultimate>

informatieverplichtingen en door een meldingsplicht bij alle gebruik van uitvoervergunningen.

- Een systematische toestemmingsvereiste in te voeren bij wederuitvoer buiten de EU. Op deze manier behoudt de overheid niet alleen het overzicht van waar de Vlaamse wapens naartoe gaan, maar kan ze ook ingrijpen wanneer deze wederuitvoer niet strookt met de Vlaamse uitvoercriteria.
- Leg de defensiebedrijven een bindende zorgplicht op. Maak ze verantwoordelijk voor het traceren waar hun goederen terecht komen en voor het controleren en monitoren of de (verdere) uitvoer niet leidt tot het schenden van de uitvoercriteria, het internationaal humanitair recht of de mensenrechten. Maak hen mede-aansprakelijk voor eventuele mensenrechtenschendingen die met de uitgevoerde militaire goederen plaatsvinden via een zorgplichtwetgeving.

Ook in het geval van individuele en globale vergunningen voor intra-communautaire handel is er dikwijls sprake van een ongekend eindgebruik vermits de controle op het eindgebruik stopt op het moment van de beslissing over de vergunning. De overheid heeft wel de mogelijkheid om deze export aan extra garanties te onderwerpen (artikel 19 § 3), maar in de praktijk is dit zelden het geval. Ook in het geval van individuele en globale vergunningen is een toestemmingsvereiste bij wederuitvoer uit de EU een must.

## **Transparantie: een voorwaarde voor een effectief controlebeleid**

Zonder transparantie is noch een onderbouwd publiek debat mogelijk noch een actieve publieke controle op eventueel misbruik van Vlaamse defensiegerelateerde goederen.

Het mogelijk maken van een actieve publieke controle speelt een essentiële rol in een effectief controlebeleid. De controle instanties zijn beperkt in

capaciteit en steunen in hun werk deels op informatie aangebracht door andere actoren. De voorbije jaren is reeds gebleken, bijvoorbeeld in het #BelgianArms-onderzoek naar het effectieve gebruik van uit België uitgevoerd militair materiaal of uit het onderzoek naar de doorvoer op de Bahri-schepen, dat dat publieke controle door pers en

*“De voorbije jaren is reeds gebleken dat dat publieke controle door pers en NGO’s zorgt voor bijkomende en relevante informatie.”*

NGO’s zorgt voor bijkomende en relevante informatie. De overheid is gebaat bij het mogelijk maken van zo’n externe, publieke controle en feedback door zelf voldoende transparant te zijn over wat geëxporteerd wordt.

Bovendien vereisen de UN Guiding Principles on Business and Human Rights dat bedrijven extern rapporteren en communiceren over mogelijke

bedreigingen voor mensenrechten via hun bedrijfsvoering en hoe ze dergelijke impact trachten te vermijden. En dit op een manier die toelaat te verifiëren hoe adequaat het bedrijf dit doet (Principe 21b). Ook de overheid valt onder die verplichting (Principe 3 en 8). Het is enkel door controle en feedback door externe actoren mogelijk te maken, dat er een effectieve uitvoering kan zijn van de human rights due diligence voorzien in het wapenhandeldecreet.

#### **Vredesactie raadt aan:**

- Momenteel wordt enkel de generische categorie (aangeduid als ML) van het geëxporteerde product vermeld. Een transparant beleid zou ook de exporterende bedrijven en de exacte producten vermelden. Het argument dat dit nadelig zou zijn voor de industrie gaat niet op, vermits een waarnemer uit het industriële veld op basis van de momenteel vermelde generische categorieën wel degelijk weet om welke bedrijven/producten het gaat. Het achterhouden van deze informatie is dan ook enkel nadelig voor de parlementaire en publieke controle.
- Sinds de vorige beleidsperiode rapporteert de Vlaamse overheid ad hoc over de motivering die ten grondslag ligt van bepaalde vergunningen. Dit is een stap in de goede richting en moet systematisch worden toegepast voor alle vergunningen. Op die manier bestaat er transparantie over de toepassing van de criteria van het EU gemeenschappelijke standpunt in het Vlaams exportbeleid.
- Artikel 50, §4 van het Wapendecreet, dat nu als een geheimhoudingsbepaling wordt gebruikt om alle bijkomende informatie (buiten de decretaal voorziene verslagen) zonder verdere afweging aan de openbaarheid te onttrekken, moet geschrapt worden. De uitzonderingsgronden in het kader van openbaarheid van bestuur voorzien in het Bestuursdecreet bieden voldoende bescherming tegen mogelijke schade of misbruik.

## **Doorvoer van wapens blijft onder de radar**

Vlaanderen is een belangrijke logistieke regio in Europa. Zo kenden de Vlaamse zeehavens in 2018 een trafiek van 309 miljoen ton aan goederen. Een deel van die trafiek zijn ook wapens in transit naar een andere bestemming.

In 2019 werden er echter maar vier vergunningen voor doorvoer aangevraagd. Nooit waren er dat zo weinig doorvoervergunningen. Dat doet vermoeden dat een enorme hoeveelheid trafiek aan wapens die via Vlaanderen passeert, niet eens wordt opgemerkt. Ter vergelijking, in Nederland werden in 2019 maar liefst 1362 meldingen gemaakt van doorvoer. Zelfs het Waals gewest, dat in vergelijking met Vlaanderen weinig logistieke hubs telt, maakte voor 2018 melding van 43 doorvoervergunningen.

Het gebrek aan zicht op een substantiële stroom aan wapens die plaatsvindt via het Vlaams gewest brengt reële risico's met zich mee. Wapens vervoerd via Vlaams grondgebied kunnen terecht komen in conflictgebieden of kunnen tijdens de transit afgewend worden naar het illegale circuit.

*“In 2019 werden er maar vier vergunningen voor doorvoer aangevraagd. Nooit waren dat er zo weinig.”*

De passage van schepen van de Saoedische scheepvaartmaatschappij Bahri toont aan dat die risico's niet denkbeeldig zijn. Schepen van Bahri dokten op verschillende momenten aan in de haven van Antwerpen in 2018 en 2019. Onderzoek van Knack en Le Soir toont dat die schepen voor honderd ton aan munitie en explosieven aan boord hadden met Saudi-Arabië als eindbestemming. De scheepsagent Unamar had echter nagelaten om een doorvoervergunning aan te vragen, waardoor de transit van deze wapens onder de radar bleef.



De Saudische wapentrafikant de Bahri Yanbu in de haven van Antwerpen in mei 2019

Het Vlaams wapenhandeldecreet maakt een onderscheid tussen doorvoer met overlading en doorvoer zonder overlading.

Bij **doorvoer met overlading** worden militair materiaal overgeladen van het ene vervoersmiddel op het andere. Bij doorvoer met overlading is een vergunning altijd nodig, behalve als het gaat over een overbrenging tussen twee EU-lidstaten.

Bij **doorvoer zonder overlading** is er enkel sprake van een ad hoc vergunningsplicht. Indien een betrokken actor weet heeft van een problematisch eindgebruik heeft, is een melding aan de overheid verplicht. De overheid kan dan beslissen om de doorvoer onder vergunning te plaatsen. De initiële beoordeling of een specifiek doorvoerdossier gemeld dient te worden, wordt echter uitbesteed aan de betrokken actoren. Hierdoor glipt een groot deel van de doorvoer door de mazen van het net. De passage van de Bahri schepen toont dat dit een reëel probleem is en dat louter vertrouwen op de goodwill van externe commerciële actoren niet werkt. Nederland werkt

daarentegen met een systematische meldingsplicht. Ongeacht de eindgebruiker, hebben externe actoren de verplichting om doorvoer te melden aan de overheid.

De Vlaamse overheid moet werk maken van een sluitende controle op doorvoer. Een eerste stap is het invoeren van een systematische meldingsplicht bij doorvoer zonder overlading. Op die manier kan de overheid ingrijpen daar waar mogelijk.

## Tijd voor een Europees wapenexportbeleid



Europese wapens worden op grote schaal ingezet in de oorlog in Jemen door de Saudische coalitie.

De Vlaamse wapenindustrie is innig verweven met die van onze Europese buurlanden. Het is in onze buurlanden dat Vlaamse onderdelen worden geïntegreerd in gevechtsvliegtuigen, tanks en

oorlogsschepen. Deze Europese landen zijn niet noodzakelijk de eindgebruiker van die Vlaamse onderdelen. In veel gevallen worden de afgewerkte producten buiten de Europese Unie geëxporteerd.

*“De oorlog in Jemen en de wapenexport naar Saudi-Arabië heeft duidelijk gemaakt dat er amper sprake is van een Europese harmonisering. Integendeel zelfs.”*

De Europese richtlijn omtrent intracommunautaire wapenhandel van 2009 (richtlijn 2009/43/EC) heeft de Europese wapenmarkt in grote mate geliberaliseerd. Sindsdien kunnen bedrijven via een systeem van algemene vergunningen hun producten gemakkelijker verkopen aan gecertificeerde bedrijven of personen binnen de Europese Unie.

Hoewel de interne markt geliberaliseerd is, staat hier geen evenwaardig controlebeleid van wapens buiten de EU tegenover. Het controlebeleid, vastgelegd in het gemeenschappelijk standpunt van 2008 (gemeenschappelijk standpunt 2008/944/CFSP), blijft in grote mate een document waarbij de lidstaten zeer veel margevrijheid hebben bij de implementatie. Terwijl de richtlijn van 2009 deel uitmaakt van de interne markt en dus vastgelegd is in hard law, blijft het gemeenschappelijk standpunt onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en heeft daardoor geen onmiddellijke ingang in de nationale wetgeving van lidstaten.

De richtlijn van 2009 ging uit van een steeds toenemende convergentie van de wapenexportsystemen van de Europese lidstaten. De oorlog in Jemen en de wapenexport naar Saudi-Arabië heeft duidelijk gemaakt dat er amper sprake is van een Europese harmonisering. In tegendeel zelfs, lidstaten zoals Duitsland of Vlaanderen voeren een fundamenteel ander beleid dan Frankrijk of Wallonië. In afwezigheid van die convergentie is het niet te verantwoorden dat Vlaanderen veel van haar beslissingen betreffende eindgebruik delegeert aan andere lidstaten.

Het Vlaams Vredesinstituut zegt hierover “Terwijl interne grenzen voor wapenhandel afgebouwd worden is het gemeenschappelijk standpunt het enige Europese instrument dat de buitengrenzen van de EU bewaakt. [...] Hierdoor dreigen zwakke schakels in het systeem de voornaamste doelstelling van het Europees exportbeleid – namelijk de preventie van gewapende conflicten – te ondergraven”.

In afwezigheid van een Europees exportcontrolebeleid, blijft een Vlaams sluitend controlebeleid dan ook een absolute vereiste. Tegelijkertijd moet Vlaanderen een voortrekkersrol spelen in de Europeanisering van het wapenexportbeleid:

1. Het EU gemeenschappelijk standpunt moet omgezet worden in een **Europese richtlijn**. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de implementatie, maar hierdoor krijgen de criteria waaraan een wapenexportvergunning moet voldoen rechtstreekse toepassing in de nationale wetgeving.
2. Er moet een tijdige, regelmatige en publieke **rapportage** zijn over de wapenexportvergunningen. Overheden moeten bovendien rapporteren over het evaluatieproces en de motivering die ten gronde van een vergunning ligt. Ook tussen lidstaten onderling zou het delen van positieve beoordelingen een stap vooruit zijn. Onderlinge transparantie over de positieve beoordelingen kan leiden tot meer daadwerkelijke onderlinge verantwoording, inbedding in een gemeenschappelijk buitenlands beleid en convergentie in die beoordelingen.
3. Het **middenveld moet toegang hebben tot de rechtbank** om zo een effectieve toetsing van de uitvoercriteria mogelijk maken. Enkel door



daadwerkelijk een gemeenschappelijke jurisprudentie te creëren rond de beoordelingen op basis van de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt kan een level-playing field in combinatie met een hoge mensenrechtenstandaard gecreëerd worden.

4. **Post-uitvoer controle** en feedback daarvan in de uitvoerbeslissingen. In praktijk is er geen verdere controle op wat met het militair materieel gebeurt na de uitvoer. Feedback over de eerder gemaakte risicobeoordeling ontbreekt grotendeels en bijsturing na evaluatie is bijgevolg moeilijk. Dit in tegenstelling tot het Amerikaanse exportbeleid waarin wel een opvolging en controle na de export is voorzien. Ook Duitsland is hiermee gestart. Een dergelijke post-uitvoercontrole is een noodzakelijk instrument voor een degelijke exportcontrole, maar moeilijk op te bouwen voor kleine lidstaten en zeker voor de Belgische regio's. Een Europese oplossing, via een door de EEAS gecoördineerde samenwerking tussen de lidstaten, lijkt aangewezen.