

[VREDESACTIE]



Aanbevelingen
bij de optimalisatie
van het Vlaams
wapenhandeldecreet

Inleiding

De buitengrenzen van Europa staan in vuur en vlam. Syrië, Irak, Jemen, Oekraïne, de lijst van gewelddadige conflicten is lang. 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 Vlaamse overheid mag haar ogen hier niet voor sluiten. De exportcontrole op wapens is een belangrijk beleidsinstrument voor conflictpreventie en veiligheid.

In het voorjaar van 2016 staat de optimalisatie van het Vlaams wapenhandeldecreet op de agenda. Dit is broodnodig. Het wapenhandeldecreet van 2012 heeft een aantal grote tekortkomingen. Meer dan 50 procent van de Vlaamse wapenexport wordt niet meer gecontroleerd. Van de wapenexport die wel nog controleplichtig is, is meer dan 60 procent van het eindgebruik ongekend. Wil de Vlaamse overheid nog een exportcontrole voeren op wapenhandel, dan zijn bijstellingen dringend nodig.

Met het oog op de optimalisatie van het wapenhandeldecreet geeft Vredesactie alvast een aantal suggesties voor een sluitend wapenexportbeleid. Daarbij vestigen we de aandacht op vier cruciale elementen die met het oog op conflictpreventie en veiligheid het meest prangend zijn namelijk het ongekend eindgebruik, de uitholling van de catch-all clause, transparantie als een fundamentele voorwaarde voor een democratisch debat en een 'on-hold'-regeling voor de meest problematische exportbestemmingen.

“Wil de Vlaamse overheid nog een exportcontrole voeren op wapenhandel, dan zijn bijstellingen dringend nodig.”

Wapens: geen neutrale producten

Wapens zijn geen appels en peren. Het zijn geen neutrale producten. Ze hebben een extreem lange levensduur. Wapens die vandaag verhandeld worden blijven de komende decennia operationeel en kunnen gebruikt worden bij mensenrechtenschendingen en oorlogen en terecht komen bij gewapende groeperingen. Het is ten overvloede gedocumenteerd dat gewapende groeperingen wereldwijd vechten met Europese, Russische en Amerikaanse wapens die decennia eerder zijn geëxporteerd.

Een wapenexportcontrolebeleid is een integraal onderdeel van een buitenlands beleid. Het exporteren van wapens naar een regime geeft die overheid internationale legitimiteit en de zuurstof om haar beleid voort te zetten. Indien Vlaanderen een duurzame en verantwoordelijke rol wil spelen in de wereld, dan dient er omzichtig omgesprongen te worden met het uitvoeren van wapens.

INHOUDSTABEL

Inleiding	3
Wapens: geen neutrale producten	3
Eindgebruik: de blinde vlek van het Vlaams wapenhandelbeleid	4
De vrijmaking van de intra-Europese wapenhandel	5
Catch-all clause: helft wapenhandel van de radar	7
Transparantie: voorwaarde voor een onderbouwd parlementair debat	9
Een Vlaams wapenembargo op het Midden-Oosten?	10



Eindgebruik: de blinde vlek van het Vlaams wapenhandelbeleid

“ In het merendeel van de gevallen weet de Vlaamse overheid niet wat er met de Vlaamse wapens gebeurt ”

“Controle van het eindgebruik [...] is de hoeksteen van een effectief exportcontrolesysteem”, zo stelt de conceptnota van de Vlaamse regering.¹ Zonder kennis van het eindgebruik is een sluitend controlebeleid immers onmogelijk. Toch blijft dit het belangrijkste pijnpunt van het Vlaams exportbeleid. Volgens onderzoek

van het Vlaams Vredesinstituut schommelt het ongekend eindgebruik tussen de 60 en 78 procent. In het merendeel van de gevallen weet de Vlaamse overheid dus niet wat er met de Vlaamse wapens gebeurt.

Sporadisch duikt er bewijs op dat Vlaamse wapens worden ingezet in conflictzones wereldwijd. Zo is de Saoedische luchtmacht al maandenlang betrokken in de oorlog in Jemen. De Saoedische gevechtsvliegtuigen bevatten Vlaamse radarapparatuur. Deze radarapparatuur werd in eerste instantie geëxporteerd naar Duitsland voor verdere integratie in de Eurofighter Typhoon gevechtsvliegtuigen. Enkel na onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut werd onthuld dat deze radars geen eindgebruik hebben in Duitsland, maar in Saoedi Arabië waar ze nu ingezet worden in de oorlog in Jemen.²

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 algemene, globale en individuele vergunningen.

¹ Conceptnota aan de Vlaamse regering. Betreft: Optimalisatie van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit, p. 8.

² Nils Duquet, “Van Vlaamse Makelij: Het eindgebruik van Vlaams militair materiaal”, Vlaams Vredesinstituut, 2011.



De vrijmaking van de intra-Europese wapenhandel

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 op de export van defensiegerelateerde goederen 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

Sinds 2012 kunnen defensiebedrijven een algemene vergunning aanvragen. Daarmee mogen ze bepaalde goederen leveren aan bepaalde categorieën van bestemmingen (met name binnen de EU). Ze hoeven dan niet meer voor elke levering vooraf een vergunning aan te vragen, maar kunnen vrij exporteren, 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:

het gemeenschappelijk standpunt onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en heeft daardoor, juridisch gezien, een zwakkere status. Zo kan de implementatie niet onderworpen worden aan de controle van het Europees Hof van Justitie.

Het Vlaams Vredesinstituut zegt hier het volgende over *“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 dus een absolute vereiste. Dit is wel degelijk mogelijk. De Europese richtlijn geeft voldoende beleidsruimte voor een volwaardig controlebeleid.



“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.”³

Hierdoor weten we amper waar Vlaams militair materiaal precies naartoe gaat. Vlaanderen heeft een deel van haar controlebeleid de facto uit handen gegeven.

Vredesactie raadt aan:

Hoewel de Europese richtlijn van 2009 de intra-communautaire handel heeft geliberaliseerd, laat deze richtlijn wel degelijk toe om aan algemene vergunningen bijkomende voorwaarden te koppelen die door de bestemming van die goederen nageleefd moeten worden.

Vredesactie pleit voor een mededelingsplicht bij wederuitvoer buiten de EU. Op die manier behoudt de overheid het overzicht waar Vlaamse wapens naartoe gaan en kan ze in het geval van problemen haar beleid bijsturen.

³ Sara Depauw en Nils Duquet, “Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2014”, Vlaams Vredesinstituut, 2015, p. 13

Catch-all clause: helpt wapenhandel van de radar

Een tweede pijnpunt is de Vlaamse toepassing van de catch-all bepaling. In de wetgeving voor 2012 stelde de catch-all de overheid in staat producten te controleren die niet vielen onder de Europese lijst van militaire goederen (ML), maar wel een militaire eindgebruiker hadden. Vóór de inwerkingtreding van het wapenhandeldecreet van 2012 viel maar liefst de helft van de Vlaamse wapenexport onder deze catch-all bepaling (13 procent intra-Europees en 40 procent voor bestemmingen buiten de EU). Het waren voornamelijk beeldschermen (75 procent) uitgerust voor militair gebruik die voordien gecontroleerd werden door middel van de catch-all clause.

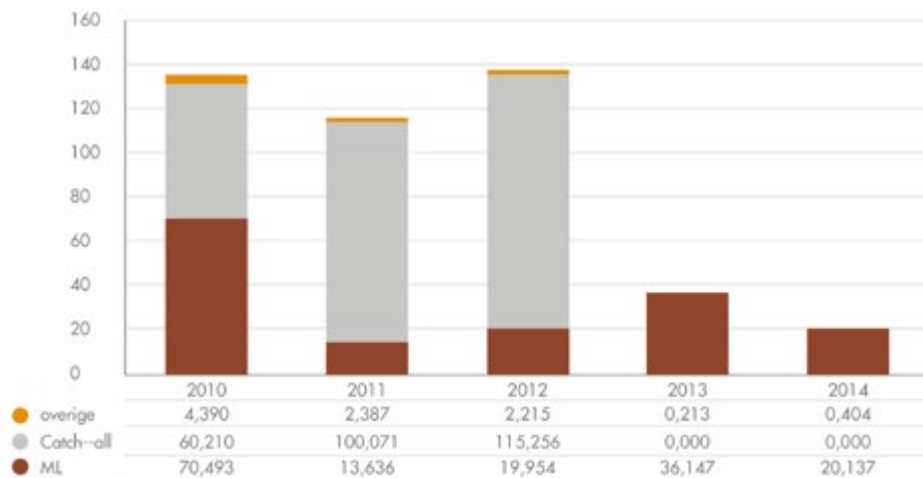
“De slinger is te ver doorgeslagen. De aanpassing van de catch-all clause heeft geleid tot een zeer verregaande versoepeling.”

Uit de implementatie van Richtlijn 2009/43/EC vloeit voort dat voor intra-Europese overbrengingen geen catch-all meer in gebruik is. Wel bestaat er nog steeds een catch-all bepaling voor extra-Europese export. De specifieke invulling van hoe die catch-all wordt toegepast is echter grondig veranderd. Waar voordien het (militair) eindgebruik van het geëxporteerde goed de doorslaggevende factor was, focust de catch-all sinds het wapenhandeldecreet van 2012 op de specifieke aard van het vergunde product. Dit wil zeggen dat enkel producten worden gecontroleerd die duidelijk van militaire aard zijn, maar niet onder de Europese lijst van militaire goederen vallen. Deze interpretatie heeft er de facto voor gezorgd dat een overgroot deel van de voordien gecontroleerde wapenhandel op basis van catch-all niet meer vergunningsplichtig is. Zo werd er in de jaren 2013 en 2014 slechts één uitvoer vergund via de catch-all clause.

Die verwatering van de catch-all bepaling heeft tot gevolg dat meer dan de helft van de voordien gecontroleerde export, niet langer gecontroleerd wordt (zie figuur 1).

Transparantie: voorwaarde voor een onderbouwd parlementair debat

Figuur 1: Waarde vergunningen extra-Europese uitvoer van 2010 tot 2014 (in miljoen €)



Bron: Vlaams Vredesinstituut

Dit is problematisch. Zo worden Corvette schepen van de Verenigde Arabische Emiraten momenteel ingezet bij de maritieme blokkade van Jemen, met een humanitaire catastrofe tot gevolg. Deze schepen bevatten Vlaamse beeldschermen uitgerust voor militair gebruik. Ook de Saoedische luchtmacht oefent met vliegtuigen (Pilatus-21) die Vlaamse schermen bevatten. Deze export wordt onder de huidige regelgeving niet meer gecontroleerd.

Vredesactie raadt aan:

De slinger is te ver doorgeslagen. De aanpassing van de catch-all clausule heeft geleid tot een zeer verregaande versoepeling. Maak deze (wapen) producten opnieuw vergunningsplichtig. Dat kan eenvoudig:

Optie 1: verstreng de relevante bepaling in het wapenhandeldecreet (art. 2 2°) door rekening te houden met het eindgebruik van de geëxporteerde producten. De catch-all krijgt op die manier opnieuw haar oorspronkelijke draagwijdte.

Optie 2: stel een bijkomende lijst van vergunningsplichtige goederen op. Het wapenhandeldecreet geeft op basis van artikel 8 §3 de overheid de mogelijkheid om, naast de catch-all clausule, een dergelijke lijst te hanteren. Van deze mogelijkheid werd tot nu toe echter geen gebruik gemaakt.

“Een onderbouwd parlementair en publiek debat kan slechts plaatsvinden mits voldoende transparantie.”

De dienst Controle Strategische Goederen communiceert de afgelopen jaren steeds transparanter over het wapenexportbeleid en de vergunde export. Zo wordt er opener gecommuniceerd over geweigerde vergunningen en over gevoelige export. De conceptnota van de Vlaamse regering stelt voor om deze verhoogde transparantie ook wettelijk te verankeren.⁴ Voor Vredesactie is dit een stap in de goede richting.

Toch is er nog werk aan de winkel. Een onderbouwd parlementair en publiek debat kan slechts plaatsvinden mits voldoende transparantie.

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.
- Momenteel is enkel de vergunde wapenexport gekend, niet de daadwerkelijke export. Nochtans is het belangrijk de daadwerkelijke export te kennen om een zicht te krijgen op de reële handelstromen. Bedrijven zijn onder het wapenhandeldecreet artikel 49 verplicht deze informatie bij te houden. De Vlaamse regering beschikt dus over de nodige gegevens om het Parlement te informeren over de reële wapenexport vanuit Vlaanderen, maar kiest ervoor dit niet te doen. Nochtans is het standaardpraktijk binnen de Europese Unie dat lidstaten rapporteren over hun reële wapenexport aan de COARM-werkgroep. De Vlaamse regering is één van de weinige overheden die dit niet doet.

⁴ Conceptnota aan de Vlaamse regering. Betreft: Optimalisatie van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit, p. 11.

Een Vlaams wapenembargo op het Midden-Oosten?

De oorlog in Jemen ging in maart 2016 haar tweede jaar in. Een oplossing van het conflict lijkt verder af dan ooit. De bombardementen van de Saoedisch geleide coalitie hebben volgens de Verenigde Naties geleid tot een humanitaire catastrofe.⁵ Zo werden maar liefst 119 schendingen van het internationaal humanitair recht gedocumenteerd, gepleegd door de Saoedische luchtmacht.⁶ Ondertussen winnen al-Qaeda en IS terrein.

De aanhoudende Saoedische bombardementen zijn enkel mogelijk dankzij Europese steun. Volgens het onderzoeksinstituut SIPRI kwam 59 procent van de Saoedische wapenimport gedurende de periode 2009-2014 uit Europa. In een resolutie riep het Europees Parlement dan ook op om verdere wapenexport naar Saoedi Arabië stop te zetten. Alle Vlaamse Europarlementsleden ondersteunden deze oproep.

Ook Vlaamse wapens worden ingezet in de oorlog in Jemen. Dat de Vlaamse overheid zegt geen vergunningen naar Saoedi Arabië meer goed te keuren is een stap in de goede richting, maar is onvoldoende. Zonder kennis van het eindgebruik is dit immers een slag in het water. Het is al meermaals aangetoond dat Vlaamse wapens gebruikt worden in conflictgebieden zonder weet van de Vlaamse overheid.

Bovendien is Saoedi Arabië slechts één van de strijdende partijen. In 2014 alleen vergunde de Vlaamse overheid voor 6 miljoen euro aan wapenexport naar de Verenigde Arabische Emiraten. Ook in 2016 vergunde de Vlaamse overheid een exportdossier naar Qatar, één van de strijdende partijen in het conflict in Jemen.

Vredesactie raadt aan:

In oktober 2015 zei de minister-president het volgende:

“Vlaanderen levert geen wapens aan partijen in een gewapend conflict, dat is duidelijk het standpunt.”

De Vlaamse regering moet de daad bij het woord voegen. Alle export van wapens naar het Midden-Oosten moet stopgezet worden. Er is geen enkel land in de regio dat niet betrokken is bij één van de oorlogen die er plaatsvinden. Meer wapenexport zorgt enkel voor meer instabiliteit en onveiligheid. Deze instabiliteit blijft niet ter plaatse, maar zorgt er



“De Vlaamse regering moet de daad bij het woord voegen. Alle export van wapens naar het Midden-Oosten moet stopgezet worden.”

voor dat groeperingen met een internationale agenda zoals al-Qaeda en IS voet aan de grond krijgen.⁷

Meer nog, een doorgedreven controle van het eindgebruik is noodzakelijk om zich ervan te vergewissen dat Vlaamse componenten niet via een omweg in conflictgebieden belanden.

Ook op Europees niveau kan de Vlaamse Overheid meer doen. Het Europees Parlement riep reeds op tot een Europees embargo tegen Saoedi Arabië vanwege de rol die het land speelt in de oorlog in Jemen.⁸ Het is nu aan de lidstaten om deze resolutie ook daadwerkelijk te implementeren. Vlaanderen kan binnen de Europese Raad een voortrekkersrol spelen om samen met een aantal gelijkgestemde overheden te pleiten voor een Europees wapenembargo.

Daarnaast bestaat er momenteel heel wat onduidelijkheid over de toepassing van de on-hold maatregel. Vredesactie raadt dan ook aan om de on-hold maatregel juridisch te verankeren in het wapenhandeldecreet zoals geëist door het Vlaams Parlement.⁹ Praktisch kan dit uitgewerkt worden met een beoordeling en motivering op basis van de criteria vervat in het huidige artikel 26 voor de beoordeling van de individuele vergunningsaanvragen.

Zie ook <http://www.mo.be/opinie/tijd-voor-een-vlaams-wapenembargo-op-het-midden-oosten>


5 <http://www.aljazeera.com/news/2016/02/catastrophe-unfolding-yemen-160217054116797.html>

6 <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/27/un-report-into-saudi-led-strikes-in-yemen-raises-questions-over-uk-role>

7 Crisis Group Special Report, Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, International Crisis Group, 14 Maart 2016.

8 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2016-0151+0+DOC+XML+V0//NL>
Zie amendement 1.

9 Resolutie betreffende de situatie in het Midden-Oosten en de handel in strategische goederen: <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1036422>



Vredesactie is een pluralistische vredesbeweging die radicaal pleit voor een maatschappij waarin conflicten worden opgelost zonder geweld of het dreigen ermee. Vredesactie is een motor voor het ontwikkelen van een geweldloze strategie en actie. Bomspotters proberen om de kernwapens te verwijderen, met de campagne Ikstopwapenhandel.eu verhinderen we dat wapenhandelaars hun oorlogstuig verkopen of ijveren voor soepele exportregels. Als pacifistische beweging lanceren we initiatieven die de afbouw van de wapenindustrie mogelijk maken.

Vredesactie is aangesloten bij de pacifistische beweging 'War Resisters International' (WRI), een wereldwijd netwerk van organisaties, groepen en personen die allen de WRI-beginselverklaring onderschrijven: "Oorlog is een misdaad tegen de mensheid. Daarom ben ik vast besloten geen enkele vorm van oorlog te steunen en te ijveren voor de opheffing van alle oorzaken van oorlog."

www.ikstopwapenhandel.eu | contact@vredesactie.be | 03 281 68 39 | Patriottenstraat 27 2600 Berchem