



Militaire investeringen: nieuwe uitdagingen voor de controle op de export van militair materieel in Vlaanderen

Investeringen in militair materieel en in militair onderzoek en ontwikkeling (O&O) beheersten in 2018 een belangrijk deel van de Vlaamse,

Belgische en Europese politieke agenda. De federale regering besliste vorig jaar over de aankoop van nieuw militair materieel. Daarnaast kondigde de Europese Unie haar voornemen aan een defensiefonds op te zetten voor militair onderzoek en ontwikkeling en zo voor het eerst in haar geschiedenis EU-budget te voorzien voor rechtstreekse militaire investeringen. In Vlaanderen rees de vraag of, omwille van deze evoluties, het sinds 1995 bestaande verbod op overheidssteun voor O&O-projecten met militaire finaliteit nog wenselijk of houdbaar was. Ook het Vlaams Vredesinstituut besteedde, op vraag van het Vlaams Parlement, aandacht aan dit thema. In dit essay staan we stil bij de impact van deze investeringen op Vlaamse exportcontrole en de uitdagingen voor het Vlaamse exportcontrolesysteem.

DIEDERIK COPS

Wereldwijd stijgen militaire uitgaven al enkele jaren. Verschillende militaire investeringen die werden aangekondigd in 2018 hebben een rechtstreekse impact op de Vlaamse beleidsvorming. De Belgische federale overheid besliste formeel over de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen, *drones* en pantservoertuigen, en startte (samen met Nederland) de procedure voor de vervanging van de marinevloot. In al deze projecten vloeit in principe een gedeelte van het geïnvesteerde geld terug naar Belgische bedrijven via industriële participatie. Daarnaast lanceerde de Europese Commissie in haar voorstel van meerjarenbegroting 2021-2027 het Europees Defensiefonds (EDF). Via dit fonds wil de EU jaarlijks 1,5 miljard euro investeren in Europese militaire onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten.

Deze initiatieven kenden in 2018 een directe weerslag op de Vlaamse politieke agenda. Sinds 1995 was het door de richtlijn Van den Brande (ook bekend als de IWT-richtlijn) verboden voor de Vlaamse overheid steun te geven aan O&O-projecten met een militaire finaliteit. Bezorgdheden over de concurrentiepositie van Vlaamse bedrijven en een veranderd geopolitiek veiligheidsbeeld deden de Vlaamse regering overwegen dit bestaande Vlaamse beleid te actualiseren. Vlaamse overheidssteun voor defensiegerelateerde O&O-projecten zou nodig zijn om Vlaamse bedrijven en onderzoeksinstituten te kunnen laten participeren aan het EDF. Deze actieve ondersteuning zou Vlaamse bedrijven daarnaast sterker doen staan in de industriële participatieprogramma's. Het Vlaams Parlement besteedde heel wat aandacht aan deze beleidsintenties. In het najaar van 2018 besliste de Vlaamse regering om dit beleid te actualiseren en

ACTIVITEITEN WAPENHANDEL

19/04/2018

Presentatie '**Vlaamse buitenlandse wapenhandel**' theatervoorstelling voor jongeren 'Oeps', Ieper

23/08/2018

Bijdrage seminarie '**Strengthening ATT implementation by better understanding diversion risks**' i.s.m FOD Buitenlandse Zaken & Conflict Armament Research, Tokio

18/09/2018

Presentatie '**The EU and conventional arms exports: between convergence and divergence**' UN disarmament fellows meeting, Brussel

5/11/2018

Debat '**Are the civilians paying the price of modern war? The Middle East conflict in Syria, Yemen and Iraq**' Handicap International & UGent, Gent

8/11/2018

Bijdrage conferentie '**How to improve reporting**' Conferentie 'reviewing Europe's regulations on arms export control', Berlijn

14/11/2018

Presentatie '**Arms trade treaty**' Internationale interculturele week VIVES-SAW 2018, Kortrijk

14/11/2018

Presentatie '**SDG's en illegale wapenhandel: Hoe illegale wapenhandel voorkomen en aanpakken via het VN-Wapenhandelsverdrag**' Internationale interculturele week VIVES-SAW 2018, Kortrijk

28/11/2018 & 29/11/2018

Bijdrage **Algemene Vergadering – Parlementair Forum Kleine en Lichte Wapens**, bijdrage aan **de verklaring van Brussel – parlementaire actie voor vrede**, Brussel

4/12/2018

Presentatie '**Dual use of research and misuse of research**' Ethische week 2018 Vrije Universiteit Brussel, Brussel

6/12/2018

Presentatie '**Project SAFTE: Firearms acquisition by terrorists in Europe**' 3rd Regional Coordination Conference for Counter-Terrorism and prevention and Countering Violent Extremism in South East Europe, Istanbul

Vlaamse overheidssteun voor defensiegerelateerde O&O-projecten opnieuw principieel mogelijk te maken. In deze debatten leverde het Vlaams Vredesinstituut een actieve bijdrage. Op vraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement gaven we een advies over een actualisering van deze IWT-richtlijn. In het begeleidende onderzoek identificeerden we verschillende uitdagingen voor de Vlaamse overheid inzake de financiering van defensiegerelateerde O&O. In dit essay belichten we de specifieke uitdagingen van deze evoluties op het vlak van exportcontrole.

Belgische en Europese investeringen in defensie: Opportuniteiten voor Vlaamse bedrijven en onderzoeksinstellingen

Vlaamse bedrijven kunnen op verschillende manieren betrokken worden in de geplande investeringen. Het federale aankoopprogramma voor militair materieel voorziet immers expliciet een economische return in België. De mate waarin Belgische bedrijven kunnen genieten van economische compensaties – en dus bijkomende opdrachten en contracten krijgen door het betrokken buitenlandse bedrijf – is een criterium in de beslissingsprocedure. Deze participatie kan gebeuren door Belgische bedrijven in te schakelen in de ontwikkelings- en productieketen van het aangekochte product of in het toekomstige onderhoudsprogramma. Daarnaast zullen Belgische bedrijven betrokken worden in toekomstige projecten van de buitenlandse bedrijven. Wanneer het aangekochte product al grotendeels ontwikkeld is en de toevoerketens dus al gevestigd zijn – zoals bij de F-35 – zullen Belgische bedrijven echter nog relatief weinig toegang krijgen tot dat productieproces. De industriële participatie zal dan eerder de vorm van toekomstige partnerschappen aannemen. Hoewel deze industriële participatie ook projecten buiten de strikt militaire sfeer kan omvatten, zal ze wellicht in belangrijke mate defensiegerelateerd zijn.

Het Europees Defensiefonds bestaat uit twee luiken. Een eerste luik voorziet de volledige financiering van onderzoek naar innovatieve militaire technologieën en producten. In het tweede luik, gericht op de gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe militaire systemen, bedraagt de Europese financiering maximaal 20% van het project. Het resterende bedrag zou dan moeten komen van de participerende nationale overheden (en bedrijven). Met het EDF wil de Europese Commissie Europese defensiesamenwerking stimuleren en de defensie-industrie europeaniseren. Projecten zullen daarom minstens drie bedrijven uit ten minste twee Europese lidstaten moeten betrekken.

Technologische autonomie, ondersteuning van de defensie-industrie en versterking van de Europese veiligheid zijn de doelstellingen. In de loop van 2019 zullen de voorbereidingen van de consortia in zowel het onderzoeks- als het ontwikkelingsluik op kruissnelheid komen. Het is echter onzeker of het EDF zijn doelstellingen zal kunnen halen gezien zijn relatief beperkte omvang, de grote versnippering van de defensie-industrie in Europa en de focus op directe militaire behoeften (en minder op werkelijk innovatieve technologieën). Bovendien bestaat er binnen de lidstaten, het Europees Parlement

en het maatschappelijk middenveld heel wat weerstand tegen het gebruik van het EU-budget voor militaire investeringen.

Belgische en Europese investeringen in defensie: Goede afspraken maken goede vrienden

De overgrote meerderheid van de toekomstige engagementen en samenwerkingen voor de ontwikkeling en productie van nieuwe militaire producten zullen ook een impact op het exportcontrolesysteem hebben. Het nieuwe militair materieel voor het Belgisch leger wordt geleverd door buitenlandse bedrijven, zoals het Amerikaanse Lockheed Martin (het F-35 gevechtsvliegtuig) en General Atomics (de *Sky Guardian* drones) of de Franse bedrijven Renault, Nexter en Thales (de *Scorpion* pantservoertuigen).

Samenwerking met deze bedrijven – of het nu om deelname aan de toeleveringsketen van deze systemen zelf gaat, of om samenwerking in toekomstige projecten – betekent bijna per definitie dat vergunningsplichtige producten zullen worden uitgevoerd door Belgische (Vlaamse) bedrijven.

Op Europees niveau dreigt het doel van een geïntegreerde Europese defensie-industrie en verregaande Europese defensiesamenwerking te botsen op de realiteit van de grote verschillen in het wapenexportbeleid van de lidstaten. Ondanks verschillende pogingen van de EU om deze nationale exportcontrolesystemen op elkaar af te stemmen, is van harmonisering momenteel weinig sprake. Deze substantiële verschillen brengen twee concrete uitdagingen mee. In de eerste plaats zal de nationale organisatie van exportcontrole een belasting vormen tijdens de onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. De Europese uitwisseling van technische kennis, technologieën en andere O&O-output tussen bedrijven en onderzoeksinstellingen uit verschillende landen zal immers veelal vergunningsplichtig zijn. Er bestaan tussen de lidstaten nog verschillen over welke goederen en technologieën vergunningsplichtig zijn, de toegestane vergunningstypes, de gehanteerde administratieve procedures en de verplichtingen inzake eindgebruikersverklaringen en de mogelijkheid tot wederuitvoer. Voor de betrokken bedrijven en onderzoeksinstellingen betekent dit dat ze wellicht met uiteenlopende administratieve verplichtingen en controlesystemen in aanraking zullen komen.

Daarnaast zal het succes van het EDF en van de gezamenlijke O&O-projecten mede afhankelijk zijn van de mate waarin de deelnemende landen overeenstemming vinden over de uiteindelijke toekomstige verkoop van de ontwikkelde producten. Het ontwikkelde product zal immers niet enkel dienen voor de militaire behoeften van de deelnemende landen, maar zal op termijn ook verkocht worden aan andere landen. Wapenexport is dus bijna onvermijdelijk bij het opzetten van militaire internationale samenwerkingsverbanden. Net om die reden bevatten vroegere en huidige internationale samenwerkingsverbanden voor de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen altijd afspraken en procedures over de uiteindelijke export. De ontwikkeling van het A400M militair transportvliegtuig – waaraan België en Belgische (Vlaamse en Waalse) bedrijven

participeren - binnen de *Organisation for Joint Armament Cooperation (OCCAR)* is hiervan een goede illustratie. Dit samenwerkingsakkoord voorziet dat het producerende bedrijf – in dit geval Airbus - toestemming moet vragen aan de participerende overheden indien het wil exporteren naar nieuwe bestemmingen.

Ook het Frans-Duitse Vriendschapsverdrag dat bondskanselier Angela Merkel en president Emmanuel Macron op 22 januari 2019 ondertekenden illustreert de noodzaak aan duidelijke afspraken inzake wapenexport bij internationale defensiesamenwerking. In dit verdrag drukken beide regeringen de wil uit om een grotere samenwerking tussen de beide defensie-industrieën te bewerkstelligen. Tegelijkertijd erkent het verdrag dat gedeeld vertrouwen tussen beide overheden noodzakelijk is voor een goede samenwerking. Een gezamenlijke visie op wapenexport blijkt essentieel voor dit vertrouwen en voor de succesvolle ontwikkeling van gemeenschappelijke projecten, hoewel de eventuele wapenexport naar een ander land in principe pas vele jaren later effectief zal gebeuren.

Uitdagingen voor de Vlaamse overheid

Wat betekent dit alles voor Vlaanderen? Voor welke uitdagingen staat de Vlaamse overheid, en dan meer specifiek het Vlaamse wapenexportcontrolesysteem? In eerste instantie brengen deze initiatieven uitdagingen mee voor de interne organisatie van de controle op de export van strategische goederen. De waarschijnlijke toename in het aantal vergunningsaanvragen en in het aantal betrokken bedrijven en onderzoeksinstellingen legt bijkomende druk op het huidige controlesysteem. Ten tweede zijn deze organisationele uitdagingen onlosmakelijk verbonden met het vraagstuk van de inhoudelijke controle op de wenselijkheid van concrete gevallen van wapenuitvoer en de toepassing van de huidige principes in het Vlaamse wapenexportbeleid.

In de eerste plaats betekenen de geplande investeringen en de actieve ondersteuning door de Vlaamse overheid dat Vlaamse bedrijven wellicht zullen participeren in deze internationale defensiegerelateerde onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. De exacte omvang van deze participatie is momenteel zeer moeilijk in te schatten. Wel is duidelijk dat deze participatie gepaard zal gaan met een toename van het aantal vergunningsplichtige transfers van goederen en technologieën. Een goede voorbereiding op de verwachte stijging in het aantal vergunningsplichtige transacties, is daarom belangrijk. De behandeling van bepaalde exportvergunningen neemt momenteel al heel wat tijd in beslag; een grotere werklast zou de huidige (soms zeer lange) doorlooptijden nog verder onder druk kunnen zetten. De investeringen in de ontwikkeling van een online verwerkingssysteem voor vergunningsaanvragen, dat in principe in de loop van 2019 operationeel wordt, zijn daarom nodig om deze toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden.

Bovendien zullen de toekomstige investeringen en de versoepeling van het Vlaamse beleid inzake overheidssteun voor defensiegerelateerde O&O-projecten er waarschijnlijk toe leiden dat ook nieuwe bedrijven en onderzoeksinstellingen met het bestaande

controleregime in aanraking komen. Wij bevelen daarom aan dat de Vlaamse overheid opvolgt welke Vlaamse bedrijven en onderzoeksinstellingen participeren aan de Europese programma's en samenwerkingen opzetten met buitenlandse defensiebedrijven in de context van het federale aankoopprogramma. Ook de bedrijven die buiten deze programma's om Vlaamse overheidssteun vragen voor defensiegerelateerde onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten kunnen best proactief opgevolgd worden. De uitbouw van een outreach strategie om de bewustwording over de decretale verplichtingen met het oog op *compliance* te verhogen, zal een belangrijke tijdsinvestering inhouden. Om de efficiëntie en de effectiviteit van de controle te garanderen, is zo'n strategie echter noodzakelijk.

Een tweede uitdaging situeert zich op het vlak van de export van het ontwikkelde wapensysteem. Het succes van internationale samenwerking, ongeacht of ze nu tussen twee of meer landen gebeurt, staat of valt bij het vertrouwen tussen de betrokken overheden. Vertrouwen in een gedeelde inschatting van de export van de ontwikkelde wapensystemen is hiervan een essentieel onderdeel. Net dit blijkt in de huidige Europese context een pijnpunt. Lidstaten verschillen nog steeds sterk in hun beoordeling van de wenselijkheid van de export van militair materieel. De grote verschillen in hoe lidstaten momenteel omgaan met wapenexport naar landen als Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten illustreren dit. Juist het besef van deze verschillen en het daarmee samenhangende gebrek aan vertrouwen, doet de meeste lidstaten afwijzend staan tegen een verdere afbouw van exportcontrole binnen Europa.

Duidelijke afspraken en procedures die de omgang met toekomstige wapenexport regelen zijn daarom nodig. Ze maken ook deel uit van de praktijk van internationale defensiesamenwerking. België kent echter een unieke situatie die een bijkomende dimensie toevoegt. De federale overheid koopt militair materieel aan en participeert formeel aan internationale wapenprogramma's, terwijl de controle op de uitvoer van militair materieel door Vlaamse bedrijven een bevoegdheid van de Vlaamse overheid is. Het is daarom belangrijk dat deelname aan internationale ontwikkelingsprojecten het Vlaamse wapenexportbeleid niet inperkt. De Vlaamse overheid gaat omzichtig om met export van strategische goederen naar onstabiele regio's. Het is belangrijk dat deze Vlaamse beleidskeuzes niet afgezwakt of ondergraven worden door de wil om deel te nemen aan internationale samenwerkingsprogramma's.

Ter uitleiding: Goede voorbereiding maakt goed beleid

Geplande militaire investeringen – ongeacht of het nu gaat om industriële participatie in aankoopprogramma's of deelname aan internationale O&O consortia – brengen belangrijke beleidskeuzes en uitdagingen mee voor de Vlaamse overheid. In eerste instantie betekent de recente versoepeling van de IWT-richtlijn dat de Vlaamse overheid zal moeten bepalen welke defensiegerelateerde O&O-projecten van Vlaamse bedrijven het financieel ondersteunt. Tegelijkertijd willen we met deze bijdrage bena-



CCB
CEMENTIR HOLCIM

drukken dat deze investeringen ook belangrijke uitdagingen voor het Vlaamse exportcontrolesysteem meebrengen. Deze liggen niet enkel in de interne organisatie en in de uitbouw van goede relaties met andere overheidsdiensten en de bedrijven en onderzoeksinstellingen. Vroegere en huidige voorbeelden van dergelijke samenwerkingsprogramma's illustreren dat internationale defensiesamenwerking en het wapenexportbeleid nauw verweven zijn. Daarom moet voorkomen worden dat de deelname aan internationale samenwerkingsverbanden het huidige Vlaamse wapenexportbeleid onder druk zou zetten. Een Vlaamse wapenexportbeleid dat conflictpreventie en respect voor de mensenrechten centraal stelt, mag immers niet ondergraven worden door interne efficiëntievereisten of externe druk door andere participerende overheden.