

Advies over de optimalisering van de Vlaamse nucleaire dual use exportcontrole in het licht van de preventie van nucleaire proliferatie

Het Vlaams Vredesinstituut wijst op de volgende aandachtspunten:

- Het Vlaams Parlement heeft in 2010 en 2015 twee gelijkaardige resoluties aangenomen die de Vlaamse regering oproepen initiatieven te nemen richting een kernwapenvrij Vlaanderen en een kernwapenvrije wereld.
- De omgang met kernwapens kent twee dimensies: ontwapening en non-proliferatie.
- Hoewel de Vlaamse regering er bij de federale regering op aangedrongen heeft zich in te zetten voor een kernwapenvrije wereld en voor de verwijdering van kernwapens uit Vlaanderen, zijn haar directe bevoegdheden op het vlak van ontwapening beperkt.
- De Vlaamse overheid heeft sinds 2003 dankzij haar bevoegdheid over de controle op de handel in strategische goederen, een belangrijk beleidsinstrument in handen in de preventie van de proliferatie van kernwapens.

Met het oog op het optimaliseren van de efficiëntie en effectiviteit van de Vlaamse exportcontrole op de handel in nucleaire en nucleair-gerelateerde producten in de strijd tegen nucleaire proliferatie, adviseert het Vlaams Vredesinstituut aan het Vlaams Parlement en aan de Vlaamse overheid om:

- Actief in te zetten op de uitwerking van een **formeel samenwerkingsakkoord 'nucleaire export'** om de samenwerking tussen de gewestelijke dienst Controle Strategische Goederen (dCSG) en de federale CANVEK (Commissie van Advies voor de niet-verspreiding van kernwapens) te optimaliseren en hierbij meer specifiek
 - De bestaande praktijken en afspraken te formaliseren;
 - Duidelijke afspraken te voorzien inzake taakverdeling om dubbel werk te vermijden door de CANVEK en de (dCSG);
 - Een formele adviesprocedure te voorzien waarbij de dCSG in dossiers waarin de CANVEK formeel niet betrokken is, desgewenst toch om het advies van de CANVEK kan vragen.
- De bestaande **publieke rapportagepraktijk** over de handel in (nucleaire en nucleair-gerelateerde) *dual use* producten uit te breiden en formeel te verankeren. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom om:
 - De volgende zaken te integreren in de huidige publieke rapportagepraktijk van de Vlaamse overheid:
 - een inhoudelijke omschrijving van de producten
 - de redenen voor weigering van vergunningen
 - het type eindgebruiker en het voorziene civiele eindgebruik
 - het gebruik van de globale en algemene vergunningen
 - Deze rapportageverplichtingen te verankeren in het Vlaamse *Dual Use* Besluit om de continuïteit in rapportage over handel in *dual use* te verzekeren;

- Binnen de geëigende Europese kanalen te pleiten voor een uitbreiding en formele verankering van verplichtingen inzake publieke rapportage.
- Dringend werk te maken van een omvattende en systematische aanpak van de controle, toezicht en handhaving op de handel in (nucleaire en nucleair gerelateerde) *dual use* producten. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert de Vlaamse overheid op dit vlak specifiek om:
 - een **proactieve outreachstrategie** naar relevante bedrijven en onderzoeksinstituten in Vlaanderen blijvend uit te bouwen, met specifieke aandacht voor de controle op en bewustwording over transfers van immateriële technologieën;
 - te voorzien in een **Vlaams administratief sanctiesysteem** voor procedurele inbreuken op de geldende wetgeving, als integraal onderdeel van een geïntegreerde controle en toezichtsketen op de handel in (nucleaire) *dual use* producten. Een dergelijk systeem heeft als voordeel dat het de Vlaamse overheid een stok achter de deur heeft in haar controlebeleid. Tegelijkertijd biedt dit ruimte voor een meer gedifferentieerd handhavingsbeleid waarin een strafrechtelijke vervolging niet langer de enige mogelijkheid is.
 - in te zetten op de uitwerking van een **samenwerkingsakkoord** met de **federale douanediens**, dat minstens aandacht moet hebben voor
 - een procedure voor de uitwerking van een afsprakennota tussen de gewestelijke en federale overheden inzake het te voeren handhavings- en sanctioneringsbeleid om een parallel en naast elkaar bestaand gewestelijk en federaal controle- en handhavingssysteem te vermijden
 - bestaande (en indien nodig nieuwe) vormen van informatie-uitwisseling tussen de betrokken gewestelijke en federale overheden te optimaliseren en te formaliseren.

1 Naar een kernwapenvrije wereld. De Vlaamse exportcontrole in het licht van non-proliferatie

Het streven naar een kernwapenvrije wereld kent twee dimensies: non-proliferatie en ontwapening. Zowel via het voorkomen dat nieuwe actoren een kernwapen kunnen ontwikkelen als door de afbouw van het bestaande arsenaal aan kernwapens door de huidige kernmachten, zou op termijn een wereld zonder kernwapens bereikt moeten worden.

Deze beide dimensies liggen ook aan de grondslag van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV), nog steeds de hoeksteen voor de wereldwijde omgang met nucleaire wapens en nucleaire technologie. Het NPV heeft immers een quasi-universeel karakter (met momenteel 191 lidstaten). Via het *Internationaal Atoom Agentschap* (IAEA) vervult dit verdrag bovendien een belangrijke wereldwijde controletaak uit. Het IAEA beschikt immers over verregaande bevoegdheden om erover te waken dat nucleaire technologie enkel voor civiele toepassingen wordt gebruikt en niet wordt aangewend voor militaire doeleinden. De internationale verspreiding van nucleaire technologie is met andere woorden niet verboden, maar kan in principe enkel voor civiele doelstellingen zoals voor energieopwekking of in de medische sector. Een gedegen controle op de nucleaire toevoerketen staat daarom centraal in de strijd tegen de proliferatie van kernwapens. Het is binnen twee informele internationale controleregimes – het Zangger-comité en de Nuclear Suppliers Group – dat concreet wordt afgesproken welke goederen en technologieën gecontroleerd moeten worden ter preventie van nucleaire proliferatie.

Het **Vlaams Parlement** heeft inzake nucleaire non-proliferatie en ontwapening zowel in 2010¹ als in 2015 een resolutie goedgekeurd waarin het de Vlaamse regering oproept maatregelen te nemen op vlak van ontwapening en non-proliferatie. De voorzitter van het Vlaams Parlement vroeg daarop het Vlaams Vredesinstituut op 12 maart 2018 een advies te formuleren over de wijze waarop de Vlaamse overheid gehoor heeft gegeven aan deze resoluties van het Vlaams Parlement.

De Vlaamse regering heeft, in reactie op deze resoluties, er bij de federale regering op aangedrongen om binnen de relevante fora te werken aan een kernwapenvrije wereld. Omdat veiligheid en defensie echter een exclusieve bevoegdheid van die federale regering zijn, zijn de directe mogelijkheden van de Vlaamse regering op dit vlak relatief beperkt.² Wel beschikt de Vlaamse overheid over een belangrijke bevoegdheid op vlak van non-proliferatie, via de controle op de internationale handel in nucleaire en nucleair-gerelateerde goederen.

Voorliggende adviesnota en het onderzoek dat mee aan de basis van deze adviesnota ligt³, richten zich daarom specifiek op de bijdrage die Vlaanderen kan leveren op vlak van non-proliferatie, en dit via de exportcontrole op de handel in nucleaire goederen en technologieën. Sinds 2004 is het Vlaams Gewest bevoegd voor de controle op de internationale handel in goederen voor tweërlei gebruik (*dual use* goederen). Dit zijn goederen die in beginsel een civiel gebruik kennen, maar die omwille van bepaalde kenmerken ook een militair eindgebruik kunnen hebben. Ook nucleaire en nucleair

gerelateerde goederen vallen onder dit controleregime. Via deze bevoegdheid kan de Vlaamse overheid direct bijdragen aan nucleaire non-proliferatie door te voorkomen dat in het Vlaams Gewest geproduceerde goederen gebruikt worden voor de ontwikkeling van nucleaire wapens.

2 De nucleaire industrie in het Vlaams Gewest

Na Wereldoorlog II en de ontdekking van de mogelijkheden van nucleaire technologie voor de productie van energie, kwam in Vlaanderen en België een substantiële nucleaire sector tot ontwikkeling. Het aanvankelijke enthousiasme van de Belgische regering om via kernenergie niet enkel energieonafhankelijk te worden, maar eveneens een industriële voorsprong in deze sector te ontwikkelen, droeg bij aan de snelle opkomst van de nucleaire industrie. De oprichting in 1952 van het **Studiecentrum voor de Toepassingen van Kernenergie** (het latere SCK-CEN) in Mol vormde een katalysator voor de ontwikkeling van de nucleaire industrie als aantrekkingspool voor andere nucleaire bedrijven in de streek van Mol en Dessel.⁴ Zo vestigden zich diverse bedrijven die zich bezighielden met de productie van speciale splijtstoffen in deze regio. Een eerste voorbeeld was de oprichting van Eurochemic in Dessel, dat tussen 1966 en 1975 meer dan 200 ton gebruikte nucleaire brandstof opwerkte tot hoogverrijkt uranium. Vooral onder druk van internationale concurrentie besliste de Belgische regering in 1985 deze fabriek definitief te ontmantelen. Ook andere bedrijven in deze regio kenden eenzelfde geschiedenis. Sinds 1958 werd te Dessel door **FBFC** (*Franco-Belge de Fabrication de Combustibles*) brandstofmateriaal (uranium en MOX) voor kerncentrales geproduceerd. Alle activiteiten zijn in 2012 gestopt, op de MOX productie na die tot 2015 is blijven bestaan.⁵ Ook **Belgonucleaire**, eveneens in Dessel, was een opwerkingsbedrijf van nucleaire brandstof dat sinds de jaren 1970 MOX brandstof produceerde. In 2006 zette ook dit bedrijf alle activiteiten stop.⁶

Deze verschuivingen in de productiecapaciteit van nucleaire producten vertalen zich duidelijk in de **evolutie van de uitvoer van dergelijke producten vanuit Vlaanderen sinds 2007**. In praktijk bestaat de uitvoer vooral uit **speciale splijtstoffen**. **In de periode 2007-2017 voerden Vlaamse bedrijven deze producten uit** voor meer dan 575 miljoen euro, vooral bestemd voor Duitsland en Frankrijk. Hoewel de overgrote meerderheid van nucleaire producten vanuit Vlaanderen dus andere NSG-lidstaten als bestemming heeft, zijn er eveneens nucleaire producten naar **niet-NSG lidstaten** uitgevoerd, zoals India, Jordanië en Taiwan. De laatste jaren is deze uitvoer echter grotendeels weggevallen.

Desondanks stelt de nucleaire industrie in Vlaanderen – en meer specifiek in de regio Mol-Dessel – in 2016 nog steeds ongeveer 1.450 personen rechtstreeks tewerk; in 2003 ging het nog om 1.950 jobs.⁷ De bedrijven en instellingen actief in deze regio voeren echter ofwel zeer weinig handel in nucleaire producten (zoals Belgoprocess, dat instaat voor het beheer van het radioactief afval uit de Belgische kerncentrales) of hebben hun maatschappelijke zetel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zoals SCK-CEN en Transnubel-Tecnubel) en vallen om die reden niet onder het Vlaamse exportcontroleregime.

Daarnaast zijn in Vlaanderen diverse bedrijven die niet specifiek actief zijn binnen de nucleaire sector, maar die soms wel producten verkopen met eindgebruik in de nucleaire sector, of die goederen produceren voor de niet-nucleaire industrie, die omwille van

bepaalde technische kenmerken onder het nucleaire exportcontroleregime vallen. Hoewel verschillende transacties de voorbije jaren zijn tegengehouden door de Vlaamse overheid – wat wijst op de proliferatiegevoeligheid van deze producten – zijn deze handelstromen relatief beperkt in omvang.

Algemeen genomen geven de verschillende geïnterviewde stakeholders tijdens het onderzoek aan dat het controleregime goed functioneert. Tegelijkertijd kunnen uit de bestaande praktijk nog enkele belangrijke uitdagingen voor de controle op de handel in nucleaire producten worden afgeleid. Enkele controversiële casussen de voorbije decennia illustreren deze uitdagingen. Zo heeft de casus van Abdul Kadeer Khan – de Pakistaanse geleerde die gezien wordt als de vader van de Pakistaanse atoombom en hiervoor gebruik maakte van de kennis die hij onder andere opdeed tijdens zijn doctoraatsopleiding metallurgie aan de KU Leuven in de jaren zeventig, – de nucleaire proliferatiegevoeligheid van wetenschappelijke kennis duidelijk gemaakt. Een goede controle op de verspreiding van dergelijke kennis is daarom nodig.

Meer recent wees de controverse over de uitvoer van isostatische persen naar Iran in 2005, net na de regionalisering van de controle op de handel in strategische goederen, op de uitdaging van een goede technische en inhoudelijke expertise en samenwerking tussen alle betrokken diensten aan.¹

Meer bepaald identificeert deze nota drie belangrijke uitdagingen en knelpunten, waarvoor het Vlaams Vredesinstituut verder in deze nota verschillende adviespunten formuleert. Voor het Vredesinstituut zijn (1) de verbetering en formalisering van de interfederale samenwerking met de CANVEK, (2) de uitbreiding van de publieke rapportage over de Vlaamse vergunningspraktijk en (3) de uitbouw van een omvattend controle- en toezichtssysteem cruciaal voor een **verdere versterking van de efficiëntie en de effectiviteit van de controle op de handel in nucleaire en nucleair gerelateerde producten vanuit het Vlaams Gewest.**

¹ In november 2004 voerde de Vlaamse firma EPSI zonder vergunning een isostatische pers met een doorsnede van 152mm uit naar Iran, bestemd voor *Iran Aircraft Industries*. Omdat de NSG-controlelijst enkel isostatische persen met een diameter van meer dan 152mm onder controle plaatst, had het 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 passeren. Na 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). Uit het onderzoek bleek bovendien dat het ombouwen van deze isostatische persen tot nucleaire persen (via het vergroten van de diameter door het uitboren van de cilinder) zeer onwaarschijnlijk zou zijn.

3 Uitdagingen en knelpunten in de controle op de export van nucleaire en nucleair-gerelateerde producten

Achtereenvolgens komen (1) de uitdagingen op vlak van interfederale samenwerking, (2) uitdagingen inzake publieke transparantie en (3) uitdagingen voor toezicht en handhaving aan bod.

3.1 De uitdaging van de interfederale samenwerking

Sinds augustus 2003 zijn in België de gewestelijke overheden bevoegd voor de controle op de buitenlandse handel in militair materieel en in goederen van tweërlei gebruik (*dual use* goederen). Deze tweede categorie van producten omvat ook alle goederen en technologieën op de controlelijst van de *Nuclear Suppliers Group*. Voor de internationale handel in deze producten is bijgevolg een vergunning vereist omwille van hun gevoeligheid voor nucleaire proliferatie. Voor de uitvoer van deze producten vanuit het Vlaams Gewest is daarom een vergunning van de Vlaamse overheid vereist.

De controle op de handel in nucleaire en nucleair gerelateerde producten vormt echter een uitzondering op deze regionalisering omdat voor de uitvoer van nucleaire producten naast een gewestelijke vergunning ook een federale machtiging nodig is. Deze machtiging wordt gegeven door de *Commissie voor advies voor de niet-verspreiding van nucleaire wapens* (CANVEK) die in 1981 in het leven is geroepen en in 1989 effectief in werking trad.⁸ In deze adviescommissie zetelen vertegenwoordigers van verschillende federale overheidsdiensten: energie, economie, buitenlandse zaken, binnenlandse zaken (het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle), leefmilieu, buitenlandse handel, justitie (Staatsveiligheid), volksgezondheid, defensie, financiën (douane), en wetenschapsbeleid. De gewestelijke overheden zetelen enkel als waarnemer in de CANVEK.⁹ In de praktijk dienen uitvoerders hun aanvraag in bij de gewestelijke diensten, die de aanvraag tot machtiging overmaken aan de CANVEK. Beide diensten doen vervolgens een administratieve en technische controle. In de inhoudelijke analyse bekijkt de CANVEK het mogelijke nucleaire proliferatierisico, terwijl de dCSG daarnaast ook rekening houdt met de gemeenschappelijke criteria voor wapenexport (in bepaalde gevallen) en met bijkomende overwegingen in het Vlaamse buitenlands beleid. Omdat zowel een federale machtiging als een gewestelijke vergunning nodig is, heeft de Vlaamse overheid de facto een vetorecht inzake nucleaire en nucleair-gerelateerde uitvoer.

Hoewel de Vlaamse regering in 2010 een klacht bij het Grondwettelijk Hof indiende waarin het deze dubbele bevoegdheid contesteerde, oordeelde het Hof dat het in 2003 niet de bedoeling was van de bijzondere wetgever om aan de CANVEK-wet te raken, en dat er derhalve sprake is van een parallele bevoegdheid van de gewesten en de federale overheid.¹⁰ Geen van de geïnterviewde respondenten geeft aan dat het momenteel nodig of wenselijk is deze parallele bevoegdheid via een verdere regionalisering op te heffen. De CANVEK levert

door haar samenstelling en de aanwezige expertise een belangrijke bijdrage aan de nucleaire non-proliferatie. Deze parallelle bevoegdheid brengt echter belangrijke uitdagingen met zich mee, met name op het vlak van de samenwerking met de gewestelijke overheden. Vanuit de gedeelde wens nucleaire proliferatie te voorkomen heeft de samenwerking tussen het gewestelijke en federale niveau doorheen de jaren vorm gekregen. **Toch is deze samenwerking zeer sterk afhankelijk van de betrokken personen en niet geformaliseerd.**

Een duidelijke en expliciete basis voor de samenwerking tussen de federale en gewestelijke overheden is belangrijk om de efficiëntie en effectiviteit van de controle op de handel in nucleaire producten te versterken. Op basis van deze vaststellingen adviseert het Vlaams Vredesinstituut dat de Vlaamse overheid werk maakt van een verdere formalisering van de samenwerking via een Samenwerkingsakkoord Nucleaire Export. Het Vlaams Vredesinstituut verwelkomt daarom het engagement van de Vlaamse minister-president in zijn huidige beleidsbrief 2018-2019 om te streven naar een samenwerkingsakkoord 'Nucleaire export'.¹¹ Het Vlaams Vredesinstituut raadt de Vlaamse overheid daarom aan in te zetten op de totstandkoming van dit samenwerkingsakkoord. Ook voor de nieuwe Vlaamse regering dient de uitwerking van een dergelijk akkoord prioritair te zijn. Meer concreet adviseert het Vlaams Vredesinstituut dat de Vlaamse overheid in dit proces de volgende aspecten opneemt, met de **optimalisering van een efficiënte samenwerking** tussen beide diensten als uitgangspunt:

- Een formalisering van bestaande praktijken bij de behandeling van de concrete dossiers.
- Een verdere explicitering van de taakverdeling tussen beide diensten (dCSG en CANVEK), met name in de voorbereiding van het dossier (de administratieve en de technische controle) om op die manier dubbel werk te voorkomen
- Een formele en uitgewerkte adviesprocedure die voorziet in de mogelijkheid voor gewestelijke overheden om advies te vragen aan de CANVEK in dossiers waarin het in principe niet betrokken is, zoals bij de toepassing van de *catch-all* bepaling¹ of van relevante sanctieregimes. Het Vredesinstituut moedigt de dCSG aan om bij bezorgdheden omtrent proliferatie beroep te doen op de expertise binnen de CANVEK.

Een betere samenwerking tussen de federale en gewestelijke diensten kan een positief effect hebben op de vaak lange doorlooptijden bij de dossierbehandeling, die in bepaalde gevallen op onbegrip kunnen stoten bij de betrokken industrie en hun klanten. Om die reden adviseert het Vlaams Vredesinstituut dat zowel de dCSG als de CANVEK alvast het initiatief nemen om **indicatieve doorlooptijden** te formuleren voor de behandeling van aanvragen voor de export van nucleaire en nucleair gerelateerde producten.

¹ Een *catch all* bepaling laat de Vlaamse overheid toe om goederen, die in beginsel vrij verhandeld kunnen worden, toch vergunningsplichtig te maken wanneer er een bezorgdheid bestaat dat deze goederen gebruikt kunnen worden voor de proliferatie van massavernietigingswapens.

3.2 De uitdaging van transparantie en publieke rapportage

Een goede publieke rapportage is omwille van verschillende redenen belangrijk. Ten de eerste plaats is die nodig om goede en adequate wetgeving en beleid te ontwikkelen; zonder betrouwbare informatie blijven deze processen grotendeels gebaseerd op giswerk. Bovendien is adequate publieke rapportage een noodzakelijke voorwaarde voor een gedegen maatschappelijke en parlementaire controle op het gevoerde exportbeleid.¹² Een adequate publieke rapportage over de toegestane en geweigerde uitvoer van nucleaire en nucleair gerelateerde producten vanuit Vlaanderen is nodig om een goed beeld te krijgen op de wijze waarop de Vlaamse overheid haar controlebeleid vorm geeft en hoe ze bijdraagt aan de preventie van nucleaire proliferatie.

De Vlaamse regering publiceert maandelijks op de website van de dCSG een overzicht van alle geweigerde en uitgereikte individuele en globale vergunningen voor de handel in *dual use* producten. Daarnaast toont de Vlaamse regering in diverse schriftelijke parlementaire vragen een bereidheid om verdere inhoudelijke informatie over concrete vergunningsdossiers te verschaffen. Ondanks de waardevolle informatie die zo beschikbaar is, levert dergelijke informatie slechts een beperkt beeld op. Bovendien is de publicatie ervan afhankelijk van de bereidheid van de bevoegde minister om deze informatie publiek te maken.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom zowel **de aard als de omvang van de bestaande structurele publieke rapportage uit te breiden**. De voorgestelde aanpassingen willen vooral de leesbaarheid en de volledigheid van de publieke rapportage over de uitvoer van (nucleaire en nucleair gerelateerde) *dual use* producten verbeteren. Meer publieke transparantie is immers nodig voor een adequate parlementaire controle op het gevoerde vergunningsbeleid. Ook met het oog op de ontwikkeling van nieuw onderbouwd beleid zijn adequate data van belang. Concreet adviseert het Vredesinstituut daarom dat de Vlaamse overheid de volgende aspecten toevoegt aan de huidige rapportagepraktijk:

- Voorzien in een **inhoudelijke bespreking** van de betrokken goederen en technologie, als aanvulling op de verwijzing naar de technische code zoals momenteel gebeurt in de maandelijkse rapporten.
- De **reden(en) voor het weigeren** van uitvoervergunningen op consistente wijze vermelden in de maandelijkse rapporten.
- Informatie over het **type eindgebruiker en het voorziene eindgebruik** vermelden in de rapportage. Daarom benadrukt het Vredesinstituut de noodzaak om in te zetten op de garantie dat nucleaire en nucleair gerelateerde goederen die vanuit het Vlaams Gewest worden uitgevoerd een zuiver civiel eindgebruik kennen.
- Gegevens over het effectieve gebruik van de **globale en de algemene vergunningen publiceren**, net zoals gebeurt in de rapportage over de handel in conventioneel militair materieel.¹³ Uitvoerders zijn verplicht die informatie aan te leveren aan de dCSG en er vindt momenteel al een gelijkaardige rapportage naar de EU plaats. Aangezien de gebruikers van de vergunningen deze informatie jaarlijks moeten bezorgen aan de Vlaamse overheid, betekent dit dat er telkens een jaarlijks overzicht met deze gegevens zou moeten gepubliceerd worden.

- De rapportage over de (uitgereikte en geweigerde) vergunningen in het kader van de geldende **sanctieregimes** en de toepassing van de **catch all bepalingen** te verbeteren en uit te breiden en deze in lijn te brengen met de geadviseerde aanpassingen in deze adviesnota.

Teneinde een **zekere continuïteit** in de huidige en toekomstige rapportagepraktijk over de dual use vergunningspraktijk te garanderen, adviseert het Vlaams Vredesinstituut om de rapportageverplichtingen op te nemen in het *Dual Use* Besluit van de Vlaamse regering uit 2014.¹⁴

Verder adviseert het Vlaams Vredesinstituut dat de Vlaamse regering **jaarlijks toelichting geeft in het Vlaams Parlement** over de vergunde en geweigerde handel in *dual use* goederen. Deze toelichting laat toe in de bevoegde commissie een actieve gedachtenwisseling te houden over het Vlaamse exportcontrolebeleid in het algemeen en de wijze waarop de Vlaamse overheid tracht bij te dragen aan de preventie van nucleaire proliferatie in het bijzonder.

Meer Europese publieke transparantie

Naast een verbetering en verankering van de Vlaamse publieke rapportage over de toegestane en geweigerde uitvoer van (nucleaire en nucleair gerelateerde) *dual use* producten, is ook een verdere verankering van publieke rapportage verplichtingen op Europees niveau wenselijk. De Europese *Dual Use* Verordening bevat echter momenteel geen formele verplichtingen inzake publieke rapportage. De opname van nieuwe formele verplichtingen op dit vlak zou gelijke verplichtingen voor alle EU-lidstaten creëren en zou kunnen leiden tot een omvattend beeld van de handel in *dual use* producten vanuit de gehele EU en van het *dual use* exportbeleid van de EU en haar lidstaten.

Als regionale actor is het wellicht niet mogelijk dat de Vlaamse overheid een centrale rol vervult in de debatten over een nieuwe *Dual Use* Verordening. Desondanks is ze als bevoegde overheid in principe wel vertegenwoordigd in de relevante werkgroepen van de Europese Unie, zoals de werkgroep over *dual use* goederen van de Europese Raad en de *dual use* coördinatiegroep van de Europese Commissie. Bovendien heeft de Vlaamse overheid op het domein van de conventionele wapenexport heel wat geloofwaardigheid opgebouwd inzake publieke rapportage. Hierdoor geniet ze een zekere legitimiteit om op dit vlak concrete voorstellen te formuleren.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat de Vlaamse overheid binnen de geëigende Europese kanalen actief werk maakt van een verbetering en formalisering van de verplichtingen inzake publieke rapportage in de *Dual Use* Verordening. Concreet zou de Vlaamse overheid ervoor moeten pleiten dat de lidstaten relevante gegevens over toegestane en geweigerde uitvoer via individuele, globale en algemene vergunningen publiceren. Bovendien zouden deze gegevens jaarlijks via een Europees geconsolideerd rapport moeten gebundeld worden.

3.3 De uitdaging van een adequaat controle- en handhavingssysteem

De optimalisering van het toezicht en de handhaving van de handel in nucleaire en nucleair gerelateerde *dual use* goederen vormt de derde uitdaging voor de Vlaamse overheid. De betrokkenheid van verschillende gewestelijke en federale overheidsdiensten in de controle- en toezichtsketen op de handelsstromen van nucleaire en nucleair gerelateerde producten impliceert de noodzaak aan een goede taakverdeling en structurele afstemming. In de praktijk gebeurt deze samenwerking slechts beperkt, hoewel alle betrokken actoren het belang hiervan erkennen. Bovendien vormt het gebrek aan een formeel kader een potentiële bedreiging van de bestaande samenwerkingsvormen. De effectieve toepassing en succes daarvan is immers opnieuw sterk persoonsafhankelijk. De verdere adviezen die het Vlaams Vredesinstituut op dit vlak naar voor schuift, hebben een omvattende en systematische aanpak, met specifieke aandacht voor het opkomende fenomeen van de zogenaamde *intangible technology transfers* (ITT) tot doel.

De specifieke uitdaging van controle op *intangible technology transfers* (ITT) en technische bijstand

Snelle technologische evoluties hebben de kanalen waarlangs kennis gedeeld kan worden sterk doen toenemen. Terwijl lange tijd het proliferatierisico vooral gevormd werd via de overdracht van fysieke goederen, is de aandacht voor de problematiek van ITT substantieel toegenomen. Met name in de context van nucleaire proliferatie is er een groeiend bewustzijn van de potentiële bijdrage van technologische kennis en expertise tot de ontwikkeling van kernwapens. Omwille van de specifieke voorgeschiedenis voeren verschillende Vlaamse universiteiten en andere onderzoeksinstituten (theoretisch en toegepast) onderzoek dat relevant kan zijn voor de ontwikkeling van kernwapens. Ook de Vlaamse nucleaire industrie beschikt over jarenlange kennis en expertise.

Een **grondig bewustzijn** bij de betrokken onderzoeksinstituten en bedrijven over het potentiële proliferatierisico van de ontwikkelde kennis is daarom een belangrijke voorwaarde. Het Vlaams Vredesinstituut adviseert daarom dat de Vlaamse overheid:

- blijvend werk maakt van een **structurele outreachstrategie** naar onderzoekers, onderzoeksgroepen aan universiteiten en andere onderzoeksinstituten en bedrijven, met het oog op het verhogen van de gevoeligheid voor proliferatierisico's en van het bewustzijn over de wettelijke verplichtingen bij internationale transfers van kennis en expertise;
- bij de uitwerking van zo'n outreachstrategie zoveel mogelijk **in partnerschap** samenwerkt met de relevante belangenvertegenwoordigers en koepelorganisaties, zoals Agoria en de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR);
- werk maakt van een strategie om **proactief en preventief toezicht te houden** bij deze betrokken onderzoeksinstituten en bedrijven, desgewenst samen met diensten van

de Douane om de mate van *compliance* te beoordelen en eventuele inbreuken op de geldende wetgeving vast te stellen. Goede afstemming en samenwerking tussen de gewestelijke en federale diensten is hierbij van groot belang.

Nood aan de uitbouw van een coherent toezichts- en handhavingssysteem

Het onderzoek naar de controle op de internationale handel in nucleaire en nucleair-gerelateerde producten vanuit het Vlaams Gewest maakt duidelijk dat de uitbouw van een omvattend toezichts- en handhavingssysteem een belangrijke uitdaging vormt voor alle betrokken overheden. Hoewel het belang van een omvattend controlesysteem voor de hand ligt, blijkt in de praktijk de afstemming tussen de betrokken gewestelijke en federale overheidsdiensten in haar kinderschoenen te staan. Bovendien is deze samenwerking, bij gebrek aan een formeel kader, opnieuw sterk afhankelijk van de bereidwilligheid bij de betrokken personen.

Het Vlaams Vredesinstituut pleit er daarom voor dat de Vlaamse overheid, in samenwerking met alle betrokken stakeholders, stappen zet richting een verdere formalisering, uitbouw en optimalisering van het toezichts- en handhavingssysteem. Gezien ook voor dit aspect geldt dat er sprake is van een gedeelde bevoegdheid voor de gewestelijke en de federale overheden, zijn afspraken over de taakverdeling, de samenwerking en informatie-uitwisseling essentieel. Hiervoor dient zowel het regulerende kader verder te worden uitgewerkt om de samenwerking tussen de verschillende betrokken diensten te optimaliseren, en dient de communicatie en informatie-uitwisseling tussen alle actoren – bedrijven, onderzoeksinstellingen, vergunningsdiensten, Douane, Staatsveiligheid – te worden versterkt.

De opzet moet zijn om te evolueren naar een systeembenadering die leidt tot een comprehensief, efficiënt en effectief toezicht op de handelsstromen in nucleaire en nucleair-gerelateerde producten ter preventie van ongewenste nucleaire proliferatie. Het is volgens het Vredesinstituut daarom van groot belang dat de Vlaamse overheid actief inzet op:

- De verdere uitbouw van een **structurele proactieve outreach** naar de potentieel betrokken bedrijven en onderzoeksinstellingen, in samenwerking met de relevante koepelorganisaties, om op die manier een grotere bewustwording over de proliferatiegevoeligheid van bepaalde producten en technologieën en van de bijhorende wettelijke verplichtingen te verhogen;
- **De uitbouw van een Vlaams administratief sanctiesysteem voor procedurele of administratieve inbreuken** op de geldende *dual use* exportcontrolewetgeving. Zo kunnen administratieve sancties onder andere gericht zijn op:
 - de verplichting voor Vlaamse bedrijven die *dual use* goederen invoeren en verder verdelen naar Europese bedrijven om deze van het *dual use* karakter op de hoogte te houden;
 - de verplichte rapportage over het gebruik van globale/algemene vergunningen, ook ingeval van niet-gebruik door geregistreerde bedrijven;

- Een goede samenwerking met de douane in de vormgeving en toepassing van dit administratief sanctiebeleid. Omwille van efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen is het belangrijk dat er geen parallel Vlaams handhavingssysteem wordt uitgebouwd. Een Vlaams administratief sanctiesysteem dient daarom gepaard te gaan met een **duidelijke afsprakennota** tussen de gewestelijke overheden en de federale Douane over het te voeren handavings- en sanctioneringsbeleid;
- De bestaande vormen van **informatie-uitwisseling tussen de betrokken gewestelijke en federale diensten optimaliseert en formaliseert**. Uit het onderzoek blijkt dat met name de voorbije jaren (en in de nabije toekomst) diverse initiatieven ontwikkeld zijn (of worden) om de informatieuitwisseling tussen de gewestelijke en federale overheidsdiensten te verbeteren.

Al deze aspecten zouden onderdeel moeten zijn van een omvattend **Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest en de federale Douanediens**. Dit staat al enige tijd op de politieke agenda, maar vordert zeer langzaam. Nochtans is een goede samenwerking onontbeerlijk voor een effectieve en efficiënte controle. Formele afspraken vermijden dat deze samenwerking te sterk afhankelijk is van de goodwill bij de concrete betrokken personen op de verschillende niveaus.

Gezien het grote belang van een dergelijk samenwerkingsakkoord pleit het Vredesinstituut ervoor dat de Vlaamse overheid hieraan prioriteit geeft. Een formele samenwerking tussen het Vlaams Gewest en de federale overheid is onontbeerlijk met het oog op een goede handhaving en effectief en efficiënt toezicht op de handel in (nucleaire) *dual use* producten.

Eindnoten

- ¹ *Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie van Jan Roegiers, Kris Van Dijck, Ludwig Caluwé, Peter Vanvelthoven, Matthias Diependaele, Johan Verstreken en Sabine Poleyn betreffende een kernwapenvrije wereld*, zitting 2009-2010, stuk 388-2, Vlaams Parlement, 24 februari 2010, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1030561>.
- ² Bourgeois, G., antwoord op vraag om uitleg 283 over de opvolging van de resolutie betreffende het bannen van massavernietingswapens van W. Vanbesien aan minister G. Bourgeois, Handelingen commissie voor Buitenlands Beleid, Europese aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed, *zitting 2016-2017, Vlaams Parlement*, 8 november 2016, <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1090799/verslag/1092129>
- ³ Cops, D. & Gourdin, G. (2019). *Vlaanderen en nucleaire non-proliferatie. Uitdagingen voor nucleaire dual use exportcontrole.*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁴ Laes, E., Chayapathi, L., Meskens, G. & Eggermont, G. (2004). *Kernenergie en Maatschappelijk debat*, p.37-41.
- ⁵ STORA. *Ontmanteling FBFC*, <https://www.stora.org/nl/content/ontmanteling-fbfc>; DeMorgen. (2011). *180jobs bedreigd door sluiting FBFC in Dessel*. <https://www.demorgen.be/economie/180-jobs-bedreigd-door-sluiting-bij-fbfc-in-dessel-b9c197b8/>;
- ⁶ World Nuclear Association. *Mox Production*, <http://www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/fuel-recycling/mixed-oxide-fuel-mox.aspx>; MONA (2018). *Nucleaire Activiteiten in de Regio Mol-Dessel-Geel*, <https://www.monavzw.be/node/54>
- ⁷ <http://streekplatformkempen.be/wp-content/uploads/2017/11/NUCLEAIRE-BEDRIJVIGHEID-IN-DE-KEMPEN.pdf>
- ⁸ Koninklijk Besluit van 12 mei 1989 betreffende de voorwaarden voor de export van kernmaterialen en kernuitrustingen, technologische kerngegevens en hun afgeleiden, *B.S.*, 15 juni 1989.
- ⁹ FOD Economie, Voorafgaande machtiging voor de nucleaire uitvoer, <https://economie.fgov.be/nl/themas/energie/energiebronnen/kernenergie/non-proliferatie/voorafgaande-machtiging-voor>; Interview Overheid.
- ¹⁰ Michel, Q. (2014). Controle op de handel in dual use goederen: het juridische kluwen na de regionalisering. In: Baum, T., Depauw, S. & Duquet, N. (eds). *Belgische Wapenhandel. Een politiek, economisch en ethisch hangijzer*, Leuven: Acco, p. 119.

- ¹¹ Bourgeois, G. (2018). *Beleidsbrief buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking 2018-2019*, zitting 2018-2019 stuk 1720-1, Vlaams Parlement, 26 oktober 2018, p. 57.
- ¹² Cops, D., Duquet, N. & Gourdin, G. (2017). Scrutinizing arms exports in Europe : the reciprocal relationship between transparency and parliamentary control, *Security and Peace*, 35, (2), 79-84.
- ¹³ *Veertiende 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 2017*, Vlaams Parlement, zitting 2017-2018 stuk 53-1, 24 juli 2018, p. 195-206.
- ¹⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2014 tot regeling van de uitvoer, doorvoer en overbrenging van producten van tweeeërlei gebruik en het verlenen van technische bijstand, *B.S.*, 2 mei 2014

