

11 maart 2013

Advies over het wereldwijd verdrag voor handel in  
conventionele wapens (*Arms Trade Treaty*)

## 1 Inleiding

In maart 2013 komen alle lidstaten van de Verenigde Naties samen in New York om een verdrag te onderhandelen over wereldwijde standaarden voor handel in conventionele wapens, het zogenaamde Arms Trade Treaty (ATT). De conferentie moet het sluitstuk zijn van meer dan tien jaar van onderhandelingen en lobbywerk om een universeel verdrag tot stand te brengen. Het verdrag wordt als historisch beschouwd. Er is er tot op heden geen wereldwijd verdrag dat een omvattend kader schept met voorwaarden voor handel in conventionele wapens. In juli 2012 werd er vier weken onderhandeld over een verdrag zonder evenwel een compromis te bereiken. De onderhandelingen in de tweede helft van maart 2013 zouden een uitkomst moeten bieden.

De oorsprong van het ATT wordt teruggebracht op een initiatief van enkele Nobelprijs winnaars voor de vrede die in 1997 het initiatief namen om een internationale gedragscode op te stellen. De gedragscode omvatte niet alleen alle types van militaire wapens en paramilitaire politie-uitrusting, maar ook al hun onderdelen, alle types van munitie, militaire- en dual-use technologie en opleidingen. Handel in deze producten werd in het voorstel aan hoge standaarden onderworpen. De Gedragscode was bedoeld voor alle staten die conventionele wapens uitvoeren.<sup>1</sup> Op basis van deze gedragscode werd een eerste voorstel voor een kaderverdrag gelanceerd op de VN-Conferentie voor Kleine en Lichte Wapens in 2001. Sinds oktober 2003 mobiliseerde NGO's van over heel de wereld publieke steun en engageerden ze zich in een netwerk "Control Arms" dat tien jaar lang ijverde voor een sterk internationaal bindend verdrag. In 2006 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) Resolutie 61/89 aan getiteld "naar een wapenhandelverdrag: het tot stand brengen van gemeenschappelijke internationale standaarden voor de import, export en overdracht van conventionele wapens". Sindsdien heeft er heel wat consultatie plaatsgevonden tussen VN-lidstaten over de mogelijke inhoud van een dergelijk verdrag. Expertengroepen en open werkgroepen werden samengeroepen om het proces te begeleiden. In 2008 werd een tweede VN resolutie (Resolutie 63/240) aangenomen en in 2009 een derde (Resolutie 64/48). In deze laatste resolutie werd beslist om een conferentie samen te roepen in juli 2012 om te onderhandelen over een juridisch bindend instrument waarin gestreefd wordt naar zo hoog mogelijke gemeenschappelijke standaarden voor de overdracht van conventionele wapens.

Op de laatste dag van de conferentie in juli 2012 werd duidelijk dat er geen compromis bereikt zou worden. Het voorstel van ambassadeur Roberto García Moritán (Argentinië) – voorzitter van de conferentie – werd uiteindelijk verworpen door de Verenigde Staten, daarin gevolgd door Rusland, Noord-Korea, Cuba en Venezuela. Voor het verdere verloop van de onderhandelingen over het ATT werd verwezen naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Op 7 november 2012 besliste het Eerste Comité van de Algemene Vergadering dat de onderhandelingen spoedig voortgezet zouden worden om het momentum niet te verliezen. Het ontwerpverdrag van 26 juli 2012 zal als basis dienen voor wat de finale onderhandelingen moeten worden tussen 18 en 28 maart 2013.

Aan de vooravond van de onderhandelingen, wil het Vlaams Vredesinstituut aandacht vragen en steun toekennen aan de totstandkoming van het verdrag. Voorliggende nota overloopt kort reeds genomen parlementaire initiatieven omtrent het ATT, schetst de inhoud van het verdrag en reikt aandachtspunten aan. Het Vredesinstituut formuleert aanbevelingen aan de gewestelijke en federale overheden in België, alsook aan de andere bij de onderhandelingen betrokken actoren, over concrete standpunten die verdedigd kunnen worden tijdens de onderhandelingen van 18-28 maart 2013.

*“our common goal is clear. A robust and legally binding arms trade treaty that will have a real impact on the lives of those millions of people suffering from the consequences of armed conflict, repression and armed violence.”*  
United Nations Secretary General, Ban Ki Moon, July 3<sup>rd</sup> 2012.

## 2 Belgische houding ATT

In 2010 werd het ATT op Belgisch niveau als een gemengd verdrag aangemerkt door de Werkgroep Gemengde Verdragen, met een gedeelde bevoegdheid voor de gewesten en de federale overheid.<sup>2</sup> Een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en Gewesten regelt de procedure voor het sluiten van gemengde verdragen. Na de ondertekening zal een gemengd verdrag goedgekeurd moeten worden door de betrokken parlementen.<sup>3</sup> In de materie van de handel in militair materieel is overeengekomen dat de federale overheid een coördinerende rol opneemt en instaat voor de vertegenwoordiging van België op Europese en VN-vergaderingen. Het Belgische standpunt wordt steeds in onderling overleg bepaald. De federale overheid zal België vertegenwoordigen op de VN-conferentie die moet leiden tot het ATT in maart 2013. Aan de VN-conferentie inzake het ATT, nemen zowel vertegenwoordigers van de federale overheid als van de gewesten deel. Indien de federale overheid tijdens een bepaalde (deel)vergadering niet aanwezig is of kan zijn, neemt één van de gewesten het woord, steeds na onderlinge overeenstemming.<sup>4</sup>

In het antwoord op een parlementaire vraag werd eveneens meegedeeld dat de Vlaamse overheid zich richt op het verdedigen van het EU-acquis ter zake alsook op een aantal specifieke mensenrechtentema's, zoals het verbod op wapenexport naar landen waar kindsoldaten worden ingezet in het geregeld leger, de rechten van het kind in het algemeen en de focus op het vermijden van 'gender-based' geweld.<sup>5</sup> In het federale parlement werd op 9 februari 2012 een resolutie goedgekeurd met betrekking tot een sterk internationaal wapenverdrag.<sup>6</sup> Ook in het federale parlement werd gewezen op de steun vanuit de Belgische regering voor het verdrag, onder meer door de versterking van het standpunt van de EU.<sup>7</sup>

### 3 Inhoud van het ontwerpverdrag

In deze sectie wordt de inhoud van het ontwerpverdrag weergegeven en worden aandachtspunten aangereikt die van belang kunnen zijn op de onderhandelingen in maart 2013.<sup>i</sup> Een algemeen aandachtspunt is het gebrek aan definities en specifieke bepalingen in de tekst. De algemene bewoordingen zijn gedeeltelijk te wijten aan diplomatieke onderhandelingen met 193 VN-lidstaten waardoor het moeilijk is om tot in detail overeenstemming te bereiken. Toch hebben specifieke woordkeuzes zeer specifieke betekenissen. Tijdens de onderhandelingen zullen specifieke bewoordingen ter discussie staan. Hoewel het verdedigbaar is om bepaalde zaken verder uit te werken bij de uitvoering van het verdrag, zijn andere woordkeuzes en (gebrek aan) definities cruciaal voor de draagwijdte van het verdrag. In wat volgt wordt de inhoud van de ontwerptekst van 26 juli 2012 overlopen en wordt de aandacht gevestigd op de meest belangrijke discussiepunten.

#### 3.1 Preambule, principes en doelstellingen van het verdrag

Het ontwerpverdrag vangt aan met de *preambule* en *principes*. De *preambule* belicht de algemene principes van de VN, algemene doelstellingen die relevant zijn voor het ATT, haalt bestaande VN-initiatieven aan met betrekking tot wapenhandel, en verwijst naar de problematiek van illegitieme wapenhandel die het ATT geïnspireerd hebben. De tekst van de preambule verwijst eveneens naar de legitimiteit van legale wapenhandel. Onder de hoofding *principes* worden meer concrete principes vastgelegd die als fundament dienen voor dit specifieke verdrag. Tijdens de onderhandelingen werd door bepaalde lidstaten gepleit om de preambule en de principes van het verdrag samen te voegen onder één hoofding omdat het onderscheid niet geheel duidelijk is. In het voorliggende voorstel echter worden ze onderscheiden.

Artikel 1 beschrijft de doelstellingen van het verdrag. De doelstelling van het verdrag is tweeledig:

1. het vaststellen van de hoogst mogelijke gemeenschappelijke standaarden om internationale handel in conventionele wapens te reguleren, of de bestaande regulering te verbeteren.
2. De preventie, bestrijding en uitroeiing van illegale handel in conventionele wapens en hun afleiding naar de illegale markt en ongewenst eindgebruik.

Hoewel er helemaal geen tegenstelling is tussen deze twee doelstellingen, is er heel wat gedebatteerd tussen de lidstaten van de Verenigde Naties over de klemtoon. Met name of de nadruk voornamelijk ligt op de bestrijding van illegale wapenhandel, of eerder op het reguleren van legale handel. De overkoepelende doelstelling van het verdrag is om bij te dragen aan internationale en regionale vrede, veiligheid en stabiliteit, alsook om te voorkomen dat handel in conventionele wapens bijdraagt tot menselijk leed, en om het vertrouwen tussen verdragspartijen

---

<sup>i</sup> De tekst van het ontwerpverdrag is (in het engels) beschikbaar via [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.217/CRP.1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/CRP.1&Lang=E).

te versterken door samenwerking, transparantie en verantwoordelijkheid met betrekking tot wapenhandel.

## 3.2 Toepassingsgebied

Artikel 3 bakent het toepassingsgebied van het verdrag af. In sectie A wordt het materiële toepassingsgebied weergegeven. Daarin worden producten opgelijst waarop het verdrag van toepassing is. Sectie B geeft de handelsactiviteiten weer die het verdrag reguleert.

### 3.2.1 Producten

Sectie A lijst op welke producten onder “conventionele wapens” gevat worden. Het verdrag geeft geen definitie van het begrip “conventionele wapens” maar grijpt terug naar zeven categorieën uit het VN Register van conventionele wapens<sup>ii</sup>. Sinds 2003 werden kleine en lichte wapens als optionele categorie toegevoegd aan het Register.<sup>8</sup> In het ontwerpverdrag worden kleine en lichte wapens als achtste categorie mee opgenomen. De categorieën zijn:

1. Gevechtstanks
2. Pantsergevechtsvoertuigen
3. Zware artilleriesystemen
4. Gevechtsvliegtuigen
5. Gevechtshelikopters
6. Oorlogsschepen
7. Raketten en raketwerpers
8. Kleine en licht wapens (art. 2.A.1)

Aanvullend bevat art. 2.A.2 de verplichting voor verdragspartijen om nationale lijsten op te stellen waarin de acht categorieën uit art. 2.A.1 minimaal aanwezig zijn. Staten hebben dus de vrijheid om meer producten inclusief technologie en componenten op nationale basis te controleren.

Het VN-Wapenregister werd in het leven geroepen in een tijd waarin interstatelijk conflict prominent op de politieke agenda stond en waarin grote wapensystemen voor offensieve militaire operaties als de grootste bedreiging voor vrede werden aanzien. De categorieën zijn rudimentair maar ook vandaag nog relevant. Sinds de opstart van het VN-Wapenregister, werd echter erkend dat de lijst van conventionele wapens een dynamische lijst moet zijn om relevant te blijven in het licht van technologische ontwikkelingen en veranderende vormen van oorlogsvoering. Er werd daarom een procedure voorzien om het Register om de drie jaar door een groep van experts te evalueren.<sup>9</sup> De opname van de acht categorieën in het verdrag van het ATT riskeert een te statische weergave te zijn waardoor nieuwe technologische ontwikkelingen zoals onbemande vliegtuigen buiten de *scope* vallen. Kleine en lichte wapens werd wel toegevoegd aan de categorieën. Dit was een breekpunt voor vele VN-lidstaten. Het werd geen groot punt van

<sup>ii</sup> Het VN register voor conventionele wapens werd in 1992 tot stand gebracht op basis van Resolutie 43/36L van de Algemene Vergadering van de VN.

discussie tijdens de onderhandelingen: alle lidstaten gingen akkoord dat kleine en lichte wapens wezenlijk deel uitmaken van conventionele wapens.

Munitie daarentegen staat niet opgesomd onder artikel 3. Over de inclusie van munitie in het toepassingsgebied werd fel gedebatteerd in juli 2012. Voornamelijk Afrikaanse staten hechtten bijzonder veel belang aan de opname van een categorie munitie. Munitie is immers dodelijker dan de wapens op zich. Ook Europese staten verdedigen deze visie. Andere staten waarvan de stem van de Verenigde Staten het luidst klinkt, zijn gekant tegen de inclusie van munitie.<sup>10</sup> Het argument luidt dat munitie onmogelijk te traceren is, en dat controle op handel in munitie en de rapportage ervan met het oog op afwending naar illegale markten en eindgebruikers onhaalbaar is.<sup>11</sup> Nochtans wordt munitie gecontroleerd in het exportcontroleregime van de EU en van het Wassenaar Arrangement waar verschillende grote exportlanden waaronder de VS, Rusland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zich toe verbonden hebben. Ook de VS controleert de export van munitie op nationale basis. Het argument dat controle op afwending naar illegale markten voor munitie moeilijk in de praktijk te brengen is, vormt eerder een extra argument om het eindgebruik te controleren op het moment van de vergunningsaanvraag.<sup>12</sup> In de tekst van het ontwerpverdrag komt munitie wel aan bod onder artikel 6 waarin verplichtingen voor export van conventionele wapens aan bod komt. Op deze manier ontsnapt munitie echter aan rapportageplicht, aan art. 4.6 – waarin een aantal criteria, waaronder het risico op oneigenlijk eindgebruik opgesomd staan - en aan verplichtingen om de import, doorvoer of tussenhandel in munitie te reguleren (zie ook commentaar bij art.6).

Bovendien is het gebrek aan definitie van het woord 'munitie' mogelijk verwarrend. In de Engelse taal zijn twee verschillende termen gangbaar voor het woord munitie, namelijk '*munitie*' en '*ammunitie*'. In de ontwerptekst van het ATT wordt het begrip *ammunitie* gehanteerd. Het is echter niet duidelijk of naast patronen ook andere explosieven zoals bommen en granaten worden omvat. '*Munitie*' omvat doorgaans militaire wapens en munitie zowel als bommen en granaten. '*Ammunitie*' wordt vaak begrepen als een subcategorie van *munitie*, maar wordt eveneens gebruikt om munitie en andere explosieven zoals bommen en granaten te vatten. Bij gebrek aan internationale overeenstemming over het gebruik van de term '*ammunitie*' is het belangrijk om een definitie op te nemen in het verdrag.<sup>13</sup>

Voor componenten werd een gelijkaardig compromis uitgewerkt. Componenten worden eveneens niet opgenomen onder het toepassingsgebied, maar worden wel vermeld onder art. 6. Ook daar geldt dat de inclusie van gevoelige componenten in het toepassingsgebied (art. 2.A) een meerwaarde biedt, omdat de verwoording in art. 6 vrijblijvend is, en enkel afgewerkte systemen strikt onder de bepalingen van het verdrag vallen.

Bovendien worden de categorieën niet als generieke categorieën beschouwd waardoor eveneens technologieën niet onder het toepassingsgebied worden gevat. Het zou het verdrag ten goede komen om niet enkel de afgewerkte systemen, maar ook de onderdelen en componenten en de technologie die nodig is om de opgelijste producten te fabriceren, aan te passen of te herstellen te vatten onder de toepassing van het verdrag. Verscheidene staten, waaronder de VS staan deze visie voor.<sup>14</sup>

### 3.2.2 Activiteiten

Het verdrag legt afzonderlijke verplichtingen op voor uitvoer, invoer, tussenhandel en doorvoer. Er gelden verschillende controlemaatregelen naargelang de aard van de activiteit. Export wordt strenger gereguleerd dan import, tussenhandel of doorvoer. De overkoepelende term voor alle transacties is overdracht (“transfer”). Bepalingen van het verdrag die van toepassing zijn op alle handelstransacties worden gevat onder de term “overdracht”. Export, import, tussenhandel of doorvoer worden in het ontwerpverdrag niet nader gedefinieerd.

Ook hier heerst onduidelijkheid over de term “transfer”. Het is niet zeker of het verdrag naast commerciële handel ook niet-commerciële handel omvat zoals giften, hulp, leningen. De tekst van het verdrag zou die onzekerheid moeten opklaren. Het is wel duidelijk dat het gaat om internationale handel. Internationale overdrachten vanuit verdragsstaten naar leger of ordehandhavingstroepen – gegeven dat de conventionele wapens eigendom blijven van de verdragspartij – worden uitgesloten van het ATT (art.2.B.4). Verder zou het de duidelijkheid van het verdrag ten goede komen te omschrijven dat ‘*transfer*’ uitvoer, invoer, doorvoer en tussenhandel omvat, zowel wanneer het gaat om staat-naar-staat, staat-naar privé, commerciële handel, leningen als schenkingen.<sup>15</sup>

### 3.3 Beoordelingscriteria

Eén van de belangrijkste elementen uit het ATT zijn de beoordelingscriteria. Aan welke standaarden zal handel in conventionele wapens wereldwijd getoetst worden? In de discussie over de criteria werd duidelijk dat er een gedeelde basis is, meestal gefundeerd op bestaande verdragen, maar dat het gewicht dat eraan verbonden wordt verschilt tussen VN-lidstaten. In het ontwerpverdrag van het ATT werd een getrappt systeem van beoordelingscriteria uitgetekend om een compromis mogelijk te maken.

Artikel 3 geeft de criteria weer waaraan het grootste gewicht aan wordt gegeven. Het gaat om schendingen van internationale verdragen die in het bijzonder van belang zijn in het licht van gewapende conflicten en wapenhandel. Verdragspartijen bij het ATT verbinden zich ertoe de overdracht (zowel import, export, tussenhandel of doorvoer) niet toe te staan wanneer:

1. een overdracht in overtreding zou zijn met maatregelen die onder Hoofdstuk VII<sup>iii</sup> van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen werden, in het bijzonder met wapenembargo's.
2. een overdracht in overtreding zou zijn met relevante internationale verbintenissen (*obligations*), met name internationale akkoorden waartoe een staat die partij is bij het verdrag zich verbonden heeft<sup>iv</sup>, in het bijzonder verbintenissen met betrekking tot de overdracht van of illegale handel in conventionele wapens.

<sup>iii</sup> Hoofdstuk VII: Optreden met betrekking tot de bedreiging van vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie.

<sup>iv</sup> Bepaalde lidstaten en NGO's pleiten ervoor om de bijzin “met name internationale akkoorden waartoe een staat die partij is bij het verdrag zich verbonden heeft” te schrappen. Deze bijzin leidt ertoe dat alle verbintenissen die voortvloeien uit het gewoonterecht niet gevat worden onder internationale verbintenissen, hoewel het gewoonterecht alle staten bindt.

3. een overdracht gebruikt zal worden bij het plegen van genocide, misdaden tegen de mensheid, oorlogsmisdaden die ernstige schendingen van de Geneefse Conventies betekenen, of ernstige schending van artikel 3 van de Geneefse Conventies (dit artikel heeft betrekking op interne gewapende conflicten).<sup>v</sup>

Artikel 4 kreeg de titel “nationale beoordelingscriteria” mee. Deze titel is geïnspireerd op de bezorgdheid van staten waaronder Rusland om de nationale bevoegdheid te vrijwaren om vergunningsaanvragen te beoordelen. De titel benadrukt dat het de nationale staten toekomt om deze criteria in overweging te nemen bij vergunningsaanvragen.

Het is van belang te onderstrepen dat de criteria uit artikel 4 enkel van toepassing zijn voor de beoordeling van exportvergunningen en niet van toepassing zijn voor import, doorvoer of tussenhandel. Staten bij het verdrag zullen bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor export afwegen of:

1. de export bijdraagt aan vrede en veiligheid of deze ondermijnt (art. 4.1)
2. de export gebruikt kan worden voor ernstige schendingen van Internationaal Humanitair Recht (IHR), voor ernstige schendingen van de internationale mensenrechten (IMR), of tot schending van internationale conventies en protocollen met betrekking tot terrorisme (art. 4.2).

Wanneer een risico bestaat op schendingen van art. 4.2 (humanitair recht, mensenrechten of terrorisme), kan de exporterende staat bijkomende maatregelen nemen - de zogenaamde “risk mitigation measures” – in overleg met de importerende staat om het risico te temperen (art. 4.4).

Wanneer het risico op één (of meer) van de bepalingen uit art. 4.2 – ondanks de mogelijkheid tot bijkomende maatregelen en met inachtnaam van art.4.1 doorslaggevend (“overriding risk”) zijn, zal de uitvoer niet toegestaan worden (art. 4.5).

Over deze consequentie (de weigering van de vergunning) werd veel gedebatteerd tijdens de onderhandelingen. Niet alle VN-lidstaten zijn erop gebrand hun nationale beoordeling aan internationale afspraken te onderwerpen, verschillende staten hielden het liever op internationale standaarden die meegenomen worden bij de beoordeling, zonder er een consequentie aan vast te haken. In tegenstelling tot art. 3 vloeit er niet automatisch een weigering voort uit een schending van art. 4.2. Ten eerste kunnen overwegingen uit artikel 4.1 de balans doen overslaan naar een positieve beoordeling, bijvoorbeeld omdat geoordeeld wordt dat de uitvoer zal bijdragen aan vrede en veiligheid. Ten tweede kunnen er maatregelen genomen worden om het risico in te perken. Ten derde is er behoorlijk veel marge voor verdragspartijen om het risico al dan niet overheersend of doorslaggevend (*‘overriding’*) te bevinden. Een beter woord voor doorslaggevend zou ‘substantieel’ (*substantial*) zijn. Daar tegenover staat dat de bewijslast van een inschatting van een *risico op* schendingen in artikel 4 minder zwaar is dan de bewijslast voor schendingen uit artikel 3.

<sup>v</sup> Vooral bij deze derde bepaling rijst kritiek dat de Engelse omschrijving “for the purpose of facilitating the commission of genocide, crimes against humanity...” te streng geformuleerd is. Als alternatief worden zachtere bewoordingen zoals “if the transfer would amount to aid or assistance in the commission of genocide, ...” naar voor geschoven.



Naast humanitair recht, mensenrechten en terrorisme werden tal van andere criteria naar voor gebracht, waarover minder overeenstemming bestond tussen de VN-lidstaten. Deze criteria werden in het ontwerpverdrag gegroepeerd onder artikel 4.6. Het artikel bepaalt dat staten zullen overwegen om maatregelen te nemen om te vermijden dat wapens:

1. afgeleid worden naar illegale markten of voor oneigenlijk eindgebruik aangewend zouden worden
2. gebruikt zouden worden om gender-gerelateerd geweld of geweld tegen kinderen te plegen of te faciliteren
3. gebruikt zouden worden voor transnationaal georganiseerde criminaliteit
4. het onderwerp zouden worden van corruptie
5. een negatieve impact zouden hebben op de ontwikkeling van de importerende staat.

Het ontwerpverdrag stelt dus voor dat verdragspartijen (eventueel in samenspraak met andere betrokken staten) gepaste maatregelen nemen wanneer ze een vergunningsaanvraag voor export beoordelen, om te voorkomen dat deze criteria geschonden worden. Er wordt echter verder geen consequentie gekoppeld van een eventuele schending voor het al dan niet vergunnen van de export. In het licht van uiteenlopende houdingen van staten tegenover de criteria werd er minder gewicht aan toegekend.

Over de inclusie van ernstige schending van mensenrechten onder artikel 3.3 bestond er geen eensgezindheid. In tegenstelling tot het Europese Gemeenschappelijk Standpunt was er in het kader van de VN wel overeenstemming over schendingen van het IHR als weigeringsgrond onder art. 3, maar niet over schendingen van mensenrechten onder art 3. Volgens de huidige tekst van het ontwerpverdrag is het verschil niet bijzonder groot, aangezien art. 4 een risico-afweging is, en er ook hier een weigering op volgt indien dit risico niet afgewend kan worden. Niettemin is het van belang om vast te houden aan schending van mensenrechten als weigeringsgrond voor wapenhandel (niet alleen voor export, maar ook voor doorvoer, import en tussenhandel).

Een volgend aandachtspunt heeft betrekking op het gewicht dat aan het criterium afwending toegekend wordt in art. 4. Hoewel de tekst van het ontwerpverdrag de preventie van illegale wapenhandel, afwending naar illegale markten en ongewenst eindgebruik meermaals als een belangrijk element naar voor schuift, komt het criterium slechts als een bijkomende maatregel aan bod onder 4.6. Deze criteria moeten in acht genomen worden, maar vormen volgens de tekst geen grond om een vergunningsaanvraag te weigeren. Het lijkt cruciaal om het risico op afwending in te schatten bij de beoordeling van vergunningsaanvragen, en bij te groot risico de vergunning te weigeren. Aangezien hetzelfde kan gesteld worden voor de andere criteria, zou men ervoor kunnen opteren om alle criteria onder 4.6 op te waarderen naar de status van de criteria onder 4.2. Een opwaardering voor het criterium over afwending lijkt een minimum.

### 3.4 Algemene implementatie

Artikel 5 gaat over de implementatie van het verdrag. Het betreft maatregelen die genomen zullen worden ter uitvoering van het verdrag: de uitwisseling van informatie, het aanduiden van bevoegde diensten, of de objectieve niet-discriminerende wijze waarop het verdrag dient geïmplementeerd te worden. Er wordt in twee bepalingen gewezen op het belang van controle op eindgebruik. In artikel 5.5 wordt gesteld dat lidstaten gepaste maatregelen zullen nemen om afwijking naar de illegale markt of oneigenlijk eindgebruik te voorkomen (art. 5.5). De toegevoegde waarde van deze bepaling (die eigenlijk art. 4.6 herneemt) is dat dit artikel niet enkel betrekking heeft op uitvoer, maar ook op invoer, doorvoer en tussenhandel. Wanneer een geval van afwijking vastgesteld wordt, kunnen de verdragspartijen andere staten die mogelijk getroffen worden of betrokken zijn bij de overdracht, op de hoogte brengen (in de mate dat dit in overeenstemming is met hun nationaal recht) (art. 5.6).

Los van de eigenaardige plaats van het artikel in het ontwerpverdrag, roept één bepaling in het bijzonder bezorgdheid op. Art 5.2 stelt dat de uitvoering van het verdrag geen afbreuk mag doen aan aangegane verplichtingen in andere instrumenten. Het verdrag zal niet ingeroepen worden als grond om contractuele verplichtingen in het kader van samenwerkingsprogramma's voor defensie aangegaan door verdragspartijen, ongeldig te verklaren. De manier waarop dit artikel geformuleerd wordt, ondermijnt de werking van het ATT. Mogelijk wil de bepaling uit art. 5.2 voorzien in een overgangsmaatregel om bestaande contractuele verplichtingen na te kunnen komen. Ten eerste stelt zich de vraag of dit artikel nodig is. In principe dienen verdragspartijen zich te houden aan verbintenissen die in het verdrag worden aangegaan. Als het nodig wordt bevonden om een overgangsbepaling in te voeren, dient het artikel geherformuleerd te worden zodat het duidelijk is dat het gaat om bestaande contracten, en dient ze beperkt te worden in de tijd. Zonder deze precisering zouden eeuwigdurende of toekomstige contracten, inclusief van verplichtingen die voortvloeien uit eender welk ander instrument, de werking van het verdrag fundamenteel ondermijnen. Er gaan stemmen op om het artikel ofwel uit de verdragstekst te verwijderen, ofwel de bewoording aan te passen.

### 3.5 Export

De artikelen 6-9 stellen scherp welke vereisten er gesteld worden aan export, import, tussenhandel en doorvoer. Artikel 6 bevat de voorwaarden die aan export van conventionele wapens gesteld worden, deze zijn het meest vergaand. Het is duidelijk dat het ontwerpverdrag de nadruk legt op controle op uitvoer.

Voor export zullen verdragspartijen in hun nationale beoordeling rekening houden met alle bepalingen uit artikel 3 en 4. De uitvoer van conventionele wapens die onder het toepassingsgebied van het verdrag vallen (art.2) zal onderworpen worden aan een vergunningsplicht. Vergunningen kunnen opgeschort en herroepen worden.

Zoals eerder gesteld, maakt munitie in het ontwerpverdrag geen deel uit van het toepassingsgebied. Als poging tot compromis wordt munitie ('*ammunition*') echter wel

opgenomen in dit artikel. Art. 6.4 stelt dat elke verdragspartij een controlesysteem zal opzetten of behouden om de uitvoer van munitie te controleren. Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor munitie zullen artikel 3 en art 4 paragraaf 1 tot en met 5 in acht genomen worden. Op deze manier ontsnapt munitie aan rapportageplicht, art. 4.6 en aan verplichtingen om de import, doorvoer of tussenhandel in munitie te reguleren. Anderzijds wordt staten wel opgelegd om export van munitie te controleren.

Componenten komen op een gelijkaardige manier in het ontwerpverdrag aan bod (art 6.5). Verdragspartijen zullen een controlestelsel invoeren voor de uitvoer van componenten in de mate waarin zij dit nodig achten. Ook voor controle op componenten zal daarbij artikel 3 en artikel 4 paragraaf 1-5 van toepassing zijn, en ontsnappen componenten aan dezelfde bepalingen als munitie. De tekst streeft naar een compromis tussen haalbaarheid en doeltreffendheid, waarbij veel ruimte wordt gelaten aan lidstaten om te bepalen welke componenten zij onder controle plaatsen.

De manier waarop munitie en componenten in het ontwerpverdrag opgenomen zijn, is een poging om ook deze categorieën te reguleren in het ATT, en tegelijkertijd tegemoet te komen aan staten die munitie en componenten niet onder het toepassingsgebied van het ATT wensen in te schrijven. Idealiter worden munitie, componenten en technologie opgenomen onder het toepassingsgebied (art. 2) van het hele verdrag.

### **3.6 Invoer, tussenhandel, doorvoer**

Artikel 7, 8 en 9 reguleren respectievelijk invoer, tussenhandel en doorvoer. De artikelen zijn behoorlijk vaag en eerder vrijblijvend. Artikel 7 over import benadrukt het belang van uitwisseling van informatie tussen de invoerende en de uitvoerende staat. Verder stelt het dat de invoerende staat geschikte maatregelen zal nemen om invoer te reguleren waar nodig, en ook dat de staat maatregelen zal nemen ter preventie van afwending van ingevoerde wapens.

Artikel 8 legt staten op om tussenhandel in conventionele wapens te reguleren, zonder verder in detail te treden. Controle op doorvoer is het minst dwingend. Artikel 9 stelt dat elke verdragspartij gepaste maatregelen zal nemen om doorvoer te reguleren waar nodig en indien haalbaar. Uitwisseling van informatie zal plaatsvinden op aanvraag en indien doenbaar, met het oog op de preventie van afwending.

Uit de onderhandelingen over het verdrag bleek dat gedetailleerde bepalingen over invoer, tussenhandel en doorvoer moeilijk haalbaar zouden zijn. De klemtoon in het ontwerpverdrag ligt duidelijk op uitvoer, in tweede instantie op invoer, en dan pas op tussenhandel en doorvoer. De capaciteit van VN-lidstaten om deze vormen van handel te controleren loopt behoorlijk uiteen. De criteria uit artikel 3 zijn evenzeer van toepassing op deze overdrachten, de criteria uit artikel 4 niet. Het is echter positief dat invoer, doorvoer en tussenhandel opgenomen zijn in het verdrag, zij het in een eerder vrijblijvende vorm. Verdragspartijen verbinden zich ertoe maatregelen te nemen om ook deze handelstransacties te controleren. Een verdere uitwerking kan eventueel vorm krijgen in opvolgingsconferenties (zie art. 21).

### 3.7 Rapportering

Artikel 10 stelt verplichtingen voor het bijhouden van gegevens en rapportering vast. Elke verdragspartij houdt gegevens bij in overeenstemming met nationale wetgeving over de exportvergunningen of actuele exportgegevens (reële uitvoer) van conventionele wapens die onder het toepassingsgebied van het ATT vallen (exclusief munitie en componenten). Indien haalbaar, worden ook gegevens van invoer en doorvoer bijgehouden (art 10.1). De registers worden 10 jaar bewaard. Artikel 10.2 bepaalt ook welke gegevens dergelijke registers kunnen bevatten, al wordt dit niet dwingend geformuleerd. Elke verdragspartij zal jaarlijks een rapport indienen bij het Secretariaat (zie art. 12). De gegevens zullen gedeeld worden onder de verdragspartijen. Art 10.3 en 10.4 bepalen verder dat staten ook zullen rapporteren over maatregelen die ze genomen hebben om uitvoering te geven aan het verdrag, met aparte vermelding van maatregelen ter bestrijding van afwending naar illegale handel en oneigenlijk eindgebruik.

Er wordt in het artikel geen melding gemaakt van publieke rapportage. Transparantie inzake wapenhandel is nochtans belangrijk om als parlement en civiele samenleving toezicht te houden en overheden ter verantwoording te kunnen roepen. Het is wenselijk om publieke transparantie in te schrijven in het artikel zodat het ATT de kans niet mist om transparantie te vergroten over de uitvoer van conventionele wapens wereldwijd.

### 3.8 Uitvoering

Art 11-14 bevatten een aantal bepalingen die de uitvoering van het verdrag moeten begeleiden. In Artikel 11 wordt heel kort gesteld dat verdragspartijen gepaste maatregelen zullen treffen op nationaal niveau om uitvoering te geven aan het verdrag, inclusief maatregelen om deze nationale wetten en reguleringen af te dwingen. Een expliciete verwijzing naar de verplichting om duidelijke strafbepalingen op te leggen voor overtredingen die ingaan tegen de doelstellingen van het verdrag ontbreekt. Strafbepalingen zijn nodig om een controlesysteem doeltreffend te maken. Het is wenselijk dit expliciet op te nemen in het artikel.

Het ontwerpverdrag voorziet in de oprichting van een secretariaat om verdragspartijen bij te staan bij de implementatie van het verdrag. Het secretariaat staat onder meer in voor het opstellen en verspreiden van het rapport en het faciliteren van assistentie aan verdragspartijen (art 12). Art. 13 moedigt samenwerking tussen staten aan waarbij vooral de uitwisseling van informatie centraal staat. Art 14 voorziet in capaciteitsopbouw tussen verdragspartijen op vrijwillige basis.

### 3.9 Slotbepalingen

Art. 15 tot 25 bevatten de slotbepalingen. Het gaat om bepalingen over de ondertekening en toetreding tot het verdrag (art. 15), de inwerkingtreding (art. 16 en 17), de onbeperkte duur van het verdrag en het recht van verdragspartijen om zicht terug te trekken uit het verdrag (art. 18) en

de mogelijkheid om voorbehouden te maken zolang deze niet in strijd zijn met de doelstellingen van het verdrag (art. 19).

Art. 20 schrijft de procedure voor om amendementen op het verdrag te maken. De procedure om amendementen goed te keuren is streng. In tegenstelling tot andere verdragen (zoals bij het Vuurwapenprotocol, het Verdrag Chemische Wapens of het Non-Proliferatieverdrag) kunnen amendementen enkel in consensus aangenomen worden. Meer gebruikelijk is om amendementen goed te keuren bij (twee derde) meerderheid, waarbij de amendementen meestal van kracht worden voor die verdragspartijen die ze ondertekend hebben. Aangezien het verdrag op verschillende punten niet concreet uitgewerkt werd, lijkt het waardevol om de procedure voor amendering te versoepelen om verder aanpassingen in de toekomst mogelijk te maken.

Art. 21 stelt dat er een conferentie van verdragspartijen zal samengeroepen worden om de werking van het verdrag te faciliteren, te evalueren en eventuele amendementen in beschouwing te nemen. Er wordt ook in een procedure voorzien om conflicten tussen verdragspartijen met betrekking tot de interpretatie en toepassing van het verdrag (art. 22). Art 23 stelt dat art. 3 en 4 van toepassing zullen zijn op elke uitvoer van conventionele wapens naar staten die geen partij zijn bij het verdrag. Deze bepaling is overbodig want evident, en zou beter geschrapt worden. Artikel 24 tot slot, stelt dat verdragspartijen het recht hebben om verbintenissen aan te gaan met betrekking tot internationale handel, gegeven dat deze akkoorden compatibel zijn met hun verplichtingen onder dit verdrag en de doelstelling van dit verdrag niet ondermijnen. In het licht van deze bepaling is het aangewezen art. 5.2 te schrappen of de formulering te herzien.

Het verdrag voorziet niet in de mogelijkheid voor regionale organisaties voor (economische) integratie om toe te treden tot het verdrag. Tijdens de onderhandelingen was er geen overeenstemming om de zogenaamde R(E)IO clause in te voegen. De Europese Unie drong aan op deze clause. Op die manier zou de EU kunnen toetreden tot het verdrag, net zoals de EU toetrad tot het vuurwapenprotocol. Dit betekent dat de EU het recht heeft om te stemmen voor aangelegenheden die onder EU-bevoegdheid vallen. De stem van de EU vervangt de stem van haar 27 lidstaten en vice versa. Aangezien sommige bepalingen van het verdrag raken aan exclusieve competenties van de EU, en de EU ambieert als één actor op te treden op internationale fora, werd de RIO clause verdedigd door EU-lidstaten op de onderhandelingen in juli 2012. In het ontwerpverdrag werd de mogelijkheid echter niet weerhouden.

## 4 Advies

In het licht van de onderhandelingen in New York van 18-28 maart 2013 over een wereldwijd verdrag over handel in conventionele wapens, adviseert het Vlaams Vredesinstituut aan de federale en regionale regeringen van België, alsook aan de andere bij de onderhandelingen betrokken actoren, om op onderstaande aandachtspunten in te zetten tijdens de onderhandelingen:

- 1) Met betrekking tot de *scope* (het toepassingsgebied) van het verdrag:
  - a. Minimaal munitie en idealiter eveneens componenten en technologie op te nemen onder art. 2.A waarin het toepassingsgebied van het verdrag gedefinieerd wordt.
  - b. Het begrip '*transfer*' (overdracht) niet te beperken tot commerciële activiteiten, maar breed te definiëren zodat ook niet-commerciële overdrachten zoals schenkingen omvat worden.
  - c. Een artikel op te nemen waarin definities weergegeven worden die de draagwijdte van begrippen als '*transfers*' (overdracht) of '*ammunition*' (munitie) duidelijk maken.
- 2) Met betrekking tot de beoordelingscriteria:
  - a. Blijvend aan te dringen op het belang van ernstige en voortdurende schendingen van mensenrechten door het op te nemen art.3 (verboden overdrachten).
  - b. Het criterium over afwending en oneigenlijk eindgebruik (art. 4.6.a) op te waarderen naar art 4.2, zodat het inschatten van het risico op ongewenst eindgebruik als een krachtig beoordelingscriterium gebruikt wordt dat als basis dient om een vergunning te weigeren.
  - c. In art. 4.5 het begrip '*overriding risk*' (doorslaggevend risico) te vervangen door *substantieel risico*, aangezien dit meer duidelijkheid verschaft en een aanvraag geweigerd dient te worden indien deze risico's substantieel zijn, los van andere overwegingen.
- 3) Met betrekking tot de interactie tussen het ATT-verdrag en bestaande juridische instrumenten:
  - a. Aan te dringen op het schrappen of minstens de herformulering van art. 5.2
  - b. Aan te dringen op het schrappen van art.23 uit het ontwerpverdrag (de relaties met niet-verdragspartijen).
- 4) Met betrekking tot transparantie:
  - a. Te pleiten voor een verwijzing naar het publieke rapportage over de nationale rapporten over uitvoer van conventionele wapens zoals beschreven in art. 10.

Tot slot wijst het Vlaams Vredesinstituut op het belang van de verdere opvolging van het verdrag. Het proces van ratificatie, de mogelijkheden voor amendering, alsook de verfijning van het verdrag in gebruikersgidsen, opvolgingsconferenties en de werking van het secretariaat moeten zorgen voor een voortschrijdende uitdieping van een eventueel verdrag. Op die manier kan het verdrag aan kracht winnen en een daadwerkelijk verschil maken om destabiliserende overdrachten van conventionele wapens in de toekomst tegen te gaan.

## EINDNOTEN

- <sup>1</sup> Nobel Peace Laureates' International Code Of Conduct On Arms Transfers, May 1997.
- <sup>2</sup> Hendrickx, M. (2012), Schriftelijke vraag aan dhr. Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse regering over de VN-conferentie wapenhandel – standpunt, Vlaams Parlement, vraag nr 100 van 22 november 2012 en bijhorend antwoord op de vraag.
- <sup>3</sup> Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen.
- <sup>4</sup> Hendrickx, M. (2012), Schriftelijke vraag aan dhr. Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse regering over de VN-conferentie wapenhandel – standpunt, Vlaams Parlement, vraag nr 100 van 22 november 2012 en bijhorend antwoord op de vraag.
- <sup>5</sup> Hendrickx, M. (2012), Schriftelijke vraag aan dhr. Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse regering over de VN-conferentie wapenhandel – standpunt, Vlaams Parlement, vraag nr 100 van 22 november 2012 en bijhorend antwoord op de vraag.
- <sup>6</sup> Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, Resolutie met betrekking tot een sterk internationaal wapenverdrag, tekst aangenomen in de plenaire vergadering, doc 1794/005, 9 februari 2012.
- <sup>7</sup> Brems, E. (2012) Schriftelijke vraag en antwoord Bulletin nr B083, De onderhandelingen over het Wapenhandelverdrag, en Brems, E. Schriftelijke vraag en antwoord nr 0112 zittingsperiode 53
- <sup>8</sup> Ibid, p 12.
- <sup>9</sup> UNODA (2009), *Assessing the United Nations Register of Conventional Arms*, New York: UNODA Occasional Papers, no. 16, April 2009, p. 1.
- <sup>10</sup> US Department of State, Position of the United States in the upcoming Arms Trade Treaty Conference.  
<http://www.state.gov/t/isn/rls/rm/188002.htm>
- <sup>11</sup> Arms Control Association, New ATT plan advances, Kimball D.G. [http://www.armscontrol.org/act/2012\\_11/New-ATT-Plan-Advances](http://www.armscontrol.org/act/2012_11/New-ATT-Plan-Advances) Arms Control Today, November 2012.  
<http://www.state.gov/documents/organization/148527.pdf>  
<http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/monitor/ATTMonitor5.7.pdf>  
<http://www.acronym.org.uk/blog/att-conf-2012/simple-logic-in-short-supply-att-negotiations>
- <sup>12</sup> Acheson, R. (2012), *Editorial: 12 billion reasons to include ammunition in the ATT*, Reaching critical will, Arms Trade Treaty Monitor, 12 July 2012.
- <sup>13</sup> Voor meer informatie over definities van munitie in international for a, zie UNIDIR, *Ammunition and the ATT: options for and implications of its inclusion*, geconsulteerd op 4 maart 2013 via <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf18-act537.pdf>
- <sup>14</sup> U.S. Department of state, diplomacy in action, *Arms Trade Treaty fact sheet* geconsulteerd op 4 maart 2013 via <http://www.state.gov/t/isn/armstradetreaty/>
- <sup>15</sup> Zie ook U.S. Department of state, diplomacy in action, *Arms Trade Treaty fact sheet* geconsulteerd op 4 maart 2013 via <http://www.state.gov/t/isn/armstradetreaty/>

**Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.**

[www.vlaamsvredesinstituut.eu](http://www.vlaamsvredesinstituut.eu)