

21 januari 2008

Advies bij het Samenwerkingsakkoord Verdrag Chemische Wapens

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993 (de Overeenkomst)

Op 13 januari 1993 heeft België het Verdrag Chemische Wapens (CWC) ondertekend. Een nationale wet moet de toepassing van het bijhorende verificatiesysteem mogelijk maken en sancties voor inbreuken op de CWC voorzien. Gezien het gemengde karakter van het verdrag werd hiertoe een samenwerkingsakkoord opgemaakt in naam van de federale en de gewestregeringen. Teneinde kracht van wet te krijgen, moet het Samenwerkingsakkoord door de federale en regionale parlementen worden aangenomen.

De bevoegde Vlaamse minister heeft over dit samenwerkingsakkoord het advies van het Vlaams Vredesinstituut gevraagd. Ze geeft daarmee uitvoering aan een aankondiging in haar beleidsbrief 2008.¹ Dit punt uit de beleidsbrief werd door het Vredesinstituut gunstig geadviseerd² en op de Subcommissie Wapenhandel van het Vlaams Parlement positief onthaald.³

In onderhavig advies wordt het samenwerkingsakkoord overlopen en tegen het licht gehouden. Daarbij wordt de structuur van het samenwerkingsakkoord zelf gevolgd. Deze analyse resulteert in een algemene beoordeling van het samenwerkingsakkoord en het aanreiken van enkele punten die bijkomende aandacht vereisen.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert gunstig over dit samenwerkingsakkoord.

1 Het samenwerkingsakkoord¹

Het federaal-regionaal samenwerkingsakkoord met betrekking tot de CWC werd op 2 maart 2007 ondertekend, 10 jaar na de ratificatie van het verdrag. Naast de drie Gewestregeringen zijn ook de Federale Ministers van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Defensie, Justitie, Financiën en Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid ondertekenaar van het akkoord.

Het samenwerkingsakkoord kan pas kracht van wet krijgen na goedkeuring door de Federale en Regionale wetgevers. De Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft op 19 juli 2007 bij Ordonnantie ingestemd met het samenwerkingsakkoord (Belgisch Staatsblad, 24 augustus 2007). Het akkoord wordt ook aan de assemblees van de andere Gewesten en de Federale Staat voorgelegd.

Het verbod op chemische wapens is principieel het belangrijkste element van de CWC. In operationeel opzicht vergt het verificatiesysteem echter meer aandacht en inspanning. Dit verificatiesysteem houdt een systeem van kennisgeving, internationale inspecties (routine-inspecties) en zogenaamde uitdagingsinspecties (bij vermoeden van overtreden in een bepaald land) in. De afspraken die in het samenwerkingsakkoord worden gemaakt, betreffen vooral de implementatie van het verificatiesysteem.

¹ Het Vlaams Vredesinstituut heeft met grote zorgvuldigheid het Samenwerkingsakkoord geanalyseerd en geeft in deze nota een neerslag van deze analyse. De summier presentatie van de grote lijnen van het Samenwerkingsakkoord kan echter niet gelezen worden als een authentieke weergave van het Samenwerkingsakkoord of delen ervan. De analyse dient enkel als opbouw, kader en argumentatie voor het advies dat erop volgt. Het Vredesinstituut kan niet aansprakelijk worden geacht of gesteld voor enig ander gebruik dat van deze tekst zou worden gemaakt.

Over een aantal begrippen uit de CWC bestaat nog onduidelijkheid en sommige details werden niet in het verdrag zelf uitgewerkt. Een aantal problemen werden reeds opgelost in het kader van onderhandelingen binnen de Organisatie op het verbod van chemische wapens (OVCW) of haar Voorbereidende Commissie. Deze oplossingen maken het voorwerp uit van zogenaamde Beslissingen. Indien relevant, dienen deze Beslissingen opgenomen te worden in uitvoeringsbesluiten op het geschikte bestuursniveau (Koninklijke Besluiten en/of Gewestelijke uitvoeringsbesluiten). De bepalingen van dit samenwerkingsakkoord zijn ook in functie van deze uitvoeringsbesluiten relevant.

1.1 Algemene bepalingen

Onder de titel “Hoofdstuk I. Algemene bepalingen” worden het voorwerp van het samenwerkingsakkoord, de gehanteerde begrippen en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen overlopen.

Het toezicht op de niet-verboden doeleinden van het gebruik van giftige stoffen of hun voorlopers staat centraal in de uitvoering van de CWC. De definities bakenen af wat we verstaan onder chemische wapens, giftige stoffen, niet-verboden doeleinden, soorten gebruik, soorten inrichtingen waar dergelijke stoffen gebruikt worden, en het toezicht zelf.

Er dient opgemerkt dat de definitie van chemische wapens niet verwijst naar een lijst van chemische stoffen, maar naar hun doeleinden. Wanneer gesteld wordt dat chemische wapens verboden zijn, dan zijn het met andere woorden niet zozeer de chemische stoffen als dusdanig die verboden zijn (industrieel, medisch en wetenschappelijk gebruik is bijvoorbeeld mits bepaalde beperkingen toegelaten), maar wel bepaalde toepassingen van deze chemische stoffen. Dit is niet onbelangrijk, aangezien het daadwerkelijke bestaan van lijsten met stoffen en bijhorende verificatieprocedures verkeerdelijk de indruk zou kunnen wekken dat deze lijsten exhaustief zijn, of inwisselbaar zouden zijn met de definitie.²

Bij de definities komen voorts nog de instanties die instaan voor de werking van de CWC, aan bod. De betrokken partijen binnen de Belgische overheid worden apart besproken. Hun respectieve taken en verantwoordelijkheden worden overlopen. De belangrijkste coördinerende rol ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken, die ook de in de CWC bepaalde rol van Nationale Autoriteit uitoefent. Hij staat in voor de vertegenwoordiging van België bij de OVCW, vertegenwoordigt België en zorgt voor ontvangst en coördinatie bij internationale inspecties, en compileert en rapporteert de vereiste gegevens aan de OVCW.

De Minister van Financiën staat in voor controle op de reële in-, uit- en doorvoer van de relevante stoffen. De Minister van Binnenlandse Zaken declareert de vereiste gegevens met betrekking tot activiteiten behorende tot zijn bevoegdheid (o.a. ordehandhaving), de Minister van Defensie doet hetzelfde met betrekking tot zijn bevoegdheden en begeleidt inspecties in de inrichtingen van defensie, en de bevoegde Gewestministers vervullen dezelfde taken voor installaties, activiteiten en inrichtingen gelegen in hun respectief Gewest.

² De CWC maakt onderscheid tussen “Lijst 1”, “Lijst 2”, “Lijst 3” en de zogenaamde “onderscheiden organische stoffen”. Stoffen uit “Lijst 1” zijn onderhevig aan de strengste controle, “Lijst 2” zijn onderworpen aan een iets minder strenge controle, enz. Ook producten die op geen enkele lijst voorkomen, kunnen echter door hun toepassing chemische wapens zijn, en zijn ondubbelzinnig gevat door de definitie van chemische wapens.

1.2 Algemene verbodsbepalingen

Onder de titel “Algemene verbodsbepalingen” worden de verbodsbepalingen uit de CWC hernomen. Het verbod op in-, uit- en doorvoer van chemische wapens op basis van de Belgische wetgeving op wapenhandel,⁴ wordt ook expliciet vermeld.

1.3 Regime van de niet verboden activiteiten en informatieverplichting

In Hoofdstuk III worden ten eerste de uitzonderingen op het algemene verbod besproken voor stoffen uit de Lijst 1 van de CWC. De hoeveelheden, de grootte van de inrichting, het gebruik voor onderzoeksdoeleinden, medische of farmaceutische doeleinden, of het gebruik voor beschermingsdoeleinden zijn hierbij relevante criteria. Degene die dergelijke inrichting in bedrijf houdt, is verplicht de vereiste gegevens te verstrekken aan hetzij de Nationale Autoriteit, hetzij het bevoegde Gewest.

Ten tweede wordt in dit hoofdstuk het verificatiesysteem gestipuleerd met betrekking tot chemische stoffen uit de Lijsten 2 en 3 en met betrekking tot de “onderscheiden organische stoffen” en “PSF stoffen” waarvan sprake is in de CWC en haar Verificatiebijlage. Er is een declaratieplicht voor productie, verwerking of verbruik, en in-, uit- of doorvoer van stoffen uit de Lijst 2 en 3. Voor Lijst 2 geldt ook een verbod op uitvoer naar of invoer uit landen die geen partij zijn bij de CWC. Voor de “onderscheiden organische stoffen” en “PSF stoffen” geldt een declaratieplicht voor productie vanaf bepaalde hoeveelheden. De declaratieverplichtingen gelden voor degene die een desbetreffende inrichting in gebruik houdt, en de gegevens moeten aan het bevoegde Gewest worden meegedeeld.

De Gewesten en defensie maken de gegevens op het vlak van productie en in-, uit- of doorvoer over aan de Nationale Autoriteit, die op haar beurt de Gewesten en defensie in kennis stelt van wat aan de OVCW werd overgemaakt en hen betreft.

Dit hoofdstuk bevat een aantal zaken die de Gewesten nader dienen te regelen.

- Voor overdracht van stoffen van Lijst 1 kunnen de bevoegde Gewesten nadere regels bepalen (art. 7, §3);
- De Gewesten dienen de procedure vast te leggen voor de declaratie van in-, uit- of doorgevoerde hoeveelheden chemische stoffen uit Lijsten 2 en 3 (art. 9, §3 en art. 10, §3);
- De Gewesten bepalen voor welke concentratie van stoffen uit Lijst 2 in mengsels het verbod op invoer uit of uitvoer naar landen die geen partij zijn bij de CWC, niet geldt (art. 9, §4);
- De Gewesten omschrijven de begrippen “onderscheiden organische stoffen” en “PSF stoffen” als bedoeld in artikel VI, §6 van de CWC, en in afdeling IX, §1 van de Verificatiebijlage (art. 11, §1). Afdeling I, §4 van de verificatiebijlage bevat evenwel al een definitie, maar op de Conferentie van Staten die Partij zijn bij de CWC en op de Expert Group on Chemical Industry Issues zijn al tal van besprekingen gewijd aan het duidelijker omschrijven van deze stoffen.⁵

1.4 Internationale inspecties

In “Hoofdstuk IV: Internationale inspecties” worden de modaliteiten geregeld met betrekking tot internationale routine-inspecties of uitdagingsinspecties. Het ad hoc comité dat de praktische schikkingen coördineert bevat een vertegenwoordiger van elke bevoegde FOD en/of Gewest en van de geïnspecteerde inrichting. Het Gewest waarin de geïnspecteerde inrichting zich bevindt c.q. de Minister van Defensie voorziet in de nodige middelen. Elke natuurlijke of rechtspersoon evenals elke overheidsinstantie is verplicht

toegang te verlenen aan en samen te werken met de inspecteurs bij de uitvoering van hun inspectietaak. Bijstand van politiediensten en van deskundigen is mogelijk.

1.5 Permanente overlegstructuur

Onder voorzitterschap van de Nationale Autoriteit (Buitenlandse Zaken) wordt een permanente overlegstructuur opgezet om een uniforme toepassing van de uitvoeringsmodaliteiten te verzekeren, uitvoeringsmaatregelen te evalueren en actualiseren, nationale activiteiten in het kader van de CWC te coördineren, standpunten van België te coördineren in het kader van de Conferentie van Staten die Partij zijn bij de CWC en andere conferenties, en informatie uit te wisselen.

De bijdrage van de Gewesten tot de Belgische standpuntbepaling verloopt via de permanente overlegstructuur. De besluiten van de overlegstructuur zijn bindend met het oog op het coördineren van standpunten en met het oog op de uitvaardiging van uitvoeringsbesluiten.

1.6 Bewaartermijn van de gegevens en vertrouwelijk karakter van de informatie

Op basis van dit hoofdstuk wordt de verstrekker van vereiste gegevens ertoe verplicht om deze gegevens ten minste vijf jaar te bewaren. Ook de vertrouwelijkheid van informatie die in vertrouwen van de OVCW of een Belgische inrichting is verkregen, wordt in dit hoofdstuk geregeld.

1.7 Strafbepalingen

Naast het uitwerken van het verificatiesysteem, was het vaststellen van strafbepalingen één van de redenen om dit samenwerkingsakkoord op te maken. Het betreft enerzijds straffen voor inbreuken op de verbodsbepalingen, en anderzijds straffen voor inbreuken op de verplichtingen in het kader van het verificatiesysteem. De strafbepalingen gelden ook voor Belgen die de beoogde misdrijven hebben gepleegd in het buitenland.

1.8 Slotbepalingen

In de laatste titel van het samenwerkingsakkoord staan afspraken over de duur van het akkoord, de mogelijkheid tot wijziging en het inwerkingtreden.

2 Advies

Het samenwerkingsakkoord lijkt afdoende tegemoet te komen aan het oogmerk om het verificatiesysteem van de CWC mogelijk te maken en om sancties voor inbreuken op de CWC te voorzien. Op een aantal punten moeten de Federale en/of Gewestregeringen nog uitvoeringsbesluiten uitvaardigen. Dit dient te gebeuren in overeenstemming met eventuele besluiten die door de permanente overlegstructuur zijn genomen.

Specifiek met betrekking tot de controle op de in-, uit- en doorvoer van stoffen stelt het Vlaams Vredesinstituut vast dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de Minister van Financiën wordt gelegd. Niettemin hebben ook de Gewesten, vanuit hun bevoegdheid over in-, uit- en doorvoer van producten voor tweërlei gebruik, een rol te spelen op dit vlak, zoals ook in de Memorie van Toelichting bij het Samenwerkingsakkoord wordt opgemerkt. Bovendien staan de Gewesten mee in voor het bepalen van de

nadere regels voor de overdracht van stoffen van Lijst 1 (art. 7, §3), en verloopt de declaratie van in-, uit- of doorgevoerde hoeveelheden stoffen uit de Lijsten 2 en 3 (art. 9, §3 en art. 10, §3) via de bevoegde Gewesten.

De Vertegenwoordiging van België bij de OPCW wordt uitgeoefend door de Minister van Buitenlandse Zaken. Standpunten van België omtrent de materie van dit Samenwerkingsakkoord in het kader van de Conferentie van Staten die Partij zijn bij de CWC, en andere conferenties in het kader van de CWC, worden evenwel gecoördineerd door de permanente overlegstructuur. Nuttige informatie wordt ook via deze weg uitgewisseld. Besluiten van de permanente overlegstructuur op het vlak van het coördineren van standpunten zijn bovendien bindend voor de partijen bij het Samenwerkingsakkoord. De permanente overlegstructuur beslist bij consensus. De bijdrage van de Gewesten tot het bepalen van het Belgische standpunt lijkt op die manier verzekerd.

In de tekst van het samenwerkingsakkoord werd een foute verwijzing opgemerkt. In art. 15, §1 wordt verwezen naar art. 3, §§2 en 4 i.p.v. §§ 3 en 5.

In de memorie van toelichting wordt bij "Hoofdstuk 5. Permanente Overlegstructuur" verwezen naar art. 19 i.p.v. art. 18.

Het Vredesinstituut adviseert gunstig over het voorliggend samenwerkingsakkoord.

-
- ¹ Beleidsbrief Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel – Beleidsprioriteiten 2007-2008, ingediend door mevrouw Patricia Ceysens, Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel (Zitting 2007-2008 stuk 1428-1), Vlaams Parlement, 7 november 2007, p. 97.
 - ² Advies bij de beleidsbrief 2007-'08 van de minister bevoegd voor de vergunningen voor in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, Vlaams Vredesinstituut, 12 november 2007.
 - ³ Beleidsbrief Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel – Beleidsprioriteiten 2007-2008: Onderdeel Wapenhandel. Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel, Vlaams Parlement, zitting 2007-2008 stuk 1428-8, 29 november 2007.
 - ⁴ Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en special voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, Bijlage - art. N, 1e categorie: A. Chemische en biologische wapens.
 - ⁵ Conference of the States Parties, Decision: Understandings in relation to Part IX of the Verification Annex, C-I/DEC.39, 16 May 1997; Preparatory Commission for the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – Seventh Session, Expert Group on Chemical Industry Issues – Fourth Report, PC-VII/B/WP.7, 25 May 1994; Preparatory Commission for the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – Eighth Session, Expert Group on Chemical Industry Issues – Sixth Report, PC-VIII/B/WP.10, 14 September 1994; Preparatory Commission for the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – Ninth Session, Expert Group on Chemical Industry Issues – Seventh Report, PC-IX/B/WP.2, 14 October 1994.