

3 juni 2011

Advies bij het voorontwerp voor een Vlaams wapenhandeldecreet

1 Inleiding

1.1 Adviesvraag aan het Vlaams Vredesinstituut

Op 4 mei 2011 ontving het Vlaams Vredesinstituut vanwege de voorzitter van het Vlaams Parlement een vraag van de minister-president van de Vlaamse Regering om advies te formuleren bij het voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel.

Voorliggend advies is samen te lezen met het voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2011.

1.2 Achtergrond voorontwerp van decreet

Sinds de overheveling van de bevoegdheid over de in-, uit- en doorvoer van handel in wapens en defensiegerelateerd materieel in 2003 heeft de Vlaamse Regering zich voorgenomen een eigen Vlaams wapenhandeldecreet uit te vaardigen. Verschillende voorstellen voor een Vlaams decreet ter zake en voor aanpassingen aan de bestaande federale wet van 5 augustus 1991¹ werden ingediend en besproken in het Vlaams Parlement, maar er werd niet over gestemd.² De aanname van de Europese zogenaamde ICT-richtlijn³ die in mei 2009 goedgekeurd werd door de Raad en het Europees Parlement voerde de druk op om de federale wet van 5 augustus 1991 aan te passen of te vervangen door een eigen decreet. De richtlijn stelt immers een vernieuwd vergunningsregime in voor handel in defensiegerelateerd materieel binnen de EU. De oude Belgische wet is niet aangepast aan dit Europese vergunningsstelsel. De Belgische wetgeving diende ook aangepast ter omzetting van de Europese richtlijnen met betrekking tot intracommunautaire handel in vuurwapens en explosieven.

Het vervangen van de federale wet van 5 augustus 1991 over in-, uit- en doorvoer van militair materieel biedt een aantal kansen om de wetgeving in overeenstemming te brengen met Europese wetgeving en standaarden, maar vergt – gegeven de complexe bevoegdheidsverdeling in België en de afspraken binnen de BLEU – ook nieuw overleg en afstemming tussen de gewesten, de federale overheid en Luxemburg om tot een eenvormig exportcontrolebeleid te komen en toe te zien op de uitvoering van het decreet en de afdwingbaarheid van strafbepalingen bij eventuele overtredingen.⁴

1.3 Structuur van het voorontwerp van decreet

Het voorontwerp van decreet maakt een onderscheid tussen twee regimes: één voor buitenlandse handel in civiele vuurwapens (titel 2) en één voor buitenlandse handel in defensiegerelateerde producten (titel 3).ⁱ Binnen elk van deze regimes wordt een onderscheid gemaakt tussen intracommunautaire handel (handel tussen EU-lidstaten) waar er geen sprake is van in-, uit- of doorvoer maar wel van 'overbrenging' en extracommunautaire handel (handel met landen buiten de EU). Beide titels vangen aan met algemene beginselen en voorwaarden die zowel voor intra- als extracommunautair verkeer gelden.

Titel 1 bevat een aantal algemene bepalingen (bv. definities) die zowel voor het civiele als voor het militaire controleregime van toepassing zijn. Ook een aantal van de volgende titels gelden zowel voor het civiele als het militaire controleregime. Deze hebben betrekking op maatregelen om toegekende vergunningen te schorsen, in te trekken of te beperken in gebruik (titel 4), de tijdelijke uitsluiting van aanvragers (titel 5), hoorrecht (titel 6), toezichts- en strafbepalingen (titel 7), rapportering (titel 8) en slotbepalingen (titel 9).

2 Krachtlijnen advies Vlaams Vredesinstituut

Het Vlaams Vredesinstituut meent dat vrede en veiligheid gebaat zijn bij een sluitende regulering van wapenhandel door een strikte wetgeving, een efficiënte implementatie en daadwerkelijke controle. Een consequent en correct controlebeleid op wapenhandel komt ook de rechtszekerheid van betrokken bedrijven ten goede.

Het voorontwerp van decreet is in zijn geheel beschouwd een evenwichtig decreet dat sterk gericht is op de implementatie van Europese richtlijnen (zowel voor het civiele als het militaire regime). Deze implementatie houdt voor beide regimes minstens voor intracommunautair verkeer een versoepeling in van het vergunningsregime, waardoor de administratieve lasten voor de uitvoerders en de overheid (op termijn) zullen afnemen. Niettemin wordt ook in de mogelijkheid voorzien om toezicht te houden op gevoelige transacties, o.m. via controle op eindgebruik en een catch-all clause. Het voorontwerp van decreet is bevattelijk gestructureerd en de voorwaarden voor handel in defensiegerelateerde producten en vuurwapens worden duidelijker geformuleerd dan in de federale wet van 5 augustus 1991. Zo worden de meeste definities helder omschreven, worden de voorwaarden zowel voor invoer, uitvoer, doorvoer en overbrenging weergegeven en zijn de strafbepalingen in de tekst opgenomen.

Dit belet niet dat het Vredesinstituut een aantal algemene en specifieke aandachtspunten aanbrengt, die verder in de tekst toegelicht worden. Hieronder worden eerst de algemene aandachtspunten naar voor gehaald. In sectie 3 worden alle specifieke aandachtspunten meer in detail besproken.

ⁱ Verder in de tekst zal bij wijze van afkorting ook worden verwezen naar het 'civiele controleregime' of het 'militaire controleregime'.

2.1 Algemene aandachtspunten:

- 1) Het valt op dat het voorontwerp van decreet veel uitvoeringsbepalingen overlaat aan de Vlaamse Regering of de bevoegde administratie.ⁱⁱ In sommige gevallen is het wenselijk om de discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende macht in te perken omdat ze beschouwd kunnen worden als essentiële stappen in de vergunningsprocedure. Voor andere artikels is deze bevoegdheidsdelegatie onvermijdelijk. In deze gevallen is het belangrijk voor het Vlaams Parlement om toe te zien op de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan het beleid. Het is dan ook aangewezen dat de Vlaamse Regering duidelijk verslag uitbrengt over uitvoeringsmaatregelen die genomen werden (bv. over lijsten van algemene vergunningen, lijsten van vergunningplichtige producten e.d.).

Daarnaast zijn verschillende artikels eerder algemeen geformuleerd, waardoor zowel ruime als strikte interpretaties mogelijk zijn en de impact van deze bepalingen pas duidelijk zal worden in de uitvoering van het beleid. Veel zal afhangen van een administratieve praktijk die zich zal ontwikkelen en die – afhankelijk van de bevoegde minister – een zekere interpretatie zal geven aan de bepalingen uit het decreet.

- 2) Het onderscheid in toepassingsgebied tussen het controleregime voor civiele vuurwapens en dat voor defensiegerelateerde producten is onduidelijk. Met het oog op rechtszekerheid is het aan te bevelen dat het wapenhandeldecreet dit onderscheid scherp stelt.
- 3) Eindgebruik: naast de verplichting van de aanvrager om alle informatie over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie mee te delen tot op het moment van de beslissing (art. 17 §1, art. 33 §1, art. 38 §1), is het aangewezen een meldingsplicht op te nemen voor de aanvrager zolang de vergunning geldig is. Op basis van deze meldingsplicht dient de aanvrager bijkomende informatie die hij te weten komt tijdens de looptijd van de vergunning over het gewijzigd eindgebruik van de goederen in kwestie, te melden aan de bevoegde diensten van de Vlaamse overheid.
- 4) Algemene vergunningen: de reikwijdte van algemene vergunningen wordt niet afgebakend. Het is aan te bevelen dat een decreet minstens in grote lijnen schetst op basis van welke criteria beslist zal worden welke (categorieën) van producten onder algemene vergunning geplaatst zullen worden (bv. niet-gevoelige componenten) en/of welke uitgesloten zullen worden (bv. afgewerkte wapensystemen, defensieproducten met afvuurmechanismen etc.).
- 5) Titel 8 handelt over rapportering (van de industrie naar de regering) en transparantie (van de regering naar het parlement) en is in zijn huidige vorm ontoereikend. Specifieke rapporteringsverplichtingen dienen in het decreet opgenomen te worden, naar analogie met de gedetailleerde voorschriften uit de ICT-richtlijn. Op het vlak van transparantie is

ⁱⁱ Bijlage 1 biedt een overzicht van uitvoeringsbepalingen die aan de Regering of de administratie overgelaten worden.

het aan te bevelen minstens de huidige praktijk te verankeren in het decreet. De artikels die betrekking hebben op transparantie zijn te algemeen geformuleerd, bieden nauwelijks meerwaarde t.o.v. de federale wet van 5 augustus 1991 en zijn niet afgestemd op de nieuwe vergunningsprocedure.

- 6) Tussenhandel en productie in derde landen zijn thema's uit de federale wet van 5 augustus 1991 die niet overgenomen werden in het voorontwerp van decreet. Aangezien de Raad van State in verschillende adviezen heeft gesteld dat zowel controle op tussenhandel als controle op productie in derde landen niet werden overgedragen naar de gewestelijke overheden in 2003, is hun afwezigheid in het voorontwerp van decreet evident. Niettemin is het nodig blijvend aandacht te vragen voor deze schakels in het controleregime, om te verhelpen dat de controle op activiteiten van tussenhandel door geen enkele overheid in België ter harte genomen wordt. Met het oog op een sluitende controle is hierover overleg tussen de gewesten en de federale overheid nodig.
- 7) Voor sommige artikels dient de formulering aangepast te worden. Zo is het in de bepalingen die betrekking hebben op ex-post controle op wederuitvoer, of de aanvraag van individuele vergunningen onduidelijk of het de eindgebruiker of de overheid is die de inschatting moet maken of het al dan niet om een gevoelige export gaat.

3 Artikelsgewijze bespreking

3.1 Titel 1: Algemeen kader en definities

Het algemeen kader en de definities lijsten een aantal bepalingen op die van toepassing zijn op het geheel van de bepalingen in het decreet (zowel voor het civiele regime als het militaire regime).

Artikel 2 bevat een lijst van definities. De omschrijving van de begrippen zijn een aanzienlijke verbetering ten aanzien van de definities uit de federale wet van 5 augustus 1991. Met betrekking tot de definitie 'eindgebruiker' en 'land van eindgebruik' en ook 'invoer' en 'uitvoer' worden de volgende adviezen naar voor geschoven:

- art. 2, 5° definitie eindgebruiker: "de op het moment van de beslissing over de vergunningsaanvraag laatst bekende natuurlijke persoon of rechtspersoon waaraan het gebruik van de over te brengen of uit te voeren goederen zal toevallen"

Dit is een te specifieke definitie. Een verwijzing naar eindgebruik/eindgebruiker dient te refereren naar de laatst bekende persoon of rechtspersoon waaraan het gebruik van de over te brengen of uit of door te voeren goederen zal toevallen. Ook wanneer deze nog zou wijzigen nadat de uit- of doorvoer plaatsvond. De controle op het eindgebruik heeft immers tot doel om het *effectief* eindgebruik in kaart te brengen om ex-ante de juiste afwegingen toe te laten tijdens de vergunningsprocedure, maar ook nadien gedurende

de looptijd van de vergunning. De toevoeging “tot op het moment van de beslissing” wordt waarschijnlijk toegevoegd om in rechtszekerheid aan bedrijven te voorzien en vast te leggen dat zij tot op dat moment het eindgebruik dienen mee te delen. Dit wordt (indien gewenst) beter gespecificeerd in het relevante artikel (art.17), niet in de definitie zelf aangezien de eindgebruiker als persoon niet gekoppeld is aan het moment van de beslissing van de vergunningsaanvraag.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om “op het moment van de beslissing over de vergunningsaanvraag” uit de definitie schrappen.

- Art. 2, 9°: definitie land van eindgebruik: idem

“het land waar het op het moment van de beslissing over de vergunningsaanvraag laatst bekende gebruik van de over te brengen, of uit of door te voeren goederen zich zal situeren”.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om “op het moment van de beslissing over de vergunningsaanvraag” uit de definitie schrappen.

- Art. 2, 7°, 12° Voor de definiëring van de begrippen “invoer” en “uitvoer” wordt verwezen naar de douanewetgeving. Het is aan te raden om te verduidelijken naar welke wettekst precies verwezen wordt (de relevante bepalingen in het communautair douanewetboek).

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om een verwijzing naar de relevante bepalingen uit de douanewetgeving toe te voegen.

Verder is het aan te bevelen om ook definities op te nemen van de volgende begrippen: ‘voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel’, ‘machtiging’, ‘certificaat’, ‘algemene vergunning’, ‘globale vergunning’, ‘individuele vergunning’ en ‘gecombineerde vergunning’.

Art. 4 stelt dat de Vlaamse Regering vergunningen toekent wanneer ‘de aanvrager’ in het Vlaams gewest gevestigd is. Gezien de discussie tussen de gewesten in België over de plaats van aanvraag wanneer de maatschappelijke zetel niet in hetzelfde gewest gelegen is als de productiezetel, is het wenselijk te verduidelijken of ‘de aanvrager’ duidt op de plaats waar de maatschappelijke zetel gevestigd is, of daarentegen de productiezetel.⁵ Uit het parlementaire verslag waarnaar verwezen wordt in de memorie van toelichting, wordt niet duidelijk welke keuze hier wordt gemaakt. In antwoord op een parlementaire vraag van 15 maart 2011 echter, stelt de bevoegde minister dat de gewesten het eens zijn dat het gewest waarin de maatschappelijke

zetel van een bedrijf gevestigd is, bevoegd is voor de uitreiking van vergunningen. Het is aangewezen dit in de memorie van toelichting op te nemen.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om in de memorie van toelichting aan te vullen welke entiteit precies met “de aanvrager” bedoeld wordt (de aanvrager als persoon, de maatschappelijke zetel voor bedrijven etc.).

3.2 Titel 2: In-, uit- en doorvoer en overbrenging van civiele vuurwapens, onderdelen, toebehoren en munitie

3.2.1 Hoofdstuk 1. Algemene beginselen en voorwaarden

Een eerste opmerking bij deze tweede titel is dat er geen artikel voorzien is dat het toepassingsgebied van deze titel bepaalt. Het is echter cruciaal dat een decreet duidelijk vaststelt op wie/wat ze van toepassing is.

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te doen:

- ofwel wordt een onderscheid gemaakt op basis van de kenmerken van het wapen. Het is denkbaar dat er een lijst wordt vastgesteld (zoals dit voor militair materieel het geval is) waarvoor het civiele regime van het decreet (titel 2) van toepassing is. Handelaars of particulieren die producten die op deze lijst staan over de grens zouden brengen, zouden de regels en procedures van de titel 2 van het decreet moeten volgen. Deze optie is echter niet aangewezen, aangezien de lijst van civiele vuurwapens niet duidelijk te onderscheiden valt van de EU lijst van militair materieel, er zouden een aantal overlappingen blijven bestaan. Het zou daarom voor particuliere wapenbezitters en handelaars die een vuurwapen over de grens willen brengen dat zowel op de civiele als op de militair lijst staat, onduidelijk zijn of ze onder het civiele of onder het militaire regime vallen.
- Ofwel tracht men beide regimes te onderscheiden op basis van het gebruik. Titel 2 van het decreet is enerzijds gericht op het particuliere bezit van vuurwapens voor niet-commerciële doeleinden (bv. jagers, sportschutters, verzamelaars), en anderzijds op handelaars in vuurwapens waarvoor (via de implementatie van de EU-richtlijn 91/477/EEG en 93/15/EEG) een versoepeld regime wordt voorzien voor intra-communautaire handel.

Een mogelijkheid zou zijn om personen die op basis van de federale wapenwet van 2006 een wapen voorhanden mogen hebben, onder het regime civiele vuurwapens te plaatsen, los van het gegeven of het vuurwapen al dan niet ook deel uitmaakt van de militaire lijst (bv. wapenverzamelaars die militaire vuurwapens verzamelen). Handelaars

die vuurwapens verhandelen die niet op de militaire lijst staan, vallen ook onder het civiele regime.

Voor handelaars die vuurwapens verhandelen die wel op de militaire lijst staan, blijft het onduidelijk of ze onder het civiele of onder het militaire regime vallen. Hier ligt een oplossing minder voor de hand. Wanneer bijvoorbeeld een defensiebedrijf vuurwapens die deel uitmaken van de militaire lijst wil overdragen naar een EU lidstaat, is het momenteel niet duidelijk of hij dit kan doen onder het versoepelde regime voor wapenhandelaars (voor handel met andere wapenhandelaars binnen de EU), of hij daarentegen een overdrachtsvergunning dient aan te vragen onder het militaire regime. Omgekeerd zijn de regels voor overbrenging vanuit een andere lidstaat naar het Vlaams gewest in dergelijke gevallen zeer verschillend onder het civiele versus het militaire regime. Onder het militaire regime geldt in deze een soepeler regime, en zal er in veel gevallen geen vergunning van de Vlaamse overheid nodig zijn.

Bij aanvang van Titel 3 (art. 20) wordt – in overeenstemming met overweging 15 uit de ICT-richtlijn – gesteld dat Titel 3 (het militaire controleregime) geen afbreuk doet aan de bepalingen van Titel 2 (het civiele controleregime), en deze laatste in principe dus primeert. Deze bepaling biedt een aanzet voor een onderscheid tussen beide regimes in hun toepassingsgebied. Niettemin, aangezien het toepassingsgebied ook in de Europese richtlijn m.b.t. vuurwapens onduidelijk geformuleerd is, en consequenties van art. 20 mogelijk tot onevenwichtige verschillen in de controleregimes en inconsistenties leidt, is het aangewezen het toepassingsgebied van beide regimes uit te klaren (zie ook commentaar bij art. 20).

Als het onderscheid in toepassingsgebied tussen het civiele- en militaire regime niet duidelijk afgebakend wordt, ontstaat er een gebrek aan rechtszekerheid voor bedrijven en particulieren die vuurwapens verhandelen die evenzeer voorkomen op de lijst van militair materieel.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan om het toepassingsgebied duidelijk af te bakenen in het decreet en toe te lichten in de memorie van toelichting.

Art. 10. stelt dat de afgifte van vergunningen (zowel voor overbrenging als extracommunautair) afhankelijk gesteld kan worden van bepaalde voorwaarden en beperkingen betreffende het gebruik ervan. Beperkingen op eindgebruik worden door de aanvrager onmiddellijk aan de bestemming gemeld.

De toelichting bij art. 10 §1 stelt dat dit artikel is opgenomen naar analogie met art. 15 van de wet van 1991. Art. 15 beschrijft echter de verplichting voor alle in-, uit- en doorvoerders (inclusief alle betrokkenen) om op aanvraag van de bevoegde autoriteiten alle inlichtingen te verstrekken die verband houden met de in-, uit- of doorvoer. Hiervan is in art. 10 §1 geen sprake. Art. 10 §1 heeft betrekking op de voorwaarden en beperkingen (op wederuitvoer) die aan specifieke

vergunningen gekoppeld kunnen worden. De toelichting is daarom eerder verwarrend dan verhelderend.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om de toelichting bij art. 10 in de memorie van toelichting aan te passen.

3.2.2 Hoofdstuk 2. Overbrenging van civiele vuurwapens, onderdelen, toebehoren en munitie binnen de Europese Unie

Art. 13. Dit artikel geeft erkende wapenhandelaars de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen die hen voor een periode van 3 jaar toelaat mits kennisgeving vergunningplichtige en vrij verkrijgbare vuurwapens, munitie en toebehoren over te brengen *naar* een wapenhandelaar in de EU. Het is echter onduidelijk of dit regime evenzeer geldt voor overbrenging *vanuit* andere lidstaten (invoerbeweging).

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan om de te volgen procedure voor overbrenging naar het Vlaams gewest (tussen erkende handelaars) in de tekst van het decreet of minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken.

3.2.3 Hoofdstuk 3. In-, uit- en doorvoer van civiele vuurwapens, onderdelen, toebehoren vanuit en naar landen buiten de Europese Unie

Art. 17 § 1 (en evenzeer art. 33 §1 en art. 38 § 1) stellen een absolute verplichting voor de aanvrager *tot op het moment van de beslissing over de vergunningsaanvraag* alle informatie over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie mee te delen bij iedere aanvraag tot uit- of doorvoer van civiele vuurwapens naar landen buiten de Europese Unie (Art.17 §1), individuele overbrenging van defensiegerelateerde producten binnen de Europese Unie (Art.33 §1) en uit- of doorvoer van defensiegerelateerde producten en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel naar landen buiten de Europese Unie (Art.38 §1). Deze artikels stellen de bevoegde overheidsdiensten in staat op basis van zo volledig mogelijke informatie een beslissing over de vergunningsaanvraag te nemen.

In specifieke gevallen kan de aanvrager, nadat de vergunning werd uitgereikt, nieuwe informatie verwerven over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie. Deze nieuwe beschikbare informatie kan nuttig zijn om een afgeleverde vergunning te schorsen of in te trekken (bv. indien blijkt dat de goederen een mogelijk ongewenst eindgebruik hebben of indien de betrouwbaarheid van de eindgebruiker twijfelachtig is). Door een meldingsplicht van relevante bijkomende informatie over het eindgebruik van de goederen in kwestie in te voeren voor de aanvrager zolang de vergunning geldig is, kunnen de bevoegde overheidsdiensten zo maximaal

mogelijk toezicht behouden op het eindgebruik van de goederen en mogelijk ongewenste transacties beletten. Door de meldingsplicht te beperken tot de geldigheidsduur van de vergunning blijft een tijdsbepaling betreffende de meldingsplicht behouden, wat de rechtszekerheid van de aanvrager verzekert.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan in art. 17 §1 de volgende zin toe te voegen: “Verder meldt de aanvrager, zolang de vergunning geldig is, alle relevante bijkomende informatie mee die hij verwerft over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie.”

Art. 17 §2 handelt over de documenten die opgevraagd worden ter controle van het eindgebruik van het product voor uit- en doorvoer naar landen buiten de EU. § 2 wijst op de verplichting om bij de aanvraag documenten toe te voegen die het eindgebruik van de goederen staven. Het is echter onduidelijk wanneer een internationaal invoercertificaat, een kopie van de invoervergunning of een verklaring van de eindgebruiker nodig is. Volgens de tekst van het voorontwerp van decreet wordt de keuze overgelaten aan de aanvrager. Een duidelijk onderscheid tussen de documenten lijkt aangewezen.

Volgens de huidige procedures wordt het bij te voegen document afhankelijk gesteld van het land van bestemming. Het internationaal invoercertificaat wordt gebruikt voor een lijst van ‘bevriende landen’ en een verklaring van eindgebruik voor de overige landen. Dergelijke lijsten zouden in bijlage bij het decreet toegevoegd kunnen worden, in een uitvoeringsbesluit hun weerslag kunnen vinden, of bekend kunnen gemaakt worden in administratieve richtlijnen op documenten bij vergunningsaanvragen.

Ter verduidelijking van de tekst van het decreet en met het oog op een duidelijke vergunningsprocedure zou een toelichting over het onderscheid in gebruik van deze drie documenten minstens in de memorie van toelichting opgenomen moeten worden. Momenteel wordt daar enkel verwezen naar ‘de relevante verplichtingen en verbintenissen van het Vlaams gewest en België’ en naar een artikel uit het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 waarin staat ‘nationale en internationale invoercertificaten genieten ten allen tijde de voorkeur’. Deze omschrijving is weinig verhelderend. Bovendien komt het gebruik van een kopie van de invoervergunning van het land van bestemming (mogelijk relevant voor vuurwapens) niet aan bod. Ook de memorie van toelichting geeft niet aan op welke basis het onderscheid in de gevraagde documenten zal worden gemaakt.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan in de tekst van het decreet of minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken op welke basis een onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende documenten die het eindgebruik moeten staven (bv. op basis van het bestemmingsland, civiele versus militaire regime, etc.).

Art. 17 §3 biedt de mogelijkheid aan de bevoegde overheidsdienst om bijkomende garanties inzake eindgebruik op te vragen (bv. verificatie van de eindgebruiker). De tweede paragraaf van het artikel lijst de specifieke gevallen op waarin de Vlaamse overheid wederuitvoer (dit is de verdere uitvoer door de eindgebruiker van Vlaamse producten die dus plaatsvindt nadat de uitvoer vanuit Vlaanderen werd toegestaan) zal blijven controleren. In de memorie van toelichting wordt omstandig ingegaan op het verloop van de procedure en de draagwijdte van dit artikel. Er wordt ook duidelijk gemaakt dat ex-post controle op wederuitvoer enkel in de gevoelige gevallen die aan één van de criteria voldoen, plaats zal vinden. In alle andere gevallen is controle op latere wederuitvoer geen zaak van de Vlaamse overheid.

Hoewel dit artikel na lezing van de memorie van toelichting voldoende duidelijk is, is het aan te bevelen de tekst van het voorontwerp in de tweede paragraaf te wijzigen omdat het volgens de huidige formulering onduidelijk is wie de inschatting moet maken betreffende de gevoelige aard van de export.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt een tekstaanpassing voor zodat duidelijk wordt dat het oordeel over de gevoeligheid van het dossier bij de Vlaamse overheid ligt, bijvoorbeeld: 'In ieder geval verplicht de dienst die de Vlaamse regering heeft aangewezen de eindgebruiker ertoe zich te verbinden om bij een eventuele wederuitvoer de toestemming van de Vlaamse regering te vragen wanneer de overheid van oordeel is dat':

1° het eindgebruik of de eindgebruiker aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven op het vlak van een ongewenste wijziging van doel of bestemming;

2° de uit- of doorvoer gevoelige goederen betreft;

3° het exportcontrolebeleid en de effectiviteit van het exportcontrolesysteem van het land van bestemming of het land van eindgebruik aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven.

Art. 18 legt de criteria vast die gebruikt zullen worden bij de uitvoer van vuurwapens (en ook van militair materieel) naar landen buiten de EU. De criteria zijn gebaseerd op de Europese criteria zoals geformuleerd in artikel 2 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. Zoals weergegeven in het gemeenschappelijk standpunt, worden deze Europese normen als een minimum aanzien. Het voorontwerp van decreet heeft voor drie van de acht criteria strikter geformuleerd waarbij het causaliteitsprincipe (een beoordeling van het risico dat welbepaalde uit- of doorgevoerde producten bv. zullen gebruikt worden voor binnenlandse onderdrukking) wordt verlaten.

Art. 19 bevat 3 bijkomende criteria:

- 1) de externe belangen en internationale doelstellingen van het Vlaams Gewest en België

- 2) de rechten van het kind in het land van eindgebruik. Zo zal een aanvraag geweigerd worden als vaststaat dat kindsoldaten ingezet worden in het geregelde leger.
- 3) De houding van het land van eindgebruik ten opzichte van de doodstraf.

Deze criteria zijn geen automatische weigeringsgronden, maar worden meegenomen in de beoordeling van dossiers. De memorie van toelichting is verder zeer beknopt in de bespreking van dit artikel. Met name voor de interpretatie van het derde criterium is het aangewezen dat de memorie van toelichting dieper ingaat op de manier waarop dit artikel geïnterpreteerd moet worden.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om de interpretatie en de toepassing van de criteria uit art. 19 (met name art. 19, 3^o) uitvoeriger te verduidelijken in de memorie van toelichting.

3.3 Titel 3: In-, uit- en doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel

3.3.1 Hoofdstuk 1. Algemene beginselen en voorwaarden

Art. 20 De tweede paragraaf van dit artikel stelt dat titel 3 van het voorontwerp (in-, uit- en doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel) geen afbreuk doet aan de bepalingen van titel 2, hoofdstuk 2. Deze bepaling zou een mogelijke overlap tussen de twee regimes (civiel- en militair) kunnen verhelpen. Gezien de onduidelijkheden in het toepassingsgebied van titel 2 (zie bespreking titel 2) is meer toelichting over de implicatie van deze bepaling wenselijk (valt een bedrijf dat vuurwapens (opgeijst op de militaire lijst) produceert en binnen de EU verhandelt onder titel 2? (zie supra)).

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om deze bepaling en de implicaties hiervan omstandig te verduidelijken in de memorie van toelichting, gegeven het belang van dit artikel voor de afbakening van het toepassingsgebied tussen titel 2 ('civiele vuurwapens') en titel 3 ('defensiegerelateerde producten en ander voor militair gebruik of voor ordehandhaving materieel').

Art. 21 stelt een verplichting in tot kennisgeving bij overbrenging *naar* het Vlaams gewest van welbepaalde defensiegerelateerde producten. Deze kennisgeving is niet van toepassing op gecertificeerde personen en op personen die beschikken over een machtiging (art. 24). De memorie van toelichting verduidelijkt het nut van dit artikel. De tekst van het ontwerp van decreet zou duidelijker kunnen vermelden op wie deze plicht tot kennisgeving berust (waarschijnlijk de invoerder).

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om in dit artikel duidelijk aan te geven op wie deze plicht tot kennisgeving berust.

Art. 22 §1 biedt de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om – bijkomend aan de EU lijst van defensiegerelateerde producten – een lijst vast te stellen van ‘ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel’ waarvan de uit- en doorvoer naar landen buiten de EU eveneens een vergunning behoeft. Voor handel binnen de EU bestaat deze mogelijkheid niet.

- Vanuit de industrie wordt dit artikel bekritiseerd. De kritiek wordt ingegeven door het streven naar gelijke concurrentieposities. De strikte handhaving van de Europese lijst (ook voor handel met landen buiten de EU) zou de handelsvoorwaarden voor alle bedrijven in de EU op vlak van vergunningplicht gelijkschakelen.
- Anderzijds verloopt de interpretatie van de EU-lijst (gebaseerd op de lijst van het Wassenaar Arrangement) niet altijd gelijk. Bovendien hebben ook andere EU-lidstaten (zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) aanvullingen op de EU-lijst geformuleerd.
- Een aanvullende lijst van vergunningplichtig materieel maakt het mogelijk om de catch-all bepaling restrictief toe te passen. In het huidige systeem wordt de catch-all bepaling gebruikt om bepaalde producten systematisch onder vergunningplicht te plaatsen. De mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om een welbepaald product op deze lijst te zetten maakt een ‘zuivere’ interpretatie van de catch-all bepaling mogelijk. Bovendien is dit een transparante beleidsbeslissing, een verbetering op het huidige systeem waar een gevoel van willekeur bestaat.
- Welke producten op de lijst geplaatst zouden worden, wordt overgelaten aan de Vlaamse Regering. Er zou ook geopteerd kunnen worden om deze lijst op te nemen als bijlage bij het decreet. Dit artikel is immers bepalend voor de vergunningplicht van een aanzienlijk deel van de huidige export vanuit Vlaanderen. Gezien de technische afwegingen die gepaard gaan met de opmaak van dergelijke lijsten stelt zich echter de vraag of het zinvol is om de beslissing over deze lijst van producten over te laten aan de decreetgever. Aangezien de manier waarop dit artikel in de praktijk zal worden gebracht cruciaal is voor het verloop van het vergunningsbeleid en voor het gebruik van de catch-all bepaling, dient de transparantie naar het Vlaams Parlement in deze verzekerd te worden.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan de Vlaamse Regering aan om dit artikel zorgvuldig toe te passen voor producten die men systematisch onder vergunningplicht wil plaatsen. Op die manier is een 'zuivere' toepassing van de catch-all bepaling (art. 22 § 2) mogelijk, dit wil zeggen ad hoc, wanneer dit nodig is vanuit specifieke veiligheidsoverwegingen. De transparantie over de uitvoering van dit artikel dient verzekerd te worden door een expliciete opname van de uitvoering die aan het artikel wordt gegeven in de verslaggeving aan het Vlaams Parlement.

Art. 22 § 2 formuleert een catch-all bepaling. Deze is enkel van toepassing voor handel met landen buiten de EU.

Niet-opgelijste producten worden onder vergunningplicht geplaatst wanneer ze – alleen of in combinatie met elkaar – ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging kunnen ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld.

De meerwaarde van deze clausule is dat ze toelaat een vergunningplicht in te stellen wanneer een transactie veiligheidsrisico's inhoudt (wat de essentie is van elke catch-all clausule). Zowel de vrees voor een te brede toepassing, als voor een te restrictieve toepassing zou idealiter opgevangen worden door artikel 22 §1 dat toelaat producten die systematisch gecontroleerd moeten worden toe te voegen aan de lijst, of omgekeerd producten die onterecht gecontroleerd worden te schrappen van deze lijst.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan de Vlaamse Regering aan om dit artikel zorgvuldig voor individuele dossiers toe te passen wanneer dit nodig is vanuit specifieke veiligheidsoverwegingen. Het systematisch onder vergunningplicht plaatsen van bepaalde producten zou opgevangen moeten worden door art. 22 § 1 (aanvullende lijst van vergunningplichtige producten). De transparantie over de uitvoering van dit artikel dient verzekerd te worden door een expliciete opname van het artikel (en de uitvoering ervan) in de verslaggeving aan het Vlaams Parlement.

Art. 22 §3 legt de principes vast voor controle op invoer vanuit landen buiten de EU. Het voorontwerp stelt dat de Vlaamse Regering een aparte lijst van speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel vaststelt, waarvan de tijdelijke en definitieve invoer naar het Vlaams gewest vergunningplichtig is.

Dit artikel wijkt af van de federale wet van 1991 waarin (in het bijhorende ministerieel besluit) de lijst van militair materieel werd vastgesteld waarvoor zowel een in-, uit- als doorvoervergunning vereist is. Er wordt geen enkele motivering geven waarom er voor invoer een andere lijst nodig is, niet in het artikel noch in de memorie van toelichting. De beperking van de lijst van vergunningplichtige producten voor invoer, stelt mogelijk ernstige risico's voor de interne

veiligheid. Het artikel heeft vergaande consequenties voor het controlebeleid op invoer. Indien het artikel behouden blijft, dient de motivatie ervan opgenomen te worden in de memorie van toelichting. Met het oog op transparantie en parlementaire controle is het ook aangewezen deze lijst expliciet op te nemen in de verslaggeving van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan om de lijsten van vergunningplichtige defensiegerelateerde producten gelijk te houden voor in-, uit- en doorvoer, en bijgevolg art. 22 § 3 te schrappen.

Wanneer het nodig wordt geacht dit artikel te behouden, dient dit omstandig gemotiveerd te worden in de memorie van toelichting. Bovendien is het wenselijk in dat geval expliciet naar de uitvoering van dit artikel te verwijzen in de verslaggeving aan het Vlaams Parlement om de parlementaire controle optimaal mogelijk te maken.

3.3.2 Hoofdstuk 2. Overbrenging van defensiegerelateerde producten binnen de Europese Unie

Art. 28 introduceert het gebruik van algemene vergunningen voor intracommunautaire handel.

§1 maakt onvoldoende duidelijk dat algemene vergunningen uitgeschreven worden voor welbepaalde (categorieën van) producten. Het relevante artikel uit de ICT-richtlijn is in deze verhelderend: “De lidstaten publiceren algemene overdrachtsvergunningen die rechtstreeks toestemming verlenen aan op hun grondgebied gevestigde leveranciers die aan de met de overdrachtsvergunning verbonden voorwaarden voldoen, voor het verrichten van overdrachten *van in de overdrachtsvergunning te specificeren defensiegerelateerde producten* (klemtoon toegevoegd) aan een of meer categorieën van in een andere lidstaat gevestigde afnemers.” (art 5, ICT-richtlijn).

Zonder deze afbakening in § 1 lijkt het alsof § 2 van toepassing is op alle defensiegerelateerde producten. Indien dit inderdaad zo bedoeld wordt, houdt deze maximale toepassing risico's in. Dit zou betekenen dat afzenders alle – zonder uitzondering van de meest gevoelige – defensiegerelateerde producten (zoals vuurwapens, gevechtsvliegtuigen, explosieven etc.) zonder vergunning noch kennisgeving zouden kunnen overbrengen naar bv. gecertificeerde bedrijven in elke lidstaat van de EU. Dit zou bovendien tegenstrijdig zijn met het civiele controleregime dat striktere voorwaarden stelt aan het overbrengen van vuurwapens naar andere EU-lidstaten.

De ICT-richtlijn geeft aan dat algemene vergunningen kunnen toegekend worden voor producten die niet als ‘gevoelige producten’ worden beschouwd. Hoewel de richtlijn de inschatting van de

gevoeligheid van producten aan de lidstaten overlaat, insinueert ze op verschillende plaatsen dat algemene vergunningen aangewezen zijn voor niet-gevoelige componenten.

Slechts in § 4 wordt gesteld dat de algemene vergunningen specificeren voor welke producten ze worden toegekend. Mogelijk werd een algemene toepassing van algemene vergunning die het huidige art. 28 § 1 insinueert niet bedoeld. In dit geval zou het de duidelijkheid ten goede komen deze bepaling op te nemen in § 1 van art. 28.

In de tekst van het voorontwerp, noch in de memorie van toelichting wordt aangegeven op basis van welke criteria zal bepaald worden of een product al dan niet onder algemene vergunning wordt geplaatst. Bovendien is het onduidelijk wie volgens §4 bepaalt welke producten onder algemene vergunning geplaatst worden. Gezien de vergaande gevolgen voor de vergunningsprocedure en het controleregime is het aangewezen algemene vergunningen in een ministerieel besluit vast te leggen. In de tekst van het voorontwerp wordt louter vermeld dat de algemene vergunningen gepubliceerd zullen worden op de website van de Vlaamse overheid.

§ 3 bespreekt de toekenning van certificaten die garant moeten staan voor de betrouwbaarheid en de capaciteit van personen/bedrijven om aan de vereiste voorwaarden m.b.t. wapenhandel tegemoet te komen. Het artikel implementeert art. 9 van de ICT-richtlijn. De EU heeft gemeenschappelijke criteria opgesteld voor het verkrijgen van een certificaat zodat er tussen de lidstaten wederzijds vertrouwen kan worden opgebouwd inzake de betrouwbaarheid van gecertificeerde bedrijven, die (als ontvanger) gebruik zullen kunnen maken van algemene vergunningen.

Het is aangewezen de certificering in een apart artikel op te nemen. Certificering is niet direct gelinkt aan algemene vergunningen, al is deze certificering wel één van de voorwaarde om producten onder algemene vergunning te ontvangen (dus niet om producten onder algemene vergunning te kunnen overbrengen *naar* een andere lidstaat). Hoewel er in de richtlijn veel aandacht wordt besteed aan certificering, is het nut ervan volgens de tekst van het voorontwerp van decreet (inclusief memorie van toelichting) onduidelijk.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan

- in de tekst van § 1 het woord ‘welbepaalde’ en ‘zoals gespecificeerd in de vergunning’ in te voegen voor defensiegerelateerde producten.

“Een persoon die voldoet aan de voorwaarden die gesteld zijn in een algemene vergunning, kan in de gevallen, vermeld in paragraaf 2, op basis van die algemene vergunning welbepaalde defensiegerelateerde producten zoals gespecificeerd in de vergunning overbrengen naar andere lidstaten van de Europese Unie”.

- in het decreet minstens in grote lijnen op te nemen welke (categorieën van) producten in aanmerking komen voor een algemene vergunning, kwestie van de discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende macht enigszins af te bakenen.
- om de lijst van producten onder algemene vergunning bij ministerieel besluit vast te leggen.
- om art. 28 § 3 als een apart artikel op te nemen.
- om het nut van certificering toe te lichten in de tekst van het decreet, of minstens in de memorie van toelichting.

Art. 29 beschrijft de globale vergunning voor overbrenging van militair materieel. Volgens het artikel wordt nergens informatie opgevraagd over de eindgebruiker/ het eindgebruik. Dit bemoeilijkt echter de toepassing van artikel 34 waarin gesteld wordt dat wanneer zowel voor individuele als voor globale vergunningen op het moment van de vergunningsaanvraag vaststaat dat het eindgebruik van de goederen zich afspeelt buiten de Europese Unie, de aanvraag wordt getoetst aan de criteria vermeld in art. 40 en 42 en zowel de globale als de individuele vergunning kan onderworpen worden aan uitvoerbeperkingen zoals vermeld in artikel 26.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om art. 29 aan te passen zodat ook informatie over het eindgebruik en de eindgebruiker (indien deze zou verschillen van de bestemming) opgevraagd wordt bij vergunningsaanvragen voor globale vergunningen.

Art. 30 beschrijft wanneer individuele vergunningen voor intracommunautaire handel in defensiegerelateerd materieel nodig zijn. De inhoud van het artikel implementeert de tekst van artikel 7 van de ICT-richtlijn. De tekst echter, dient aangepast te worden aangezien het niet aan de leverancier (maar wel aan de overheid) is om uit te maken of een individuele vergunning nodig is ter bescherming van de essentiële veiligheidsbelangen van het Gewest/België, van internationale verplichtingen of wanneer een globale vergunning niet is toegestaan.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om de taal van het artikel als volgt aan te passen: "Hij of zij moet dat in elk geval doen in de volgende gevallen" vervangen door "de bevoegde overheidsdienst reikt individuele vergunningen uit wanneer:...". Op deze manier wordt duidelijk dat de Vlaamse overheid (en niet de aanvrager) zal beoordelen wanneer een individuele vergunning vereist is.

Voor toelichting bij onderstaand advies bij art. 33 wordt verwezen naar de toelichting bij het advies bij art. 17 (sectie 3.2.3).

Art. 33 §1

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan in art. 33 §1 de volgende zin toe te voegen: "Verder meldt de aanvrager, zolang de vergunning geldig is, alle relevante bijkomende informatie mee die hij verwerft over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie."

Art. 33 §2

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan in de tekst van het decreet of minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken op welke basis een onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende documenten die het eindgebruik moeten staven (bv. op basis van het bestemmingsland, civiele versus militaire regime, etc.).

Art. 33 §3

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt een tekstaanpassing voor zodat duidelijk wordt dat het oordeel over de gevoeligheid van het dossier bij de Vlaamse overheid ligt, bijvoorbeeld: 'In ieder geval verplicht de dienst die de Vlaamse regering heeft aangewezen de eindgebruiker ertoe zich te verbinden om bij een eventuele wederuitvoer de toestemming van de Vlaamse regering te vragen wanneer de overheid van oordeel is dat':

1° het eindgebruik of de eindgebruiker aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven op het vlak van een ongewenste wijziging van doel of bestemming;

2° de overbrenging gevoelige goederen betreft.

3.3.3 Hoofdstuk 3. In-, uit- en doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel vanuit en naar landen buiten de Europese Unie

Voor toelichting bij onderstaand advies bij art. 38 wordt verwezen naar de toelichting bij het advies bij art. 17 (sectie 3.2.3).

Art. 38 §1

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan in art. 38 §1 de volgende zin toe te voegen: “Verder meldt de aanvrager, zolang de vergunning geldig is, alle relevante bijkomende informatie mee die hij verwerft over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie.”

Art. 38 §2

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan in de tekst van het decreet of minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken op welke basis een onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende documenten die het eindgebruik moeten staven (bv. op basis van het bestemmingsland, civiele versus militaire regime, etc.).

Art. 38 §3

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt een tekstaanpassing voor zodat duidelijk wordt dat het oordeel over de gevoeligheid van het dossier bij de Vlaamse overheid ligt, bijvoorbeeld: ‘In ieder geval verplicht de dienst die de Vlaamse regering heeft aangewezen de eindgebruiker ertoe zich te verbinden om bij een eventuele wederuitvoer de toestemming van de Vlaamse regering te vragen wanneer de overheid van oordeel is dat’:

1° het eindgebruik of de eindgebruiker aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven op het vlak van een ongewenste wijziging van doel of bestemming;

2° de uit- of doorvoer gevoelige goederen betreft;

3° het exportcontrolebeleid en de effectiviteit van het exportcontrolesysteem van het land van bestemming of het land van eindgebruik aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven.

3.4 Titel 7 Toezichts- en strafbepalingen

Terwijl de decreetgever uitdrukkelijk bevoegd is om strafbepalingen op te nemen, is de bevoegdheid voor gemeenschappen en gewesten inzake strafvordering minder eenduidig. Er dient dan ook onderzocht te worden of de bepalingen van dit hoofdstuk in overeenstemming zijn met de wetgeving ter zake.

3.5 Titel 8. Rapportering

Titel 8 bevat twee artikels: art. 49 handelt over de rapporteringsplicht van personen die gebruik maken van vergunningen naar de bevoegde overheidsdienst. Art. 50 betreft de verslaggeving van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement, wat belangrijk is met het oog op transparantie. Het lijkt aangewezen in de benaming van deze titel dan ook te verwijzen naar “rapportering en transparantie”.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan Titel 8 te wijzigen in ‘Rapportering en transparantie’.

Art. 49 stelt heel algemeen dat personen die gebruik maken van de vergunningen vermeld in het decreet, daarover moeten rapporteren aan de bevoegde overheidsdienst. De Vlaamse Regering stelt de modaliteiten van de rapportering vast. Gezien de verschuiving van ex-ante naar ex-post controle is deze rapportering van cruciaal belang. Hoewel in de ICT-richtlijn in artikel 8 zeer specifiek wordt geformuleerd welke gegevens bedrijven dienen te bewaren en op vraag van de bevoegde overheden dienen over te maken, wordt dit niet vertaald in het voorontwerp van decreet. Zo verplicht de ICT-richtlijn specifieke rapporteringseisen vast te stellen voor het gebruik van algemene, globale en individuele overdrachtsvergunningen met de volgende informatie:

- de beschrijving van het product
- de hoeveelheid en de waarde van het product
- de data van de overdracht
- de naam en adres van de leverancier en van de afnemer
- indien bekend, het eindgebruik en de eindgebruiker van het defensiegerelateerd product
- het bewijs dat eventuele uitvoerbeperkingen verbonden aan de vergunning zijn overgemaakt aan de afnemer.

Deze gegevens dienen minstens drie jaar bijgehouden te worden en moeten worden voorgelegd op vraag van de bevoegde overheden van de lidstaten.

Het is dan ook aan te bevelen in het decreet minstens de bepalingen van de ICT-richtlijn in het decreet om te zetten, en evenzeer aandacht te besteden aan rapportage over handel in civiele vuurwapens en in- uit- en doorvoervergunningen voor militair materieel.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan concrete bepalingen op te nemen m.b.t. rapporteringplicht, waarin minimaal de verplichtingen uit de ICT-richtlijn verankerd worden en evenzeer aandacht besteed wordt aan rapportage over handel in civiele vuurwapens en in-, uit- en doorvoervergunningen voor militair materieel.

Art. 50.

Zoals vermeld in de memorie van toelichting, is art.50 § 1 overgenomen uit de wet van 5 augustus 1991. Het is dan ook een gemiste kans om de verbetering op vlak van transparantie die de Vlaamse Regering in de loop der jaren heeft opgebouwd, te verankeren in het voorontwerp van decreet. Voor elke vergunning worden momenteel de volgende gegevens bekendgemaakt:

- de aard van de goederen (gebaseerd op de indeling van de Europese lijst van militaire goederen, aangevuld met een aantal 'Vlaamse' categorieën),
- de waarde van de goederen waarop de vergunning betrekking heeft, (zoals dit vandaag het geval is zou dit niet in combinatie met het aantal producten aan het parlement gemeld moeten worden, met het oog op bescherming van commerciële belangen)
- het land van afzender, het land van bestemming,
- de aard van de bestemming,
- de aard van de eindgebruiker (indien deze bekend is en niet de bestemming is) en
- het land van de eindgebruiker (indien dit niet het land van bestemming is).

Verslaggeving over deze gegevens wordt best mee opgenomen in het decreet.

Bijkomend is het wenselijk ook de volgende elementen op te nemen:

- informatie over hernieuwingen van reeds vergunde transacties, tijdelijke transacties, en alle vergunningen die vallen onder het stelsel van de Europese richtlijn 91/477.
- een overzicht van de buitenlandse handel in militair materieel die effectief heeft plaatsgevonden op basis van de uitgereikte vergunningen.
- een systematische verslaggeving van de motivering voor de geweigerde vergunningsaanvragen.

Bovendien wordt niet aangegeven op welke manier verslag zal uitgebracht worden over de nieuwe types van vergunningen. Vooral de introductie van de algemene overdrachtsvergunning heeft gevolgen voor de manier waarop de Vlaamse Regering zal rapporteren aan het parlement. De verslaggeving moet afgestemd zijn op het nieuwe vergunningsstelsel. Het is belangrijk dat de

Vlaamse Regering, niet enkel over de individuele, maar ook over deze algemene en globale vergunningen voldoende informatie vrijgeeft in haar toekomstige jaarlijkse verslagen zodat een doeltreffende en accurate parlementaire controle mogelijk blijft.

Gezien de ruime bevoegdheidsdelegatie aan de uitvoerende macht is het wenselijk dat de Vlaamse Regering gedetailleerd verslag uitbrengt over de manier waarop ze uitvoering geeft aan het beleid (bv. lijsten van algemene vergunningen, lijst van bijkomende producten die onder vergunning worden geplaatst, de lijst van producten waarvoor invoer vergunningplichtig is, de toepassing van de catch-all clause, e.a.).

“Transit” wordt zeer laat in het voorontwerp geïntroduceerd. Het begrip zou opgenomen moeten worden bij de definities. Het gaat hier om transparantie over vormen van doorvoer die niet onder de vergunningplicht vallen. De uitvoerbaarheid van dit artikel blijkt uit de memorie van toelichting afhankelijk van de gegevens die de douane ter beschikking kan stellen. Deze onzekere randvoorwaarden dienen weggewerkt.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor:

- § 1 aan te passen en per type vergunning gedetailleerd weer te geven welke informatie de Vlaamse Regering (per vergunning) zal weergeven. Daarbij zou minstens de huidige praktijk behouden moeten blijven (mits aanpassingen omwille van het nieuwe vergunningsstelsel).
- onduidelijkheden inzake “transit” uit te klaren. Indien de bepaling behouden blijft, dient de definitie opgenomen te worden in art. 2.
- in §2 “per land” te vervangen door “per vergunning”.
- expliciet te verwijzen naar toelichting bij de uitvoering van bepaalde artikels uit het decreet (niet louter over wijzigingen in de procedures en reglementering) met name: art. 3 § 1, art. 7, art. 10, art. 21 § 2, art. 22 (§ 1, 2 en 3), art. 26 § 1, art. 28 § 1 of 4).

4 Besluit

Het Vlaams Vredesinstituut beschouwt het voorontwerp van decreet over de gehele lijn als een evenwichtig voorstel dat sterk gericht is op de implementatie van Europese richtlijnen. Dit brengt een versoepeling met zich mee voor een significant deel van de Vlaamse export. Tevens wordt in de mogelijkheid voorzien om strenger toezicht te houden op gevoelige transacties door controle op eindgebruik mogelijk te maken. De beoordelingscriteria zijn afgestemd op de Europese criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt (2008/944/GBVB) en worden op bepaalde punten op een adequate wijze concreter gemaakt. Het onderscheid tussen het versoepelde regime voor intracommunautaire handel (in uitvoering van de EU-richtlijnen) en extra-communautaire handel (handel met landen buiten de EU) is duidelijk onderscheiden.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert de Vlaams Regering de volgende aandachtspunten in acht te nemen bij een herziening van de tekst:

- 1) Het onderscheid in het toepassingsgebied tussen het controleregime voor handel in 'civiele vuurwapens' (titel 2) en het controleregime voor defensiegerelateerd materieel (titel 3) is niet duidelijk gedefinieerd. Het verdient aanbeveling het toepassingsgebied van beide titels duidelijker van elkaar te onderscheiden.
- 2) Het voorontwerp bevat een adequate catch-all clause die geval per geval kan ingeroepen worden wanneer specifieke veiligheidsoverwegingen dit noodzakelijk maken. In combinatie met de mogelijkheid om een bijkomende lijst van vergunningplichtige goederen aan te nemen, kan deze catch-all clause 'zuiver' toegepast worden, zodat ze niet gebruikt dient te worden om bepaalde producten systematisch onder vergunningplicht te plaatsen. De voorziene bijkomende lijst van vergunningplichtige producten dient deze functie over te nemen.
- 3) De introductie van algemene vergunningen voor intracommunautaire handel in defensiegerelateerd materieel implementeert in grote mate de bepalingen van de ICT-richtlijn. Niettemin wordt – in tegenstelling tot de richtlijn – niet duidelijk aangegeven dat algemene vergunningen worden uitgeschreven voor specifieke (categorieën van) producten, noch wordt er weergegeven welk type producten onder algemene vergunning geplaatst kunnen worden. Een afbakening van het gebruik van algemene vergunningen ontbreekt in het huidige voorontwerp.
- 4) Door het vernieuwde vergunningsregime verschuift de controle op handel in defensiegerelateerde producten voor intracommunautaire handel gedeeltelijk van ex-ante naar ex-post controle. Rapportage van bedrijven aan de overheid over wat verhandeld werd onder het nieuwe vergunningsregime is daarbij cruciaal. Een ontwerp van decreet dient de rapportageplicht van bedrijven aan de overheid dan ook

gedetailleerd op te nemen. De bepalingen uit de ICT-richtlijn zijn daarvoor richtinggevend.

- 5) Transparantie vanuit de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement is evenzeer cruciaal om parlementaire en publieke controle op het beleid mogelijk te maken. Het voorontwerp van decreet is een gemiste kans om de verbeterde transparantie die de Vlaamse overheid de voorbije jaren heeft opgebouwd decretaal te verankeren. Bovendien is het onduidelijk hoe de verslaggeving over het nieuwe vergunningsstelsel vorm zal krijgen. Het Vredesinstituut stelt voor om niet terug te grijpen naar de bepalingen van de Belgische wet van 1991, maar minstens de huidige praktijk inzake transparantie vast te leggen in het decreet.

Het voorontwerp van decreet voorziet in een aanzienlijke lijst van uitvoeringsbepalingen voor de Vlaamse regering. Bovendien laten verschillende artikels heel wat ruimte voor interpretatie voor de uitvoerende macht. Het is daarom van groot belang om in de verslaggeving aan het parlement alle uitvoeringsmaatregelen over te maken en uitvoerig toelichting te geven bij de manier waarop er uitvoering wordt gegeven aan het decreet.

- 6) Verder worden in de tekst van voorliggend advies bij verschillende artikels eerder technische – maar niettemin belangrijke - aanbevelingen geformuleerd. Voor deze wordt verwezen naar de grijze kaders bij de artikelsgewijze bespreking.

In het voorontwerp van decreet komen enkele elementen ook niet aan bod wegens onduidelijkheden in de bevoegdheidsverdeling tussen de beleidsniveaus (zoals tussenhandel, productie in derde landen, controle door de douane). Deze elementen zijn ook cruciale bouwstenen van een doeltreffend exportcontrolebeleid en dienen bijgevolg eveneens opgenomen te worden met de andere verantwoordelijke beleidsniveaus.

5 Bijlage 1: Lijst nog vast te stellen besluiten door de Vlaamse Regering

- Art. 3.1 De Vlaamse regering stelt een lijst vast van civiele vuurwapens en voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel waarvan de in-, uit- en doorvoer en overbrenging verboden zijn.
- Art. 7 De Vlaamse regering kan een lijst vaststellen van civiele vuurwapens die kunnen in-, uit- doorgevoerd en overgedragen kunnen worden zonder vergunning
- Art. 7 De Vlaamse regering stelt de procedure vast voor de aanvraag en de toekenning van de vergunning en de modaliteiten ervan vast.
- Art. 10.2 De Vlaamse regering stelt de modaliteiten van het opleggen voorwaarden en beperkingen verbonden aan specifieke vergunningen, vermeld in paragraaf 1 vast (beperkingen op het eindgebruik, wederuitvoer).
- Art. 13 De Vlaamse regering stelt de modaliteiten vast voor de toekenning van de vergunning voor wapenhandelaars om intracommunautair mits kennisgeving wapens te verhandelen.
- Art. 16 De Vlaamse regering stelt de modaliteiten vast van de kennisgeving die personen in het bezit van een Europese vuurwapenpas nodig hebben om hun vuurwapens (tijdelijk) uit te voeren.
- Art. 17.3 De dienst kan bij elke uit- of doorvoer extra garanties voor het eindgebruik eisen, zoals een verificatie van de eindgebruiker of relevante verbintenissen van de bestemming of de eindgebruiker.
- Art. 21.2 De Vlaamse regering neemt een aparte lijst van defensiegerelateerde producten aan waarvan de overbrenging naar het Vlaams Gewest een voorafgaande kennisgeving behoeft.
- Art. 21.3 De Vlaamse regering stelt de procedure voor de aanvraag en de toekenning van die vergunningen, en de modaliteiten van die vergunningen en van de kennisgeving vast.
- Art. 22.2 De Vlaamse regering kan een lijst van ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel aanneemt (buiten de EU-lijst) waarvan de tijdelijke en definitieve uitvoer vergunningplichtig is
- Art. 22.3 de Vlaams regering neemt een aparte lijst aan van speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel waarvoor invoer vanuit niet-EU-landen een vergunning behoeft.

- Art. 22.4 De Vlaamse regering stelt de procedure voor de aanvraag en toekenning van vergunningen en de modaliteiten ervan vast.
- Art. 23.3 De Vlaamse regering stelt de procedure voor het verkrijgen van het voorlopig advies en deze schriftelijke bevestiging (of de goederen al dan niet onder de catch-all vallen) vast.
- Art. 24.1 De Vlaamse regering stelt de modaliteiten van de voorafgaande machtiging vast.
- Art. 26.2 De Vlaamse regering stelt de modaliteiten van het opleggen van de voorwaarden en beperkingen (op eindgebruik) vast.
- Art. 28.3 Vlaamse regering stelt modaliteiten voor certificering vast
- Art. 28.5 Algemene vergunningen worden gepubliceerd op de website van de Vlaamse overheid.
- Art. 44 Vlaamse regering stelt procedure vast voor tijdelijke uitsluiting van aanvragers.
- Art. 45 De Vlaamse regering stelt modaliteiten van hoorrecht vast.
- Art. 49 De Vlaamse regering stelt de modaliteiten vast voor rapportering van bedrijfsleven aan de overheid.
- Art. 48.2 De Vlaamse regering stelt de procedure en modaliteiten voor administratieve sancties vast.

Eindnoten

-
- ¹ Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, zoals laatst gewijzigd op 26 maart 2003, *B.S.* 10 september 1991.
- ² Voorstel van decreet (J. ROEGIERS et al.) houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie wat de verslaggeving aan het Vlaams Parlement betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr 1591/1.
- Voorstel van decreet (R. VAN GOETHEM et al.) houdende de in-, uit- en doorvoer en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1555/1.
- Voorstel van decreet (E. GLORIEUX et al.) houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 834/1.
- ³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad nr. 2009/43/EG van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap. *Pb.L.* 10 juni 2009.
- ⁴ Zie ook Depauw, S., Van Heuversweyn, K. (2010), *Toetsingskader voor een Vlaams decreet inzake buitenlandse handel in militaire goederen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, p 39-40.
- ⁵ Beleidsbrief, Economie, ondernemen, wetenschap, innovatie en buitenlandse handel, onderdeel wapenhandel, verslag van de subcommissie wapenhandel 12 december 2006, Vlaams Parlement, Stuk 1001 (2006-2007) nr. 7, p 5.