

14 januari 2009

Advies bij het voorstel van decreet van de heren Eloi Glorieux, Jos Stassen en Rudi Daems houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie

***Het Vlaams Parlement heeft het Vlaams Vredesinstituut gevraagd een advies te formuleren bij de voorstellen van decreet op het vlak van controle op wapenhandel. Dit advies heeft betrekking op het voorstel van decreet van de heren Eloi Glorieux, Jos Stassen en Rudi Daems.***

***Aangezien de Europese context, met de goedkeuring van een Gemeenschappelijk Standpunt en met de lopende beslissingsprocedure rond een richtlijn over deze materie, ingrijpend gewijzigd is sinds het indienen van dit voorstel van decreet, adviseert het Vlaams Vredesinstituut om het voorstel te herzien in het licht van de nieuwe Europese voorschriften.***

***Het Vredesinstituut adviseert tevens om al tijdens de parlementaire behandeling rekening te houden met de aangegeven verbintenissen om in BLEU-verband gemeenschappelijke reglementeringen en in Benelux-verband gelijke vergunningenstelsels te hanteren op het vlak van in-, uit- en doorvoer.***

## 1 Inleiding

Het Vlaams Parlement heeft bij brief d.d. 17 november 2008, met toepassing van artikel 6, paragraaf 1, van het decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, het advies van het Vredesinstituut gevraagd over voorstellen van decreet op het vlak van in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, die worden behandeld in de Subcommissie Wapenhandel van het Vlaams Parlement.

Dit advies heeft betrekking op het voorstel van decreet van de heren Eloi Glorieux, Jos Stassen en Rudi Daems houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie (Vlaams Parlement, Stuk 834 (2005-2006) – Nr. 1 van 5 mei 2006).

Vooraleer het eigenlijke advies te formuleren, wordt het voorstel van decreet tegen het licht gehouden wat betreft zijn interne consistentie, bestaande nationale en internationale afspraken en verplichtingen, en enkele specifieke, inhoudelijke aandachtspunten.

## 2 Bespreking van het voorstel

### 2.1 Interne consistentie

Het voorstel van decreet is deels geïnspireerd op de federale wet van 5 augustus 1991<sup>1</sup>, maar bevat een aantal nieuwe uitgangspunten en bepalingen. Het voorstel beoogt strenger te zijn dan de federale wet en draait de logica van de bestaande controle op wapenhandel om. Controle op

internationale wapenhandel is in de huidige internationale context een preventief middel om te zorgen voor meer vrede en veiligheid. Wapenhandel wordt uit politieke en economische overwegingen niet gebannen, maar wordt wel strikt gecontroleerd en onder vergunningplicht geplaatst. Dit laat toe om rekening te houden met veiligheidsaspecten, mensenrechten en conflictpreventie. Het voorliggend voorstel van decreet hanteert een omgekeerde logica. Handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel is volgens dit voorstel van decreet verboden. Onder strikte voorwaarden worden uitzonderingen op dit handelsverbod toegestaan. Het voorstel van decreet beschrijft de voorwaarden voor een toekenning van een vergunning, die beschouwd wordt als een uitzondering op een algemeen handelsverbod in wapens. Het voorstel van decreet wijkt daarbij af van de gangbare logica. Binnen verscheidene internationale regimes en in de Europese Unie hebben landen afspraken gemaakt om wapenhandel op een geharmoniseerde wijze te controleren. Hoewel de logica van een handelsverbod voor welbepaalde producten wel gangbaar is, stuit de veralgemening ervan op grenzen van internationale afspraken waartoe ook België en Vlaanderen gebonden zijn.

## 2.2 Consistentie met bestaande internationale afspraken en verplichtingen

Een nieuw Vlaams wapendecreet dient bestaande internationale afspraken en verplichtingen in rekening te brengen.

Een eerste belangrijk aspect in dit verband zijn de engagementen gemaakt binnen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU), waarbij ook het Vlaams Gewest voor wat zijn bevoegdheden betreft, partij is. Het BLEU-verdrag bepaalt onder meer:

“Naast de Europese reglementeringen van de in-, uit- en doorvoervergunningen, zijn alle andere reglementeringen die hierop betrekking hebben *gemeenschappelijk* voor beide landen van de Unie [i.e. de BLEU], ook wat betreft de eventuele administratieve heffingen hierop, voor zowel de wettelijke en reglementaire bepalingen als de uitvoeringsmodaliteiten ervan.”<sup>2</sup>

Het is in theorie zelfs een BLEU-orgaan, de Belgisch-Luxemburgse Administratieve Commissie, dat als enige gemachtigd is om in-, uit- en doorvoervergunningen af te leveren. Deze exclusieve bevoegdheid werd gedelegeerd. Volgens het BLEU-verdrag is het de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht om via het Comité van Ministers de gemeenschappelijke wettelijke en reglementaire maatregelen te nemen.<sup>3</sup> Om te vermijden dat een eventueel aangenomen decreet om deze reden niet uitvoerbaar zou worden verklaard, kan het evenwel nuttig zijn hiermee ook al rekening te houden bij het nemen van wet- of decreetgevende initiatieven of tijdens de parlementaire behandeling van voorstellen van decreet.<sup>i</sup>

<sup>i</sup> Er dient opgemerkt dat de Belgische en Luxemburgse wet- en regelgeving momenteel *niet* in overeenstemming zijn met het BLEU-verdrag. Bij de meest recente wijzigingen aan de betreffende Belgische wet en koninklijk besluit in 2003 heeft immers geen afstemming in BLEU-verband plaatsgevonden, en in 1998 is het laatste Luxemburgse wetgevende initiatief om tot gemeenschappelijke wet- en regelgeving te komen in het Luxemburgse parlement blijven hangen. Zie voor een meer gedetailleerde bespreking: Castryck G., Depauw S. & Duquet N., *Een vergelijkende studie van het wapenexportcontrolebeleid: Vlaanderen en zijn burens*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2007, p. 17-18 en Castryck G., Depauw S. & Duquet N., *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2006, p. 58-63.

Een tweede relevant gegeven zijn de overeenkomsten in Benelux-verband. Het Benelux-verdrag bepaalt: “De vergunningen- en contingentenstelsels voor in-, uit- en doorvoer zijn gelijk.”<sup>4</sup> Wat de reikwijdte van de woorden ‘stelsel’ en ‘gelijk’ precies inhoudt, en hoe of door welke instantie deze gelijkheid moet worden bewerkstelligd wordt niet in dezelfde mate van detail bepaald als in het BLEU-verdrag. Ook hier kan het evenwel nuttig zijn om de implicaties van deze Benelux-afspraken in gedachten te houden bij het nemen van wet- of decreetgevende initiatieven of tijdens de parlementaire behandeling van voorstellen van decreet.

Ten derde legt de bijzondere wet waaraan het Vlaams Gewest zijn bevoegdheid ontleent op het vlak van in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, de gewesten op hun bevoegdheid uit te oefenen “met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens”.<sup>5</sup> Op 8 december 2008 heeft de Raad van de Europese Unie een Gemeenschappelijk Standpunt aangenomen tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.<sup>6</sup> Dit Gemeenschappelijk Standpunt actualiseert en vervangt de Gedragscode en is juridisch bindend voor alle EU-lidstaten. Het verdient aanbeveling om voortaan te verwijzen naar het betreffende Gemeenschappelijk Standpunt in plaats van naar de Gedragscode inzake wapenuitvoer. Het huidige voorstel is geïnspireerd op de criteria uit de gedragscode en gaat voor de meeste bepalingen verder dan de Europese criteria. Aangezien het Gemeenschappelijk Standpunt expliciet gezamenlijke *minimum*normen vooropstelt, zijn strengere Vlaamse normen mogelijk. Toch zijn er ook bepalingen uit het Gemeenschappelijk Standpunt niet opgenomen in het voorstel van decreet.

Op 16 december 2008, keurde het Europees Parlement een richtlijn goed over intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten.<sup>7</sup> De richtlijn, die op voorstel van de Europese Commissie tot stand is gekomen, moet nog door de Raad van de Europese Unie worden aangenomen vooraleer ze van kracht wordt, maar aangezien de drie genoemde instellingen al een compromis bereikt hebben over de tekst, worden daar geen problemen verwacht. De implicatie van deze richtlijn is dat ‘uitvoer’ in de douane-technische betekenis van het woord, enkel nog betrekking heeft op handel met niet-EU-lidstaten. Intracommunautaire handel in militair materieel blijft aan controle onderworpen, maar dan wel volgens een soepeler vergunningssysteem. De nationale wetgeving dient hieraan aangepast.

De Europese context is ingrijpend gewijzigd sinds het indienen van het voorliggende voorstel van decreet. Deze gewijzigde context impliceert dat het voorstel van decreet best herbekeken wordt zodat het in overeenstemming is met het Gemeenschappelijk Standpunt en de Europese richtlijn die vermoedelijk in de lente van 2009 in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd zal worden.

## 2.3 Specifieke aandachtspunten

Wat het begrippenkader betreft, dient de wetgever te streven naar een heldere omschrijving van begrippen die vervolgens consequent gehanteerd worden. In het voorliggende voorstel worden de onduidelijkheid en onvolledigheid van de bestaande Belgische wet hernomen. Enerzijds komen in het voorstel van decreet begrippen voor die niet gedefinieerd worden. Anderzijds zijn

de opgenomen definities niet duidelijk. De douanewetgeving biedt immers geen uitsluitel voor de in het voorstel gehanteerde begrippen. Verder verdient het aanbeveling om gepast te refereren naar bestaande Europese wetgeving waaraan een toekomstig Vlaams decreet uitvoering zal geven. Verwijzingen naar de bestaande Europese lijst van militair materieel en de lijsten van producten voor tweërlei gebruik gebeuren idealiter op een manier zodat wijzigingen aan die lijst automatisch en onmiddellijk gelden binnen het Vlaams Gewest, en op die manier geactualiseerd blijven.

In de tekst dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen handel in goederen voor tweërlei gebruik en handel in militair materieel. Uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik valt onder de Europese Verordening (EG) 1334/2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik. Alle wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik dienen in overeenstemming te zijn met deze Europese Verordening (zie ook advies Raad van State<sup>8</sup>). Doorvoer van goederen voor tweërlei gebruik werd via een Ministerieel besluit<sup>9</sup> in 2000 in België (mits uitzonderingen) aan dezelfde voorschriften onderworpen als uitvoer volgens Verordening (EG) 1334/2000. Invoer van goederen voor tweërlei gebruik is momenteel niet vergunningplichtig maar wordt via dit voorstel van decreet wel onderworpen aan vergunningplicht. Bovendien is het in de tekst van het voorstel van decreet niet altijd duidelijk welke bepalingen betrekking hebben op militair materieel, op goederen voor tweërlei gebruik, of op beide. De strafbepalingen bijvoorbeeld, lijken enkel betrekking te hebben op militair materieel.

Hoewel het voorstel van decreet betrekking heeft op invoer, doorvoer en uitvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, evenals van materieel voor tweërlei gebruik, zijn de voorwaarden voor invoer van deze producten niet duidelijk omschreven en is het niet duidelijk wat met doorvoer precies bedoeld wordt. Enkel de criteria voor uitvoer zijn duidelijk beschreven.

Artikel 3 §3 heeft betrekking op de zogenaamde catch-all bepaling. Het verdient inderdaad aanbeveling om de *catch all*-clausule, die momenteel oneigenlijk als een item voorkomt op de lijst van militair materieel,<sup>10</sup> in het decreet op te nemen en als een situatie te omschrijven. Concreet wordt door een dergelijke bepaling ook materieel dat niet op de lijst voorkomt, maar dat dient ter ondersteuning van een militaire actie, aan vergunningplicht en controle onderworpen. Door een dergelijke clausule in het decreet op te nemen, blijft de geest van de huidige clausule behouden, maar kan de anomalie van een onbepaald item op een lijst worden weggewerkt. Zo wordt voor producten die niet op de lijst voorkomen maar daadwerkelijk bestemd zijn voor de ondersteuning van een militaire actie, het voorziene gebruik van het materieel en niet de aard van het product doorslaggevend voor het instellen van een vergunningplicht.<sup>ii</sup> Dit voorstel van decreet neemt een beschrijving van een catch-all clausule op in de beschrijving van het toepassingsgebied van het decreet. Het verdient aanbeveling om de situatie nauwkeuriger te omschrijven. Het is bij wijze van voorbeeld onduidelijk of er naast een meldplicht telkens een vergunningplicht geldt, en zo ja, waartoe de meldplicht dient.

---

<sup>ii</sup> Het instellen van de vergunningplicht staat los van de beslissing tot het al dan niet toekennen van de vergunning.

Wat de rapportage betreft (art.13), is het aan te bevelen om rekening te houden met exporten waarbij verschillende bestemmingen betrokken zijn. De initiële bestemming van de goederen is immers niet altijd gelijk aan de verst gekende bestemming. Verder is het aan te bevelen om ook in de bepalingen betreffende de rapportage begrippen consequent te gebruiken. Rapportage over handel in goederen voor tweërlei gebruik komt in het decreetsvoorstel niet aan bod.

Zoals de Raad van State al in zijn advies opmerkte,<sup>11</sup> is het aan te bevelen om strafbepalingen expliciet op te nemen in het voorstel van decreet en niet louter te verwijzen naar de artikelen van de algemene wet inzake douane en accijnzen. Bovendien is het wenselijk om niet enkel strafbepalingen op te nemen met betrekking tot handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel, maar ook voor handel in producten voor tweërlei gebruik. Op die manier zou men tegemoetkomen aan artikel 19 van Verordening (EG) 1334/2000 waarin gesteld wordt: “Elke lidstaat treft passende maatregelen om de correcte toepassing van alle bepalingen van deze verordening te waarborgen en stelt met name de bij inbreuk op deze verordening en van de bepalingen ter uitvoering daarvan op te leggen sancties vast. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn”.

### 3 Advies

Het verdient aanbeveling om in het voorstel van decreet rekening te houden met **internationale afspraken** inzake controle op wapenhandel waartoe België en Vlaanderen zich verbonden hebben.

1. Gezien de Europese context, met de goedkeuring van een Gemeenschappelijk Standpunt tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie op 8 december 2008 en met de lopende beslissingsprocedure rond een richtlijn betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, recent ingrijpend gewijzigd is, adviseert het Vlaams Vredesinstituut om dit voorstel van decreet 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 te **herzien in het licht van de nieuwe Europese voorschriften**.

2. Het Vredesinstituut adviseert tevens om al tijdens de parlementaire behandeling rekening te houden met de aangegane verbintenissen om in **BLEU**-verband gemeenschappelijke reglementeringen en in **Benelux**-verband gelijke vergunningenstelsels te hanteren op het vlak van in-, uit- en doorvoer.

<sup>1</sup> 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, zoals laatst gewijzigd op 26 maart 2003.

<sup>2</sup> Gecoördineerde overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, zoals gewijzigd op 18 december 2002, art. 34, 1. Cursivering toegevoegd. Verder wordt deze overeenkomst BLEU-verdrag genoemd.

- 
- <sup>3</sup> BLEU-verdrag, art. 41, 2.
- <sup>4</sup> Verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie, art. 11, 2.
- <sup>5</sup> Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij bijzondere wet van 12 augustus 2003, art. 6, §1, VI, 4°.
- <sup>6</sup> Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 8 december 2008 (doc. nr. 15972/1/08) - <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st15/st15972-re01.nl08.pdf> (geraadpleegd 24 december 2008).
- <sup>7</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, in eerste lezing aangenomen door het Europees Parlement op 16 december 2008 - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0603+0+DOC+XML+V0//NL&language=NL> (geraadpleegd 6 januari 2009).
- <sup>8</sup> Raad van State, Advies van de Raad van State bij het voorstel van decreet van de heren Eloi Glorieux, Jos Stassen en Rudi Daems houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, Stuk 834 (2005-2006) nr.2, Vlaams Parlement, 10 juli 2008.
- <sup>9</sup> Ministerieel besluit van 28 september 2000 tot regeling van de doorvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik. Belgisch Staatsblad, 20/10/2000 pagina 35278, 2000.
- <sup>10</sup> Koninklijk besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, zoals laatst gewijzigd op 2 april 2003, art. N – bijlage, 2de categorie, afdeling 1, A.19.
- <sup>11</sup> Raad van State, Advies van de Raad van State bij het voorstel van decreet van de heren Eloi Glorieux, Jos Stassen en Rudi Daems houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, Stuk 834 (2005-2006) nr.2, Vlaams Parlement, 10 juli 2008.