

14 januari 2009

Advies bij het voorstel van decreet van de heren Jan Roegiers en Kurt De Loor van 6 maart 2008 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

***Het Vlaams Parlement heeft het Vlaams Vredesinstituut gevraagd een advies te formuleren bij voorstellen van decreet op het vlak van controle op wapenhandel. Dit advies heeft betrekking op het voorstel van decreet van de heren Jan Roegiers en Kurt De Loor, waarmee de indieners de huidige regelgeving verder wensen te verfijnen op vlak van transparantie bij de controle op het beleid inzake buitenlandse handel in militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik.***

***Gezien het voorliggend voorstel van decreet een aantal reeds in de praktijk gehanteerde maatregelen verankert en een aantal zinvolle elementen toevoegt aan het jaarlijks en zesmaandelijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement, adviseert het Vlaams Vredesinstituut het Vlaams Parlement globaal gunstig bij dit voorstel van decreet. Wel verdient het aanbeveling om een aantal technische aanpassingen in het decreetsvoorstel door te voeren.***

## **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 Jan Roegiers en Kurt De Loor 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, zoals laatst gewijzigd in 2003 wat de verslaggeving aan het Vlaams Parlement betreft.<sup>1</sup>

## **2 Toelichting voorstel van decreet**

### **2.1 Doelstelling**

Op 6 maart 2008 werd een voorstel van decreet ingediend door de heren Jan Roegiers en Kurt De Loor 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, zoals laatst gewijzigd in 2003 (hierna “de wet van 1991”) wat de verslaggeving aan het Vlaams Parlement betreft. Met dit decreetsvoorstel wensen de indieners de bestaande federale wetgeving niet te vervangen, maar de huidige regelgeving verder te verfijnen op vlak van transparantie bij de controle op het beleid inzake de buitenlandse handel in militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik. De indieners wensen deze transparantie te verhogen en te verankeren door:

1. de minimale inhoud van het jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement aan te passen en de vormvereisten en de uiterste indieningsdatum ervan vast te leggen
2. de minimale inhoud van het zesmaandelijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement aan te passen en de vormvereisten en de uiterste indieningsdatum ervan vast te leggen

De Europese context is ingrijpend gewijzigd sinds het indienen van het hier behandelde voorstel van decreet. Op 16 december 2008, keurde het Europees Parlement een richtlijn goed over intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten.<sup>2</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 richtlijn gaat echter niet in op de manier waarop de nationale regeringen over wapenhandel rapporteren. De Europese Unie vindt dat lidstaten beter geplaatst zijn om dit zelf te reguleren en laat dus de ruimte vrij voor eigen wetgevendende initiatieven terzake.

## 2.2 Inhoud van artikels

### 2.2.1 Artikel 2

In Artikel 2 van het decreetsvoorstel zijn een aantal definities opgenomen die, met het oog op een eenduidige interpretatie van het voorliggend voorstel, moeten worden toegevoegd aan de definities die reeds in artikel 1 van de wet van 1991 zijn opgenomen. Het betreft een definitie van de begrippen "land van bestemming", "land van eindbestemming" en "eindgebruiker".

### 2.2.2 Artikel 3

Artikel 3 van het decreetsvoorstel vervangt integraal artikel 17 van de wet van 1991 (die de verplichte verslaggeving van de regering aan haar parlement behandelt). Artikel 3 van het decreetsvoorstel legt de minimale vormvereisten vast voor het verplicht jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement door de hoofdstukken op te sommen die dit verslag minimaal dient te bevatten. Vergeleken met de wet van 1991 worden de volgende elementen toegevoegd aan de minimale inhoud van het jaarlijks verslag:

- het hoofdstuk dat handelt over de gegevens over de Vlaamse in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie wordt in dit voorstel van decreet uitgebreid met een sectie die handelt over de gegevens over de goederen voor tweëërlei gebruik en de bijzondere problemen die hierbij rijzen.

- een bijkomend hoofdstuk dat een overzicht van de reële vergunningsplichtige uitvoer van militaire goederen en goederen van tweërlei gebruik vanuit Vlaanderen bevat

Verder stelt artikel 3 een kalenderbepaling in wanneer dit verslag ingediend dient te worden bij het Vlaams Parlement (uiterlijk 1 maart volgend op het jaar waarover verslag word uitgebracht).

### 2.2.3 Artikel 4

Artikel 4 voegt een nieuw artikel toe aan de wet van 1991 (artikel 18), waarin de hoofdstukken worden opgesomd die het verplicht zesmaandelijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement minimaal dient te bevatten. Dit impliceert dat het oude artikel 17 van de wet van 1991, dat betrekking had op de inhoud van zowel het jaarlijks als het zesmaandelijks verslag van de Vlaamse Regering, met dit decreetsvoorstel opgesplitst wordt in twee aparte artikels (nieuwe artikels 17 en 18), waarin de inhoud van het jaarlijks en het zesmaandelijks verslag afzonderlijk wordt behandeld.

Op basis van de wet van 1991 moet de regering zesmaandelijks verslag uitbrengen over alle verstrekte en geweigerde vergunningen voor de buitenlandse handel in militair materieel en vergunningen die werden uitgereikt voor de uitvoer van materieel en technologie voor de uitbouw van productiecapaciteit van militair materieel. In dit decreetsvoorstel wordt de Vlaamse Regering verplicht om daarbovenop ook een aantal bijkomende hoofdstukken op te nemen in haar zesmaandelijks verslag aan het Vlaams Parlement:

- alle verstrekte en geweigerde vergunningen voor de buitenlandse handel in goederen voor tweërlei gebruik
- alle verstrekte en geweigerde vergunningen voor hernieuwingen van reeds vergunde transacties
- alle verstrekte en geweigerde tijdelijke uitvoervergunningen

In artikel 4 van het decreetsvoorstel worden bovendien een aantal specifieke vormvereisten van het zesmaandelijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement vastgelegd. Het betreft hierbij vormvereisten voor zowel de definitieve vergunningen voor de buitenlandse handel in militair materieel (zoals in de wet van 1991) als voor de vergunningen voor de buitenlandse handel in goederen voor tweërlei gebruik, voor de hernieuwingen van vergunde transacties en voor de tijdelijke uitvoervergunningen. Twee types van vormvereisten kunnen worden onderscheiden.

Ten eerste wordt vastgelegd dat gerapporteerd dient te worden over *individuele* vergunningen in plaats van enkel het totaal aantal vergunningen zoals voorzien in de wet van 1991: in het zesmaandelijks verslag moeten individuele vergunningen worden opgelijst per land van bestemming bij uitvoer, land van oorsprong bij invoer, land van bestemming en land van oorsprong bij doorvoer. Dit aspect van het decreetsvoorstel (rapportage over individuele vergunningen) komt neer op de verankering van een praktijk die de Vlaamse Regering reeds sinds 2005 hanteert voor de verslaggeving inzake vergunningen voor de buitenlandse handel in militair materieel en sinds 2007 voor de uitvoervergunningen voor goederen voor tweërlei gebruik.

Ten tweede somt artikel 4 van dit decreetsvoorstel een aantal elementen op die de Vlaamse Regering in haar zesmaandelijks verslag minstens dient te vermelden voor elke individuele vergunningsaanvraag. Nieuw ten opzichte van de wet van 1991 is dat, volgens dit decreetsvoorstel, in het zesmaandelijks verslag ook een omschrijving van de goederen moet worden gegeven en dat informatie moet worden opgenomen over het land van eindbestemming en de categorie van eindgebruiker. Opvallend is verder dat, in tegenstelling tot de wet van 1991, geen informatieplicht over de categorie van bestemming is voorzien in het voorliggend decreetsvoorstel. Nieuw ten opzichte van de wet van 1991 is dan weer dat voor geweigerde vergunningsaanvragen ook de motivering voor de weigering opgenomen dient te worden in het zesmaandelijks verslag.

Naast een uitbreiding van de types van vergunningen waarover de Vlaamse Regering zesmaandelijks verslag dient uit te brengen en de vormvereisten waaraan deze verslaggeving dient te voldoen, legt artikel 4 verder de periodes vast waarover de zesmaandelijkse verslagen dienen te handelen en stelt het een kalenderbepaling in wanneer dit verslag ingediend moet zijn bij het Vlaams Parlement (uiterlijk 2 maanden na afloop van de periode waarover verslag word uitgebracht).

#### 2.2.4 Artikel 5

Artikel 5 vervangt de bepaling in artikel 17 van de wet van 1991 die stelt dat erover gewaakt zal worden dat er geen informatie zal worden meegedeeld waardoor de ondernemingen schade wordt berokkend. In artikel 5 van voorliggend decreetsvoorstel wordt deze bepaling vervangen door het principe dat de Vlaamse Regering nooit informatie ten aanzien van het Vlaams Parlement kan achterhouden. Om de belangen van de betrokken ondernemingen te beschermen, wordt gesteld dat er *in de schriftelijke verslagen* aan het Vlaams Parlement geen informatie wordt opgenomen die de aanvrager schade kan berokkenen en dat dergelijke informatie enkel *mondeling* moet worden toegelicht bij de bespreking van deze verslagen. Tevens legt dit artikel 5 de aanvrager van de vergunning op alle extra relevante informatie die de controle transparanter kan maken op eigen initiatief te melden aan de Vlaamse Regering. In de toelichting bij hun voorstel van decreet preciseren de indieners wat begrepen dient te worden onder het begrip "extra informatie": "*informatie die nog niet bekend was bij het aanvragen van de vergunning en die van belang kan zijn voor de eindoordeling van de vergunning*".<sup>1</sup>

### 3 Bespreking van voorstel tot decreet

De doelstelling van dit decreetsvoorstel is het verhogen van de transparantie in de verslaggeving inzake de buitenlandse handel in militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement. Transparantie in de rapportage over buitenlandse wapenhandel is geen doel op zich, maar is een middel om onder meer tot een doeltreffende en

---

<sup>1</sup> In het advies van de Raad van State bij dit voorstel van decreet wordt voorgesteld deze begripsafbakening in de tekst van het voorstel op te nemen.

accurate parlementaire controle te komen. In zijn advies inzake transparantie in de rapportage over de Vlaamse buitenlandse handel stelde het Vlaams Vredesinstituut op 13 november 2006 dat indien aan een aantal voorwaarden werd voldaan Vlaanderen zich terecht als een voorbeeld van transparantie op vlak van buitenlandse wapenhandel kon beschouwen.<sup>3</sup> Een performante controle van het Vlaams Parlement op het wapenexportbeleid van de Vlaamse Regering vereist de beschikbaarheid van volledige, gedetailleerde, betrouwbare, alomvattende en relevante informatie. In het kader van deze criteria worden de artikels van het voorliggend decreetsvoorstel beoordeeld.

### 3.1 Artikel 2

De opname van een definitie van de begrippen “land van bestemming”, “land van eindbestemming” en “eindgebruiker” in artikel 2 is nuttig en draagt bij tot een eenduidige interpretatie van de verschillende artikels van dit decreetsvoorstel. Niet enkel de opname van definities op zich, maar ook de inhoud van deze definities is zinvol in voorliggend decreetsvoorstel. De definiëring van land van eindbestemming en eindgebruiker als respectievelijk het laatst bekende land en de laatst bekende bestemming naar waar de goederen vanuit Vlaanderen worden verzonden, is, met het oog op een volledige en gedetailleerde verslaggeving en gezien het belang van eindgebruik als factor in de vergunningsbeslissing<sup>4</sup>, onontbeerlijk.

De opname van de deze bijkomende definities heeft echter niet enkel gevolgen voor de wijze waarop de Vlaamse vergunningsverstreckende overheid verslag uitbrengt aan het Vlaams Parlement (nieuwe artikels 17 en 18), maar ook voor de interpretatie van de rest van de wet van 1991. De begrippen die in artikel 2 van het voorliggend decreetsvoorstel worden gedefinieerd, worden namelijk ook gehanteerd in (het ongewijzigde) artikel 4 §1.4 van de wet van 1991 dat betrekking heeft op de criteria die de vergunningsverstreckende overheid dient te hanteren om vergunningsaanvragen te beoordelen. Door een eenvormige definiëring van deze begrippen te introduceren legt dit artikel van voorliggend decreetsvoorstel ook vast op welke landen deze verschillende criteria moeten worden afgewogen tijdens de vergunningsprocedure. Het verdient dan ook aanbeveling het begrip “land van bestemming” in het decreetsvoorstel zo te definiëren dat mogelijk ongewenste gevolgen voor de interpretatie van de rest van de wet van 1991 worden vermeden.

### 3.2 Artikels 3 en 4

De huidige Vlaamse verslaggeving is in de praktijk reeds transparanter dan strikt wettelijk vereist is. Het voorstel van decreet bestaat dan ook vooral uit het verankeren van een aantal bestaande praktijken die niet verplicht zijn op basis van de wet van 1991 maar die de Vlaamse Regering reeds heeft ingevoerd en die de transparantie van de Vlaamse verslaggeving significant hebben verhoogd.<sup>ii</sup> Het implementeren van een groot deel van de voorgestelde aanpassingen in dit decreetsvoorstel impliceert dus nauwelijks een extra inspanning van de Vlaamse Regering en de

---

<sup>ii</sup> Bijvoorbeeld de praktijk om informatie te geven over individuele vergunningen in plaats van enkel het aanbieden van geaggregeerde cijfers, de opname van een omschrijving van de goederen, en de opname van het land van eindbestemming en de categorie van eindgebruiker.

Dienst Controle Wapenhandel en zorgt er tegelijkertijd voor dat de huidige rapporteringswijze en de daarmee gepaard gaande mogelijkheden voor parlementaire controle niet ad hoc kunnen worden teruggeschoefd.

Daarnaast bevatten artikels 3 en 4 van dit decreetsvoorstel ook een aantal toevoegingen aan de huidige rapporteringswijze die de transparantie van de jaarlijkse en zesmaandelijks verslagen aanzienlijk verhogen. Het betreft daarbij in het bijzonder de verplichting om te rapporteren over de individuele uitgereikte en geweigerde vergunningen voor de buitenlandse handel in goederen voor tweeeërlei gebruik<sup>iii</sup>, over de hernieuwingen van reeds vergunde transacties en tijdelijke uitvoervergunningen, en over de reële vergunningsplichtige uitvoer van militaire goederen en goederen voor tweeeërlei gebruik, alsook de verplichting om bij de informatie over de geweigerde vergunningen de motivering voor deze weigering op te nemen.<sup>iv</sup> Deze voorgestelde toevoegingen houden een significante meerwaarde in voor de controle op het beleid van de Vlaamse Regering inzake de buitenlandse handel in militair materieel en goederen voor tweeeërlei gebruik door het Vlaams Parlement.

In artikels 3 en 4 wordt verder ook een kalenderbepaling opgenomen voor het indienen van het jaarlijks en zesmaandelijks verslag. De idee van een kalenderbepaling is een zinvolle toevoeging gezien hierdoor het Vlaams Parlement zijn controlefunctie sneller kan uitoefenen.

### 3.3 Artikel 5

Het principe dat de vergunningsaanvrager op eigen initiatief alle bijkomende informatie die mogelijk relevant is voor de eindbeoordeling dient te melden aan de Vlaamse overheid heeft een belangrijke toegevoegde waarde voor de vergunningsprocedure: over hoe meer informatie de vergunningsverstreckende overheid beschikt, hoe beter de vergunningsprocedure plaats kan vinden. Uit de toelichting bij dit artikel blijkt dat onder “extra informatie” dient te worden verstaan “alle informatie die nog niet bekend was bij het aanvragen van de vergunningen”. Het verdient aanbeveling dat deze omschrijving wordt aangepast: het is belangrijk dat alle relevante informatie waarover de vergunningsaanvrager beschikt aan de vergunningsverstreckende overheid wordt overgemaakt, *ongeacht* de fase van de vergunningsprocedure. Het is belangrijk bij de omschrijving ook rekening te houden met de administratieve last die de bepaling van “extra informatie” met zich mee kan brengen voor bedrijven die vergunningen aanvragen. Daarbij dient men in de omschrijving een gezond evenwicht te vinden tussen de praktische implicaties en de verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijven om bij te dragen tot een sluitend controlebeleid.

<sup>iii</sup> Momenteel wordt enkel over de verstrekte en geweigerde uitvoervergunningen gerapporteerd door de Vlaamse Regering. Op de website van de Dienst Controle Wapenhandel wordt elke maand een maandrapport vrijgegeven met daarin informatie over de uitgereikte en verstrekte vergunningen voor de uitvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik. Deze rapportage is niet wettelijk verplicht.

<sup>iv</sup> Deze voorgestelde toevoegingen aan het jaarlijks en zesmaandelijks werden reeds geadviseerd door het Vlaams Vredesinstituut in de adviesnota *Transparantie in de rapportage over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel* van 13 november 2006 (adviezen 2, 3, 4 en 5).

## 4 Advies

Het voorliggend voorstel van decreet is niet strijdig met de Europese richtlijn inzake intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten, het Gemeenschappelijk Standpunt van de Europese Unie en de Europese verordening 1334/2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeterlei gebruik, maar vult het bestaand Europees juridisch kader juist aan.

Gezien het voorliggend voorstel van decreet een aantal reeds in de praktijk gehanteerde maatregelen verankert en een aantal zinvolle elementen toevoegt aan het jaarlijks en zesmaandelijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement, **adviseert het Vlaams Vredesinstituut globaal gunstig bij dit voorstel van decreet.**

Wel verdient het aanbeveling om een aantal technische aanpassingen in het decreetsvoorstel door te voeren, meer bepaald een aanpassing van de definitie “extra informatie” en van de definitie “land van bestemming”, en de opname van een informatieplicht over de categorie van bestemming bij elke individuele verstrekte en geweigerde vergunning voor de buitenlandse handel in militair materieel en goederen voor tweeterlei gebruik, hernieuwingen van reeds vergunde transacties en tijdelijke uitvoervergunningen.

## Eindnoten

- 
- <sup>1</sup> Vlaams Parlement, Stuk 1591 (2007-2008) – Nr. 1 van 6 maart 2008
  - <sup>2</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>3</sup> Vlaams Vredesinstituut (2006), *Transparantie in de rapportage over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, adviesnota, 13 november 2006.
  - <sup>4</sup> Vlaams Vredesinstituut (2008), *Eindgebruik als factor in de vergunningsprocedure voor wapenuitvoer in Vlaanderen*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, achtergrondnota, 19 november 2008.