

14 januari 2009

Advies bij het voorstel van decreet van de heren Roland Van Goethem, Jan Penris en Karim Van Overmeire 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

***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 Roland Van Goethem, Jan Penris en Karim Van Overmeire.***

***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 aangegane verbintenissen om in BLEU-verband gemeenschappelijke reglementeringen en in Benelux-verband gelijke vergunningstelsels 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 Roland Van Goethem, Jan Penris en Karim Van Overmeire 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 (Vlaams Parlement, Stuk 1555 (2007-2008) – Nr. 1 van 20 februari 2008).

## 2 Bespreking van het voorstel

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.

### 2.1 Interne consistentie

Het voorstel neemt, op enkele bijzonderheden na, de bestaande federale wet van 5 augustus 1991 over.<sup>1</sup> Op die manier worden zowel de sterktes als de zwaktes van deze wet geïmporteerd. We vestigen in dit verband de aandacht op het feit dat de wet van toepassing is op in-, uit- en doorvoer, maar enkel voor uit- en doorvoer criteria vastlegt.

Daarnaast legt het voorstel een aantal taken op aan het Vlaams Parlement (art. 2.b, art. 3, art. 7, art. 12, 3de lid, 3<sup>o</sup>) die in de federale wet aan de uitvoerende macht waren toevertrouwd. Hierbij kan de vraag worden gesteld waarom in het voorstel van decreet niet meteen uitvoering wordt gegeven aan deze taken.

## 2.2 Bestaande afspraken en verplichtingen

De sterke mate van gelijkenis met de bestaande wetgeving biedt als voordeel dat de naleving van internationale afspraken en engagementen gecontinueerd blijft, althans in zoverre de federale wetgeving met deze afspraken en engagementen in overeenstemming was.

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 kan worden en 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>1</sup>

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 al in gedachten te houden bij het nemen van wet- of decreetgevende initiatieven of tijdens de parlementaire behandeling van voorstellen van decreet

<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 burea*. 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.

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> De voorwaarden die momenteel in de Belgische wet zijn opgenomen, en die door voorliggend voorstel van decreet worden overgenomen, zijn gebaseerd op de criteria uit de Europese Gedragscode, maar zijn er niet identiek aan.<sup>6</sup> In het belang van de duidelijkheid en de consistentie, kan overwogen worden om de criteria uit de Gedragscode letterlijk over te nemen, eventueel aangevuld met de elementen uit de Belgische wet die verder gaan dan de Gedragscode (bv. de expliciete verwijzing naar het inzetten van kindsoldaten).

Tot slot dient opgemerkt dat de Europese context ingrijpend gewijzigd is sinds het indienen van het hier behandelde voorstel van decreet. Op 8 december 2008 heeft de Raad van de Europese Unie immers een Gemeenschappelijk Standpunt aangenomen tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.<sup>7</sup> Dit Gemeenschappelijk Standpunt actualiseert en *vervangt* de Gedragscode en is juridisch bindend voor alle EU-lidstaten.

Een week later, op 16 december 2008, keurde het Europees Parlement een richtlijn goed over intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten.<sup>8</sup> De richtlijn, die op voorstel van de Europese Commissie is tot stand 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.

Deze gewijzigde Europese context impliceert dat het voorstel van decreet best herbekeken wordt zodat het in overeenstemming is met de nieuwe regelgeving die recent werd aangenomen respectievelijk binnenkort van kracht wordt.

## 2.3 Specifieke aandachtspunten

In dit onderdeel worden enkele meer punctuele elementen onder de aandacht gebracht.

### 2.3.1 definities

Wat betreft de definities, 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. Zo biedt de douanewetgeving immers geen uitsluitel voor de hier gehanteerde begrippen. Daarnaast is de verwijzing naar een nog op te stellen lijst een vage afbakening van het toepassingsgebied van het voorstel van decreet.

### 2.3.2 lijsten en *catch all*

Nog met betrekking tot de lijst van materieel en technologie, en zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om nog andere goederen, technologieën of situaties aan controle te onderwerpen, verdient het aanbeveling om te refereren aan de bestaande Europese lijst van militair materieel, zodanig dat wijzigingen aan die lijst automatisch en onmiddellijk gelden binnen het Vlaams Gewest.

Hierbij aansluitend kan overwogen worden om de *catch all*-clausule, die momenteel oneigenlijk als een item voorkomt op de lijst van militair materieel,<sup>9</sup> in het decreet zelf als een specifieke situatie te omschrijven. Concreet wordt door 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 deze clausule in het decreet op te nemen zou de geest van de huidige clausule behouden blijven, 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>

### 2.3.3 bestrijding van illegale handel

Zoals de Raad van State in zijn advies al opmerkte,<sup>10</sup> overschrijdt hoofdstuk III m.b.t. de bestrijding van de illegale handel in militair en aanverwant materieel, de bevoegdheid die door de bijzondere wet aan de gewesten is toegekend.

### 2.3.4 *dual use*

Aangezien de regionalisering van de controle op buitenlandse wapenhandel in 2003 ook de exportcontrole op *dual use* items omvat, kan eventueel overwogen worden ook de toepassing van Verordening (EG) 1334/2000 te vermelden en eventueel bijhorende praktische aangelegenheden, strafbepalingen en rapporteringsvoorschriften te voorzien.

### 2.3.5 tekstopmerkingen

- in de titel ontbreekt ‘van’ tussen de woorden ‘doorvoer’ en ‘en’
- in art. 5, §1, 4°, d ontbreken de woorden ‘in het land van bestemming’
- in art. 5, §1, 4°, e wordt verwezen naar een niet nader bepaalde ‘clausule van niet-wederuitvoer’ (zie ook art. 19, 4de lid)
- in art. 6 wordt uitvoering gegeven aan een bepaling uit de Europese Gedragscode, wat impliceert dat de woorden ‘of voor ordehandhaving’ in deze context geschrapt kunnen worden
- in art. 11, 2° wordt verwezen naar ‘de wet’; wellicht wordt ‘het decreet’ bedoeld
- in art. 11, 3° wordt verwezen naar artikel 6; wellicht wordt artikel 5 bedoeld
- in vergelijking met de bestaande wet, komen in art. 16 niet langer strafbepalingen voor

---

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

### 3 Advies

Aangezien 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**.

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 vergunningstelsels 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> Voor een bespreking, zie: Castryck G., Depauw S. & Duquet N., *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2006, p. 72-76.
- <sup>7</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](http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st15/st15972-re01_nl08.pdf) (geraadpleegd 6 januari 2009).
- <sup>8</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>9</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>10</sup> Advies 44.666/1 van 1 juli 2008 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het 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” (Vlaams Parlement, Stuk 1555 (2007-2008) – Nr. 2 van 10 juli 2008), p. 12 [paginering volgens stuk Vlaams Parlement]. Zie ook: Crutzen, N. (2003) ‘Questions juridiques à propos de la régionalisation des licences d’armes’ in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2, p. 106-107.